

ČÁST I

ROZPOČET A JEHO INSTITUCIONÁLNÍ KONTEXT

KAPITOLA I

VYMEZENÍ ROZPOČTU

Tato kapitola přináší některé základní definice, zabývá se povahou legislativních zmocnění a tím, co vše rozpočet zahrnuje, a také některými dalšími klíčovými problémy, jež se vztahují k jiným fiskálním nástrojům, než jsou přímé výdaje. Cíle vládní rozpočtové politiky mohou být dosaženy prostřednictvím řady nástrojů: přímými výdaji, nepřímými výdaji (jako jsou daňové výdaje, potenciální závazky a půjčky) a nástroji daňové politiky. Aby mohl rozpočet efektivně plnit funkci nástroje prosazování vládních politik, musejí rozpočtové dokumenty nejenom zahrnovat veškeré příjmy a výdaje, ale také transparentním způsobem poskytovat informace o všech politických závazcích a rozhodnutích, které mají ať již okamžité, nebo budoucí fiskální dopady.

A. Základní definice

1. Co je rozpočet?

Slovo rozpočet (*budget*) má původ ve slově „*budget*“, jež pochází ze středověké angličtiny a označuje královskou brašnu obsahující peníze určené pro veřejné výdaje.¹ Rozpočty se vyvíjely dvojím směrem. Zpočátku parlamenty usilovaly o získání kontroly nad rozpočtem a o to, aby učinily vlády za užití zdrojů odpovědné. V demokratických společnostech je například schvalování rozpočtu základní formou kontroly vlády parlamentem. Rozpočet dává vládě oprávnění vynakládat prostředky a vybírat daně. Později došlo k výraznému rozšíření aktivit vlády a rozpočet získal úlohu daleko komplexnější. Dnes jsou vládní výdaje směřovány na dosažení celé řady cílů, které zahrnují ekonomický rozvoj, sociální a redistribuční cíle. Z toho důvodu musejí vlády formulovat vhodnou rozpočtovou politiku – tj. politiku zahrnující příjmy, výdaje a půjčky – tak, aby dosáhly makroekonomické stability a dalších cílů.

Rozsah rozpočtu závisí na škále aktivit vlády a současně musí mít takovou formu, aby zákonodárci i veřejnost mohli hospodářskou a rozpočtovou politiku řádně posoudit. Jak již bylo poznamenáno, tato kniha nevěnuje zvláštní pozornost příjmové straně rozpočtu. Je však důležité dodat, že z makroekonomického hlediska je nezbytné posuzovat příjmy a výdaje společně. V celé řadě zemí jsou návrhy výdajových rozpočtů a daňových změn předkládány parlamentu odděleně. To vyvolává závažné problémy z hlediska zajištění vnitřní konzistentnosti příjmové a výdajové strany rozpočtu jak při přípravě a schvalování jednotlivých politik, tak při posuzování rozpočtu parlamentem. Prvním důležitým krokem při analýze rozpočtu by mělo být vyhodnocení reálnosti daňových predikcí. Protože fiskální stabilizace a cíle týkající se distribuce příjmů a bohatství nebo alokace zdrojů mohou být dosaženy jednak změnou daňové politiky a jednak prostřednictvím politik výdajových nebo obojím současně, je nutné posuzovat je zároveň. Stejně tak je nutné během procesu tvorby rozpočtu koordinovat přípravu příjmové a výdajové strany rozpočtu a při předkládání rozpočtu parlamentu obě spojit do jednoho dokumentu.

2. Co se rozumí „vládou“?

Vládu lze definovat jako skupinu jednotek, entit, které kromě výkonu svých politických funkcí a funkcí v oblasti ekonomické a sociální regulace zajišťují jednak veřejné služby určené ke kolektivní nebo soukromé spotřebě a jednak redistribuci důchodů a bohatství. Definičním rysem vlády je schopnost uvalovat – přímo nebo nepřímo – daně a jiné povinné odvody, které nepřinášejí protihodnotu jiným sektorům ekonomiky. „Vláda“ (*general government*) je termín, který označuje všechny vládní jednotky na jakékoli úrovni – centrální, regionální nebo místní.

Systém národních účtů (SNA93 a ESA95) rozděluje vládu do čtyř subsektorů, které mohou být vymezeny následujícím způsobem:²

- *Centrální vláda.* Vláda státu ve federativních nebo unitárních státech. Obecně je centrální vláda zodpovědná za ty funkce, které ovlivňují ekonomiku jako celek: například za obranu, udržování vztahů s jinými státy a mezinárodními organizacemi, zajišťování legislativních, výkonných a soudních funkcí, které se týkají celého státu, a poskytování takových veřejných služeb, jako je zdravotní péče a vzdělání. Do centrální vlády jsou zahrnovány netržní, neziskové instituce kontrolované a financované převážně centrální vládou.
- *Místní vlády.* Místní vlády reprezentují souhrn veřejných institucí, které disponují pravomocemi na vymezeném území. Místní vlády představují třetí stupeň vlády ve státech s federativním uspořádáním nebo druhý a třetí stupeň v státech unitárních (regiony, pověřené obce/správní obvody, obce atd.). Aby mohly místní vlády vystupovat jako samostatné jednotky, musejí mít oprávnění vykonávat své pravomoci nezávisle na ostatních úrovních vlády.
- *Zemské vlády* mají nezávislé oprávnění pro výkon určitých funkcí na vymezené části území státu. Tato vládní úroveň, mezi centrální vládou státu a vládami místními, existuje ve všech federativních státech (např. tzv. země – Länder – na území Německa). Tím se odlišuje od regionálních vlád, které mají obdobné charakteristiky co do teritoriální jurisdikce, ale jsou obvyklé ve státech, které federativní uspořádání nemají.
- *Fondy sociálního zabezpečení.* Jde o fondy zajišťující sociální požitky prostřednictvím systému sociálního pojištění financovaného povinnými příspěvky ze strany účastníků. Ve většině států jsou tyto fondy odděleny od ostatních aktivit vlády, mají své vlastní rozpočty a odděleně vykazují svá aktiva a pasiva. Systémy sociálního zabezpečení, které nemají aktiva a pasiva oddělena, termínem „fondy sociálního zabezpečení“ označovány nejsou. V metodice GFS se preferuje vykazování fondů sociálního zabezpečení jako součástí té úrovně vlády, na které působí. Alternativní možností je seskupit veškeré fondy sociálního zabezpečení do odděleného subsektoru. Systémy zaměstnaneckého důchodového pojištění s fondovým hospodařením za fondy sociálního zabezpečení považovány nejsou. Jsou považovány za finanční instituce a ze sektoru vlády jsou vyčleněny.

Ve vztahu k místně činným úřadům a nezávislým agenturám^{1*} se jako kritéria pro jejich přiřazení k příslušné úrovni vlády používá zákonné pověření, na jehož základě provozují činnost, a povaha jejich funkcí (např. nemocnice provozovaná ministerstvem zdravotnictví je součástí centrální vlády bez ohledu na místo, kde je umístěna). Klasifikace těchto jednotek by měla odrážet rozdíl mezi „decentralizací“, kterou se rozumí přenesení odpovědnosti na demokraticky zvolenou, nezávislou nižší úroveň vlády, a „dekoncentrací“, která vyjadřuje, že funkce centrální vlády mohou být vykonávány efektivněji prostřednictvím místních nebo regionálních jednotek nebo úřadů, které vystupují jako subjekty centrální vlády.

Každá úroveň vlády by měla mít svůj rozpočet, který pokryje její činnosti v rámci jí vymezené odpovědnosti. Většina zemí má své vlastní uspořádání, které určuje potřebné rozdělení odpovědností a – kde je to vhodné – mechanismus sdílení příjmů nebo jejich transfer z jedné úrovně vlády na jinou. V některých tranzitivních ekonomikách jsou ale uspořádání rozpočtového systému a mechanismus vyjednávání o způsobu sdílení daní založeny na politickém vyjednávání a nezajišťují jednoznačné přidělení odpovědností z hlediska rozpočtování. V těchto případech by prvním krokem při reformě veřejných výdajů mělo být vyjasnění rozdělení odpovědností mezi různé úrovně vlády a zavedení stabilního a transparentního mechanismu pro organizaci vztahů na příslušné úrovni vlády a mezi jednotlivými úrovněmi vlády.

3. Co se rozumí „veřejným sektorem“?

Kromě vlády samotné zahrnuje veřejný sektor nefinanční a finanční korporace^{2**} a kvazikorporace vlastněné nebo kontrolované vládou. Kvazikorporace je vládou zřízená jednotka, která v rámci svých činností (1) zpoplatňuje své výstupy, (2) je provozována a řízena obdobně jako soukromé podniky a (3) má soustavu účtů, které jí umožňují identifikovat a měřit její provozní přebytky, úspory, aktiva a pasiva.

V tržních ekonomikách by veřejné podniky³ měly být komerčně orientovány, a pokud je to možné, měly by se snažit dosahovat zisku. Z tohoto důvodu musejí být nezávislé ve svém řízení a musejí mít podnikovou strukturu. To znamená, že jejich výdaje a příjmy nemohou být podrobeny stejnému režimu ověřování a schvalování jako národní rozpočty, které by proto měly pokrývat pouze finanční transakce mezi veřejnými podniky a vládou, a nikoliv transakce těchto podniků se zbytkem ekonomiky.⁴

Nicméně je nezbytné vytvořit systém monitorování a vykazování finančních informací za veřejný sektor jako celek. Jinými slovy, rozpočtové dokumenty mohou prostřednictvím analytických tabulek, které jsou prezentovány pouze pro informaci, ukázat konsolidovaný účet veřejného sektoru (ten je někdy označován jako „konsolidovaný rozpočet“, ačkoliv nemá právní status jako národní rozpočet).

Pro zajištění odpovědnosti za dosažené výsledky a pro zajištění transparentnosti by měla vláda předkládat informace o finanční situaci všech jednotek, které jsou pod její kontrolou. V praxi existují mezi různými jurisdikcemi rozdíly ve vymezení jednotek, za které povinnost předkládat informace platí.

B. Povaha legislativních zmocnění

1. Základna pro schvalování výdajů

Podstata zmocnění vynakládat veřejné prostředky vyplývající z právního rámce závisí jednak na rozpočtovém systému a jednak na povaze výdajů. Ačkoliv existují výjimky, jsou tato zmocnění obvykle udělována prostřednictvím schválení výdajů parlamentem (*appropriations*), která představují oprávnění, jež vládě a jejím agenturám umožňují vynakládat prostředky na specifické účely.

Některé země (např. Velká Británie) předkládají parlamentu kromě rozpočtu ještě odděleně návrh zákona, který obsahuje návrh limitu výdajů (*appropriation bill*). V mnoha zemích však samostatný výdajový zákon neexistuje. Schválený výdaj je definován implicitně prostřednictvím souboru pravidel zakotvených v zákoně o rozpočtových pravidlech, který vymezuje stupeň volnosti vlády při vynakládání rozpočtových prostředků a při provádění změn mezi rozpočtovými kapitolami. Co se týče úlohy parlamentu, jsou tyto dva odlišné přístupy ekvivalentní.

Schválené výdaje je možné rozčlenit do následujících široce vymezených skupin:

- *Výdaje (příděly) schválené na bázi závazků (obligation-based appropriations)* představují právo přijímat závazky ve schváleném objemu a na základě těchto závazků pak provádět platby *bez předem stanoveného časového omezení*. Takové výdaje mají svůj vlastní životní cyklus a nejsou omezeny jedním rokem. Tento systém se již nevyužívá pro všechny výdaje, ale může být uplatněn pro specifické programy (např. ve Spojených státech).
- *Výdaje (příděly) schválené na bázi platby (cash-based appropriations)* poskytují oprávnění provádět platby *v rámci omezeného časového období*, které nejčastěji odpovídá rozpočtovému roku. Tento systém je nejrozšířenější. V zásadě tato forma schvalování výdajů definuje peněžní limity plateb, které nemohou být překročeny. Z tohoto pravidla však existují i výjimky, které se vztahují na splatné platby.
- *Výdaje (příděly) schvalované na akruální bázi (accrual-based appropriations)* pokrývají úplné náklady operací určitého ministerstva nebo instituce, včetně přírůstků závazků nebo úbytků aktiv (jako jsou závazky vznikající z titulu odchodu do důchodu, odpisy hmotného majetku atd.). „Úplné náklady“ zahrnují náklady na zboží a služby skutečně vynaložené nebo spotřebované (na rozdíl od nabytých) za dané období. Pro výpočet úplných nákladů daného programu se ke skutečným platbám připočítávají odpisy hmotného majetku, změny stavu zásob a změny závazků. Navíc v případě zboží a služeb mohou vzniknout rozdíly mezi časovými okamžiky, ve kterých jsou zboží a služby získány, zaplacené a vynaloženy nebo spotřebovány. Na úrovni centrální vlády jsou akruálně schvalovány výdaje pouze v několika zemích (Nový Zéland, Rakousko a od roku 2002 Velká Británie). V případě, že jsou výdaje definovány akruálně, musejí být doplněny o speciální postup zajišťující kontrolu peněžních toků.

Rozpočtové systémy mohou být podle báze pro schvalování výdajů schematicky klasifikovány jako závazkově koncipované, peněžně koncipované a akruálně koncipované. Většina současných rozpočtových systémů má podobu peněžně koncipovaných systémů.

V kapitole 11, která se zabývá účetnictvím, ukazujeme, že povaha vymezení schválených výdajů, které se vztahují ke zmocnění daným parlamentem, by neměla být zaměňována s principy účetnictví. Akruální účetnictví nevyžaduje opuštění předkládání návrhů výdajů parlamentu a schvalování výdajů na peněžní bázi. V mnoha tranzitivních ekonomikách instituce, jež vynakládají veřejné prostředky, účtují na akruálním principu. Navzdory tomu daly tyto země při nedávných rozpočtových reformách přednost posílení rozpočtového systému, který je postaven na schvalování výdajů ve formě oprávnění k platbám (dále „pokladně definovaný rozpočtový systém“ – *cash-budget system*).

Výhodou rozpočtového systému založeného na pokladních operacích je, že umožňuje snadnou kontrolu dodržování schváleného rozpočtu a kontrolu výdajů. Kontrola plateb probíhá na základě parlamentem schválených výdajů. Makroekonomické cíle, například rozpočtový deficit, jsou přímo navázány na schválené výdaje (*appropriations*). Ve všech tranzitivních ekonomikách je pocítována potřeba posílit mechanismus skládání účtů parlamentu ve vztahu k dosaženým výsledkům a potřeba zajistit makroekonomickou kontrolu nad veřejnými financemi. Výkazy o peněžních výdajích předkládané parlamentu jsou se zajištěním obou potřeb v souladu. Tato praxe by měla být v reformních ekonomikách zachována bez ohledu na to, jaký účetní systém používají.

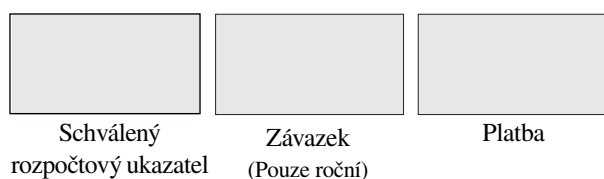
Schéma 1.1 znázorňuje tři odlišné typy rozpočtových ukazatelů (výdajů) podle toho, v jaké formě se rozpočtové výdaje schvalují. Navíc některé země a Evropská komise uplatňují mechanismy schvalování víceletých výdajů ve formě závazků.

**Schéma 1.1 TYPY SCHVÁLENÝCH ROZPOČTOVÝCH UKAZATELŮ (PŘÍDĚLŮ) ...
Pro běžné výdaje**

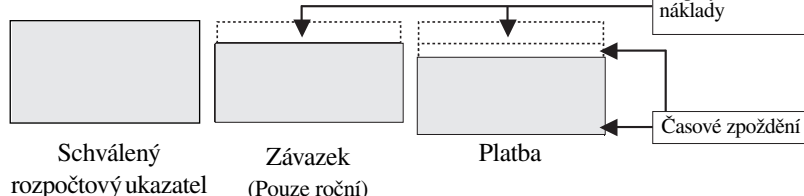
Závazkově definované výdaje



Peněžně definované výdaje



Akruálně definované výdaje



... A OPRÁVNĚNÍ K VÍCELETÝM ZÁVAZKŮM



2. Zásada brutto principu

Aby bylo možné správně formulovat a vyhodnocovat vládní aktivity a politiky (včetně podnikatelských aktivit vlády), měly by být příjmy a výdaje v rozpočtu zachyceny v hrubém vyjádření. Tedy bez ohledu na to, zda jsou oprávnění daná parlamentem a limity plnění rozpočtu vyjádřeny přiděly na netto principu (tj. výdaje převyšující příjmy z komerčních aktivit).

3. Zásada ročního rozpočtu

Rozpočty jsou téměř vždy sestavovány jako roční (rozpočtový rok se může shodovat s kalendářním rokem nebo může představovat jiné dvanáctiměsíční období). Kratší časový horizont by měl rušivé dopady pro řízení rozpočtu; delší časový horizont by vystavoval plánování rozpočtu a jeho implementaci příliš silné nejistotě. Protože mnoho relevantních statistických dat (např. údaje o zahraničním obchodu) je publikováno na bázi kalendářního roku, představuje jak pro analytické účely, tak pro rozpočtové dokumenty a zprávy nejvhodnější základnu rozpočtový rok začínající 1. lednem a končící 31. prosincem. Většina zemí proto využívá rozpočtový cyklus na bázi kalendářního roku.

Jak bylo vysvětleno dříve, roční schválené výdaje (příděly) mají – s výjimkou závazkově a akruálně koncipovaných rozpočtových systémů – podobu limitů stanovených pro platby za většinu zboží a služeb a pro kapitálové výdaje. K ukončení platnosti těchto oprávnění dochází na konci rozpočtového roku. Orientace rozpočtu na jeden rok napomáhá efektivní kontrole peněžních toků. Na druhé straně může roční cyklus vést k jistým distorzím při realizaci rozpočtu, zejména v případě kapitálových výdajů; máme na mysli čerpání nevyužitých prostředků na konci roku, které vede k jejich neefektivnímu vynakládání. Některé země proto modifikují roční rozpočtový cyklus tím, že zavádějí oprávnění převádět určitou část nevyčerpaných schválených výdajů do dalšího roku. Výhody a nevýhody úpravy umožňující převod nečerpaných výdajů do dalšího roku jsou diskutovány v kapitole 7. V případě takovéto úpravy musí být tento převod přísně regulován.

4. Rozpočtová úprava nárokových programů

Nárokové programy (označované také jako mandatorní výdaje nebo poptávkou tažené programy) závisí na nejrůznějších ekonomických a demografických parametrech, které lze jen obtížně přesně predikovat, a to i v podmínkách stabilního ekonomického prostředí. Z tohoto důvodu jsou v celé řadě zemí některé výdaje, např. platby ze systémů sociálního zabezpečení (sociální a jim podobné dávky), dále dluhová služba a platby spojené s výkonem vládních funkcí nezávislých na exekutivní složce moci (soudnictví), upraveny speciálními zákony. Pro tato výdajová oprávnění se používají termíny „dlouhodobě trvajících“ nebo „permanentních“, „nárokových“ nebo „mandatorních“ výdaje. V některých průmyslově vyspělých zemích připadá na tyto výdaje převážná část celkových vládních výdajů.⁵ Projekce hlavních výdajových položek tohoto charakteru na příslušný rok jsou součástí ročního rozpočtu, ale z důvodu jejich mandatorní povahy nemusejí být obsaženy v zákoně o rozpočtu, anebo zde obsaženy jsou, ale pouze pro informaci.

Některé země (například Francie) rozlišují tři kategorie schválených výdajů: (1) limity zákonem uložených výdajů, (2) „přibližné“ indikativní projekce (především dluhová služba, která závisí na externích faktorech, jež nejsou plně pod kontrolou vlády) a (3) předběžně schválené výdaje (na takové výdajové položky jako různé formy pomoci). Předběžně schválené výdaje představují sice také limit, ale v případě jejich přečerpání je vláda oprávněna k jejich navýšení z rozpočtové rezervy. „Přibližné“ indikativní odhady jsou vždy spojeny s výdaji trvalého charakteru.

Mandatorní výdaje byly v minulosti hlavním důvodem vzniku deficitů v celé řadě zemí (O'Toole, 1997). Zavádění tohoto uspořádání do zemí, které si ještě nestačily vytvořit tradici v jejich používání, by významně zvyšovalo rizika ve vztahu k rozpočtové disciplíně. Existence trvalých výdajových oprávnění často vede k fragmentaci rozhodovacího procesu, protože rozhodování o mandatorních výdajích ovlivňuje rozhodování o ostatních výdajích a mandatorní výdaje mohou vytlačovat výdaje ostatní. Vlády se pak uchylují k vyčleňování mandatorních výdajů mimo rozpočet. Definování ročních výdajových limitů ve vztahu k mandatorním výdajům má nesporné výhody. Podněcuje vytvoření odpovídajících rozpočtových cílů. Zavazuje vládu k přesnosti při definování rozpočtových opatření tak, aby nepřekročila rámec celkových zdrojů, kterými na výdaje disponuje.

V tranzitivních ekonomikách by měly být při přijímání rozpočtu schvalovány veškeré výdaje a (snad pouze s výjimkou úrokových plateb) všechny schválené výdaje by měly mít povahu ročních limitů. K tomu je nutné disponovat přesnými predikcemi a pečlivými analýzami rozhodnutí a zákony, které se dotýkají nárokových výdajů a dávek. Souběžně s tím by měla být vytvářena rozpočtová rezerva, aby bylo možné finančně zajistit neočekávané zvýšení mandatorních výdajů. Výše rozpočtové rezervy by však v žádném případě neměla přesáhnout určité malé procento celkových výdajů a čerpání této rezervy by mělo být přesně definováno a přísně regulováno.

5. Oprávnění k přijímání víceletých závazků

Několik málo členských států Evropské unie má v rozpočtu kromě ročních výdajů schvalovaných na bázi plateb také víceleté výdaje schvalované na bázi „oprávnění k přijímání víceletých závazků“, která se vztahují k některým kategoriím výdajů (především ke kapitálovým investicím). Tuto praxi používá i rozpočet Evropské unie, který obsahuje dvě kategorie schvalovaných výdajů: výdaje v podobě ročních plateb a v podobě víceletých závazků (blíže kapitola 3). Avšak i v případě schválení víceletého oprávnění se pro tuto kategorii výdajů vyžaduje každoroční schválení příslušného výdaje na bázi plateb závazků^{3*}. Tím se tato kategorie výdajů liší od schvalování víceletých výdajů v rámci programů, které mají sice také charakter víceletého závazku, ale které představují současně i oprávnění k budoucím platbám. V některých zemích jsou tyto kategorie dlouhodobých závazků předkládány parlamentu v podobě návrhů víceletých výdajů. Zahnutí budoucích závazků do rozpočtu znamená účinný nástroj kontroly a řízení realizace investičních programů nebo projektů; a tranzitivní ekonomiky by jeho uplatnění v rozpočtovém procesu měly s přihlédnutím k těmto výhodám zvážit. Otázky vztahující se k řízení víceletých závazků jsou diskutovány dále v kapitole 7.

C. Rozsah rozpočtu

1. Princip úplného rozpočtu

Aby se rozpočet stal efektivním nástrojem, musí pokrývat výdaje co nejúplněji. Při nedodržení této zásady vznikají dva problémy. Za prvé, jestliže rozpočet nepokrývá hlavní výdajové položky, nelze zajistit, aby byly omezené zdroje alokovány do oblastí s nejvyššími prioritami, a nelze dostatečně efektivně vynutit zákonnou kontrolu a odpovědnost vlády vůči veřejnosti za dosažené výsledky při správě veřejných prostředků. Za druhé, samotný rozsah výdajů nezahrnutých do rozpočtu je obtížně zjistitelný a vynakládání těchto výdajů je netransparentní. To ztěžuje formulaci a realizaci makroekonomických politik a zvyšuje nebezpečí korupce a plýtvání veřejnými zdroji. Úplnost rozpočtu neznamená, že veškeré výdaje by měly být spravovány na základě stejného souboru mechanismů a procedur. Naopak, za předpokladu, že zvláštní procedury nepovedou k fragmentaci rozpočtového plánování a formulace výdajových politik a ke ztrátě kontroly nad veřejnými výdaji, může být z hlediska zvýšení efektivnosti účelné vytvořit pro správu některých programů specifické podmínky.

Zásadou by mělo být, že všechny veřejné výdaje včetně výdajů mimorozpočtových fondů, nezávislých agentur nebo speciálních účtů budou podrobeny stejným procesům rozhodování, schvalování a kontroly tak, aby nedošlo k narušení principu odpovědnosti a povinnosti skládat účty za dosažené výsledky.

Bez ohledu na uplatňovaný způsob řízení výdajových programů (včetně výdajů, které jsou spravovány prostřednictvím speciálních a mimorozpočtových fondů) a bez ohledu na zdroje financování by na všechny výdajové programy měla být uplatněna následující minimální pravidla:

- Odhady všech příjmů a výdajů by měly být součástí rozpočtu.
- Odhady výdajů by měly být v rozpočtové dokumentaci uváděny v hrubém vyjádření bez ohledu na to, v jaké formě pak budou schvalovány, tj. neměly by být kompenzovány a uváděny na netto principu.
- Veškeré příjmy a výdaje by měly být vykazovány na základě stejné klasifikace.
- Účty nezávislých fondů a speciální účty by měly být podrobeny pravidelnému externímu auditu.
- Finanční výkazy za vládu jako celek by měly obsahovat i údaje o operacích nezávislých fondů a agentur a jejich konsolidaci s ostatními operacemi vlády.

2. Výdaje financované externími výpůjčkami a granty

Výdaje financované prostřednictvím cizích zdrojů (výpůjček a grantů) by měly být rozpočtovány stejně jako ostatní vládní výdaje. Je však nezbytné stanovit procedury, které upraví přijímání půjček a zabezpečí kontrolu nad vývojem zadluženosti. K vypůjčování si z externích zdrojů a k vydávání záruk by měl být zmocněn pouze jediný vládní úřad (ministerstvo financí). V některých zemích musí být každá výpůjčka vztahující se k určitému projektu schválena parlamentem. Tento mechanismus zajišťuje, že parlament má nad takovými výpůjčkami kontrolu. Na druhé straně existuje riziko, že v případě, že výpůjčky jsou schvalovány případ od případu, může dojít ke zvýšení rozpočtových nákladů. Musí být zřejmé, že výdaje jsou schvalovány prostřednictvím ročního zákona o rozpočtu nebo schválením upraveného rozpočtu, a nikoliv schválením dohody o financování. Vedle toho by celkový objem úvěrů, který má vláda v úmyslu nasmlouvat během rozpočtového roku, měl být předkládán ke schválení parlamentu spolu s návrhem rozpočtového zákona. Seznam úvěrů a grantů vztahujících se k jednotlivým projektům by měl být připojen k ročnímu rozpočtu v samostatné příloze. Měl by obsahovat očekávané částky a finanční podmínky, zejména očekávanou dobu splatnosti a úrokové sazby v případě úvěrů.

Rozpočet by měl zahrnovat i výdaje financované z fondů druhé strany (*counterpart funds*), které představují užití zahraničních půjček nebo grantů. Z makroekonomického hlediska mají i tyto výdaje, financované druhou stranou, stejné dopady na fiskální agregáty jako výdaje financované z domácích zdrojů.

Problematika řízení dluhu je předmětem kapitoly 9.

3. Mimorozpočtové fondy

V mnoha zemích je značná část veřejných výdajů vynakládána prostřednictvím zvláštních fondů a prostřednictvím zvláštních procedur. Toto zvláštní uspořádání zahrnuje: revolvingové fondy; fondy zaměřené na obchodní činnost a jiné komerční služby provozované vládou na podnikatelské bázi; rezervní fondy pro mimořádné události; fondy zaměřené na výdaje pro specifické účely (například fondy dopravní infrastruktury a fondy zdravotní péče) spravované na odvětvové úrovni; výdaje financované externími výpůjčkami; fondy druhé strany; rozpočty nezávislých/decentralizovaných agentur (zejména v odvětví vyššího vzdělání a zdravotnictví) a speciální účty spravované ministerstvem financí nebo státní pokladnou. V mnoha zemích nejsou výdaje spravované na základě takového zvláštního uspořádání součástí rozpočtu a jsou spravovány prostřednictvím mimorozpočtových fondů. Pojem mimorozpočtové fondy se tedy vztahuje ke zvláštním účtům zřízeným pro určité vládní činnosti, které nejsou vykazovány v rozpočtových dokumentech a zpravidla neprocházejí normálním formalizovaným rozpočtovým procesem. Mimorozpočtové fondy, které se zpravidla zřizují prostřednictvím zvláštního zákona, je třeba odlišit od výdajů realizovaných mimo systém rozpočtu vlády (*off-budget expenditures*), které by však součástí rozpočtu být měly (Potter a Diamond, 1998).

Různé země přistupují ke zřizování mimorozpočtových fondů z rozpočtu důvodů a s nejrůznějšími záměry – patří mezi ně například ochrana prioritních výdajů proti rozpočtovým škrtnutím; vyhnutí se problémům při realizaci rozpočtu; snaha obejít některá pravidla obecně upravující řízení rozpočtových výdajů; snaha vyhovět některým požadavkům ze strany mocných politických a jiných zájmových skupin a snaha splnit požadavky dárců, kteří chtějí směřovat své prostředky jen na určité projekty a programy. V některých případech je hlavním motivem zřízení mimorozpočtového fondu snaha skrýt transakce před kontrolou parlamentu nebo veřejnosti; tím se může z mimorozpočtových fondů stát zdroj podvodného nebo korupčního jednání.

Ne všechny důvody pro zřízení mimorozpočtového fondu jsou nutně z ekonomického nebo společenského hlediska⁶ špatné. Například v mnoha západních ekonomikách jsou programy zdravotní a sociální péče financované zčásti nebo zcela pro tento účel určenými daněmi spravovány účelně a nákladově efektivně právě prostřednictvím mimorozpočtových fondů. Bez ohledu na motivy, jež ke zřizování mimorozpočtových fondů vedou, přinášejí tyto fondy problémy ve vztahu k alokaci veřejných prostředků. Je jen velmi málo pravděpodobné, že se u transakcí probíhajících mimo rozpočet podaří nastolit stejný stupeň fiskální disciplíny jako u rozpočtových operací, protože jsou jednak finančně nezávislé a jednak nemusejí explicitně soutěžit s ostatními výdajovými programy. V důsledku toho činnosti, které by neuspěly v soutěži s ostatními programy v rámci pravidelného rozpočtového procesu, pokračují z důvodu vlastní setrvačnosti a síly specifických zájmů. Počet mimorozpočtových fondů by měl být přísně kontrolován a na jejich činnost by měla být uplatněna minimální pravidla, která byla naznačena v předchozí části. Do rozpočtových dokumentů předkládaných parlamentu by měly být začleněny informace o odhadovaných příjmech a výdajích mimorozpočtových fondů, včetně jejich rozvah a výkazů o finančních tocích. Kdykoliv je to možné, měly by být procesy realizace rozpočtu a kontroly mimorozpočtových fondů integrovány s procesy uplatňovanými pro národní rozpočet, tzn. integrovány takovým způsobem, aby veškeré platby mimorozpočtových fondů byly realizovány prostřednictvím jednotného účtu státní pokladny.

Řada státních pokladen spravuje „zvláštní účty“. Některé z těchto účtů slouží pro řízení mimorozpočtových fondů, které jsou pod správou ministerstva financí nebo výdajových ministerstev a s jejichž existencí jsou spojeny z hlediska alokace veřejných prostředků stejné problémy jako s ostatními mimorozpočtovými fondy. V některých případech se transakce, které jsou realizovány prostřednictvím těchto zvláštních fondů, týkají spíše vnitřních finančních transferů uvnitř vládního sektoru než skutečných výdajů. Takové uspořádání je často komplikované a náročné na čas. Navíc se prostřednictvím těchto fondů často realizují netransparentní „skutečné“ výdaje. Stejně tak jsou často netransparentní účty rezervních fondů a fondů druhé strany financované ze zahraničních grantů a výpůjčkami.

V mnoha zemích je častou praxí vynakládat jednorázové nahodilé příjmy a některé nedaňové příjmy na speciální programy a k tomuto účelu zřizovat fondy pro správu těchto prostředků. Z hlediska fiskální udržitelnosti je nejefektivnějším způsobem využití jednorázových příjmů jejich vynaložení na splátku nejdražších dluhových nástrojů, kterými je financován vládní dluh. Za mimořádných okolností lze ospravedlnit vyčlenění jednorázových příjmů pro zvláštní účely, současně by však nemělo docházet k fragmentaci veřejných rozpočtů zřizováním nových mimorozpočtových fondů.

4. Výdaje stojící mimo rozpočet

Zpravidla jsou mimorozpočtové fondy zřizovány na základě zákona a spravovány podle stanovených procedur a pravidel. Přesto však se můžeme v některých zemích setkat s tím, že vláda využívá toho, že mimorozpočtové fondy disponují příjmy, které pocházejí ze zdrojů vyčleněných z všeobecných zdrojů státního rozpočtu a jsou vedeny na zvláštních bankovních účtech, k realizaci výdajů mimo limity schváleného státního rozpočtu (*off-budget spending*). Protože vláda často nemá k dispozici vhodné nástroje říze-

ní, existují i další formy výdajů realizovaných mimo rozpočet vlády; jde o výdaje financované přímo zahraničními výpůjčkami či víceleté investiční projekty.

V některých zemích jsou informace o zdrojích a užití některých příjmů vlády – zejména příjmy z nerostných surovin a dalších přírodních zdrojů – velmi často před kontrolou parlamentu a veřejnosti skryty. S těmito příjmy se často zachází spíše jako s příspěvkem „do kapsy“ prezidenta nebo do politických „tajných fondů“ příslušného ministra než jako s příjmy veřejných rozpočtů. Pro zlepšení transparentnosti a pro podporu řádné správy veřejných prostředků je nezbytným předpokladem zahrnutí těchto příjmů a výdajů do rozpočtu. Ačkoliv může pro toto uspořádání existovat několik málo výjimek, dobré důvody pro utajování příjmů a výdajů (například bezpečnostní rizika) lze najít pouze zřídka. Obecně by existence takových „černých skříněk“ nebo „tajných fondů“ měla být považována za nejvyšší důkaz špatné správy veřejných prostředků nebo za otevřenou korupci.

5. Zvláštní úpravy správy veřejných prostředků

Zřizování fondů se zvláštní úpravou správy je někdy důsledkem nedostatku fiskální disciplíny, někdy ale také důsledkem toho, že standardní rozpočtové procedury se vůči některým kategoriím výdajů neuplatňují. V kapitole 7 ukazujeme, že pravidla pro řízení rozpočtových výdajů (*rules for managing budgetary appropriations*), jako například pravidla pro přesuny mezi rozpočtovými položkami, jsou nezbytná, ale neměla by být příliš rigidní. Pokud uplatňované rozpočtové procesy pro řízení některých činností dostatečně nevyhovují, je v obecné rovině vhodným řešením zdokonalit rozpočtové procesy a/nebo ustanovit pro dané činnosti procedury specifické. Tyto činnosti by však neměly být vyčleněny mimo rozpočet.

Revolvingové fondy mohou být vhodné v případě, že je třeba zajistit nákup zboží, k jehož dodání nedochází okamžitě a jehož úhrada by byla v případě uplatnění zásady ročního rozpočtu ohrožena. Takový mechanismus může být potřebný k tomu, aby vládní podniky mohly řádně provozovat své obchodní činnosti.

Z důvodu vyšší flexibility při řízení a z důvodů institucionálních, jako je zvláštní status některých profesí nebo činností, bylo v mnoha zemích zřízeno velké množství „nezávislých agentur“, především v sektoru vyššího školství. Tyto agentury jsou financovány především prostřednictvím transferů z rozpočtů centrální vlády, ale mají své vlastní rozpočty (ty se v některých zemích označují jako „doplňkové rozpočty“). V současné době některé země OECD ve snaze zlepšit provozní efektivnost počet nezávislých agentur zvyšují.

Zřizování revolvingových fondů a nezávislých agentur by však nikdy nemělo být záminkou pro vyloučení těchto programů a politik z parlamentní kontroly a vždy by měla být ve vztahu k těmto agenturám a fondům systematicky uplatněna minimální pravidla, která byla uvedena v předchozím textu.

6. Přidělování daňových výnosů a uživatelské poplatky

a) Přidělování daňových výnosů

Mimorozpočtové fondy jsou často financovány prostřednictvím daňových výnosů, které jim jsou přiděleny (například příspěvky sociálního zabezpečení, zdroje fondů dopravní infrastruktury, regionálních fondů, fondů pro energetiku atd.). Někteří ekonomové (Buchanan, 1968) argumentují, že celkové výdaje a jejich struktura by měly být určeny simultánně. Přidělování příjmů může v zásadě vystupovat jako nástroj projevení ochoty daňových poplatníků platit za požadované služby a vyjadřovat tak volbu mezi nižšími daněmi a vyšší nabídkou veřejných statků. Tímto způsobem mechanismus přidělování daňových výnosů

na specifické účely může současně určovat jak velikost nabídky veřejných statků, tak výši daní. Podle teorie veřejné volby může tento mechanismus zajistit optimální alokaci zdrojů a vyrovnaný rozpočet, avšak pouze za velmi restriktivních předpokladů, které ale veřejné statky obecně nespĺňují (například konstantní výnosy z rozsahu a neexistence externalit).

V realitě si ale nelze fiskální disciplínu vynutit prostřednictvím procesu, ve kterém je rozpočet odvozen na základě partikulárních a neomezených zájmů. Přidělování příjmů však obecně – a to i v případě, že jsou tyto příslušné fondy „konsolidovány“ s rozpočtem – snižuje flexibilitu alokace zdrojů a brání procesu stanovení programových priorit. Programy jsou totiž závislé na specifických příjmech, což může vést buď k nadměrným výdajům do příslušné oblasti, pokud jsou k dispozici dostatečné příjmy, nebo k příliš nízkým výdajům, protože příslušné činnosti zajišťované fondem nemohou být dotovány ze všeobecných rozpočtových zdrojů. Nejzávažnějším nedostatkem je, že v některých případech nevycházejí rozhodnutí o výdajích financovaných přidělováním příjmů z kritérií nákladové efektivnosti a účelnosti, ale ze schopnosti politiků nebo zájmových skupin chránit jimi upřednostňované programy.

Mezi přidělované výnosy patří například (McCleary, 1991):

- specifické daně nebo poplatky přidělené k danému konečnému užití, zejména příspěvky na sociální zabezpečení, daň z motorových paliv na investice do dálniční sítě apod.,
- specifické daně nebo poplatky vyčleněné pro široce vymezené konečné užití, zejména loterijní výnosy, které financují investiční projekty pro zlepšení životního prostředí,
- všeobecné daně vyčleněné pro specifické konečné užití, zejména fixní procento výnosu daně z příjmů věnované na specifické programy.

Ve většině případů jsou mechanismy, které přidělují určitý podíl z celkových daňových výnosů, diskutabilní. Co se týče specifických daní a poplatků, rozlišují se obvykle dvě situace: (1) „těsné přidělování výnosů“ v případě, že existuje těsná vazba mezi platbou uživatelského poplatku a souvisejícími výdaji (například poplatky za účast v univerzitních kurzech), a (2) „slabé přidělování výnosů“ v případě, že vazba mezi přínosem a poplatkem nebo daní je méně zřejmá (například užití loterijních výnosů na realizaci investičního projektu) (Hemming a Miranda, 1991).

Pokud existuje těsný vztah přínos/výnos a služba je zajišťována pro snadno identifikovatelnou skupinu uživatelů, může přidělování výnosů představovat vhodný nástroj stimulační agenturu ke zvyšování výkonu a zajišťování úspornosti nákladů. Využitím přidělování daňových výnosů se zlepšuje informovanost daňových poplatníků o tom, jak se nakládá s jimi placenými daněmi, a současně daňový poplatníci mohou dohlížet na efektivitu, s jakou jsou tyto služby zajišťovány (Petrei, 1998).

b) Uživatelské poplatky

Jak z důvodu zajištění příjmů, tak z důvodu výrobní efektivnosti je pro vládu obecně nezbytné uplatnit uživatelské poplatky v situaci, kdy zajišťuje kvazisoukromé statky, a za předpokladu, že agentury poskytující tyto statky si mohou ponechat významnou část těchto příjmů. (Pokud by nemocnice nebo univerzity nemohly volně nakládat s výnosy za poskytování svých služeb, neměly by patrně ani dostatečný zájem zlepšovat svou efektivnost.) I tam, kde uživatelské poplatky jsou přiděleny producentům veřejných statků, měly by být odhady výnosů a odpovídajících výdajů zahrnovány do rozpočtu. Přínosy plynoucí z vybírání uživatelských poplatků musejí být také posuzovány ve vztahu k dodatečným transakčním nákladům, které jsou vyvolány uložením a vybíráním těchto poplatků.

System stanovení a vybírání uživatelských poplatků musí být transparentní a efektivní (viz box 1.1). Při ukládání uživatelských poplatků by měly být přijaty následující principy (převzato z OECD, 1998b):

- *Jasně vymezené zákonné oprávnění.* Organizace uvalující poplatky za své služby by měla mít jasně definované zákonné oprávnění. Toto oprávnění by však mělo mít podobu obecného rámce a mělo by umožňovat úpravu poplatků bez dalších zákonných aktů.
- *Konzultace s uživateli.* Konzultace jednak umožňují vyhnout se nedorozumění a jednak jsou užitečné pro navržení podoby a zavedení systému zpoplatnění služeb.
- *Stanovení úplných nákladů.* Úplné náklady zajišťování dané služby (zahrnující jak provozní náklady, tak roční náklady na hmotný majetek, tj. odpisy a úroky) by měly být stanoveny bez ohledu na to, zda je záměrem, aby byly náklady pokryty poplatky plně, či pouze zčásti. V případě, že náklady jsou prostřednictvím poplatků uhrazovány pouze částečně, mělo by být z poskytovaných informací o nákladech zřejmé, kolik činí v zajišťování dané služby dotace vlády (problém měření nákladů je předmětem kapitoly 11).
- *Zohlednění principu spravedlnosti.* Vždy by se měla posoudit možnost snížení, popřípadě i zrušení uživatelských poplatků pro určité skupiny uživatelů, například důchodce nebo zdravotně postižené osoby.
- *Neutralita z hlediska hospodářské soutěže.* Při stanovování poplatku za dané služby by oceňování nákladů mělo být přesné a zohledňovat všechny druhy nákladů, které vznikají soukromým subjektům podnikajícím ve stejném (nebo příbuzném) odvětví.
- *Efektivnost výběru poplatků.* System pro výběr uživatelských poplatků musí být efektivní. Neplacení uživatelských poplatků by mělo být okamžitě postihováno.
- *Audit.* Organizace, které uplatňují a vybírají uživatelské poplatky, by měly podléhat pravidelnému auditu.
- *Hodnocení výkonnosti.* Aby byla zajištěna patřičná úroveň efektivnosti a kvality poskytovaných služeb, měl by být pravidelně monitorován výkon organizace, která tyto služby poskytuje (tento problém je podrobně diskutován v kapitole 15).

Některé země zahrnují u institucí, které provozují komerční aktivity nebo ukládají uživatelské poplatky, do rozpočtů pouze čisté výdaje a schválená rozpočtová dotace odpovídá rozdílu mezi plánovanými výdaji a očekávanými příjmy. Jestliže hrubé příjmy a výdaje představují objemově vysoké částky, uvádění pouze čistých výdajů brání důkladné analýze a přesným odhadům ekonomických nákladů. „Přechod k rozpočtování čistých výdajů vede k podhodnocování velikosti vládního sektoru a ke snížení srovnatelnosti údajů vztahujících se k výdajům veřejných rozpočtů.“ (Heald a Georgiou, 2000) Požadavky kladené na efektivnost nemohou potlačit potřebu parlamentu a veřejnosti disponovat úplnými informacemi o činnostech vládních institucí. V některých zemích, které odvozují rozpočtové ukazatele z čistých výdajů (např. několik zemí bývalého Sovětského svazu), vedou tyto instituce účty akruálně a vykazují hrubé výnosy/příjmy i náklady/výdaje. To je však z hlediska potřeb parlamentní kontroly a informovanosti veřejnosti nedostatečné.

Box 1.1 PŘÍKLADY FINANČNÍHO ZATÍŽENÍ UŽIVATELE V ZEMÍCH OECD (UŽIVATELSKÉ POPLATKY)

Jasně právní ukotvení

Finská ústava explicitně vyžaduje, aby veškeré uživatelské poplatky byly ukládány na základě legislativy. V roce 1992 finský parlament uvedl v platnost *zákon o uživatelských poplatcích za veřejné služby*. Tento zákon vymezuje obecné principy týkající se veřejných služeb, které by měly být zpoplatněny uživatelskými poplatky, a základnu, z níž by měly být poplatky kalkulovány. Každé jednotlivé ministerstvo rozhoduje, které z jím zajišťovaných služeb mají být zpoplatněny, a následně vydává nařízení pro zavedení nezbytných procedur.

Stanovení úplných nákladů

Správa sociálního zabezpečení ve Spojených státech je jedním z největších provozovatelů informačních technologií na světě. V průměru provádí 21 milionů transakcí za den. V roce 1988 se rozhodla zavést systém rozvrhování nákladů, na jehož základě jsou náklady každé transakce připsány konkrétnímu uživateli. Původně byly veškeré náklady na informační technologie připsány Úřadu systémových operací (*Office of Systems Operations*). Následně byl uveden do provozu rozsáhlý systém účtování nákladů. V počáteční etapě bylo možné připsat konkrétním uživatelům pouze čtyři pětiny nákladů. Prostřednictvím zdokonalení systému je nyní možné připsat konkrétním uživatelům téměř veškeré náklady. V důsledku toho se zlepšila správa této funkce.

Britská národní kartografická agentura (Ordnance Survey) prodává mapy a související datové služby vládním organizacím, veřejným podnikům, komerčním organizacím a veřejnosti. Byla zřízena řada konzultantských výborů, které reprezentují 160 organizací zajímajících se o služby této agentury. Tyto výbory dávají doporučení týkající se rozsahu, dostupnosti a stanovení cen služeb kartografické agentury. Tento způsob zjišťování názorů klientů umožnil agentuře, aby lépe přizpůsobila své služby potřebám uživatelů.

Odpovídající cenová strategie

Když *Švédský statistický úřad* obdrží objednávku na specializované informace, které jsou součástí jeho automatizovaných datových systémů, nabízí diferencované ceny založené na prioritě dané objednávkou. Vyšší ceny jsou účtovány za objednávky, které mají být zpracovány okamžitě; snížené ceny se vztahují na objednávky, které mohou být zpracovány v noci nebo v jinou dobu, kdy jsou požadavky na datové systémy malé.

Když *Německo* zavedlo časově diferencovaný systém poplatků za užívání dálniční sítě, tzv. Euro-Vignet, snažilo se zajistit spolupráci sousedních zemí při zavádění jednotného systému, který by byl společně jednotným způsobem provozován ve všech zemích. To minimalizovalo nepohodlí řidičů a zkrátilo proces výběru uživatelských poplatků.

Posouzení principu spravedlnosti

Když *Island* zavedl uživatelské poplatky za základní a specializované zdravotní služby, existovala obava, že to povede k neúměrnému zatížení osob s nízkými příjmy. Proto byly vydány karty opravňující ke slevě, které zajistily svým držitelům přístup k těmto službám za třetinu řádné ceny.

(pokračování)

Box 1.1 PŘÍKLADY FINANČNÍHO ZATÍŽENÍ UŽIVATELE V ZEMÍCH OECD (UŽIVATELSKÉ POPLATKY) (pokračování)

Lucembursko při stanovení uživatelských poplatků za služby domovů důchodců a pečovatelské služby přihlíží k finančním možnostem každého rezidenta. Jestliže je měsíční příjem rezidenta nižší nebo roven uživatelskému poplatku, je uživatelský poplatek odpovídajícím způsobem snížen tak, aby danému občanovi zbyla stanovená peněžní částka jako kapesné. Vedle toho existuje i zvláštní mechanismus, který umožňuje zohlednit i veškerá aktiva, která občan vlastní.

Zajištění neutrality z hlediska hospodářské soutěže

Zajištění neutrality hospodářské soutěže věnuje velkou pozornost *Finsko*. Vládní organizace jsou omezeny v nabídce komerčních služeb, které mohou poskytovat; všechny poskytované služby se musejí vztahovat k základním funkcím organizace. Při stanovení nákladů komerčních služeb jsou uplatňována opatření, která zajišťují přesnost a úplnost stanovení nákladů. Nad dodržováním těchto pravidel dohlíží Úřad pro volnou soutěž (*Office of Free Competition*), který může vládním organizacím nařídít, aby ceny upravily.

Zdroj: OECD (1998b)

7. Fondy sociálního zabezpečení

Povinný charakter systému sociálního zabezpečení a jeho dalekosáhlé sociální, ekonomické a finanční dopady si vynucují, aby byly fondy sociálního zabezpečení zahrnuty do rozpočtu. Možnou výjimku představují země, ve kterých se na správě fondů podílejí také zaměstnavatelé a odborové svazy (zejména v některých členských státech EU). Bylo by obtížné integrovat do rozpočtu fondy sociálního zabezpečení, které nejsou přímo spravovány vládními institucemi. Avšak vzhledem k tomu, že na tyto fondy připadá významný podíl veřejných výdajů, je nezbytné, aby byly alespoň vykazovány na konsolidovaném principu v jednom finančním výkazu. Jejich rozpočty by měly být přiloženy k rozpočtu centrální vlády a současně předkládány parlamentu. Měly by také být podrobeny stejnému paralelnímu procesu hodnocení a kontroly jako rozpočet vlády.

D. Další formy vládních politik s fiskálními dopady

1. Kvazifiskální aktivity⁷

Kvazifiskální aktivity představují finanční transakce realizované centrální bankou nebo státem vlastněnými bankami za účelem dosažení cílů určitých politik. Tyto operace zahrnují úrokové dotace, podporu neprosperujících podniků a finančních institucí, splátky vládního dluhu a financování kurzových ztrát, které vláda utrpěla. Při dosahování vytyčených cílů politik by před kvazifiskálními operacemi měly být obecně upřednostňovány jasně vymezené dotace, které jsou součástí rozpočtu. Centrální banka by se v dané zemi měla orientovat pouze na měnovou politiku a s ní související operace a neměla by být vtahována do činností, které ve svých důsledcích suplují fiskální operace realizované prostřednictvím rozpočtu. V každém případě by kvazifiskální operace centrální banky a dalších bankovních institucí měly být podrobeny stejné kontrole jako přímé výdajové programy vlády a měly by být vykazovány v rozpočtových dokumentech. Nezbytným minimem by mělo být, aby přehled kvazifiskálních aktivit bankovního sektoru byl přiložen k rozpočtu. Centrální banka by také měla publikovat transparentní účty, protože odhad nákladů kvazifiskálních operací není jednoduchou záležitostí.

2. Závazky a potenciální závazky vlády⁸

Vedle právních závazků mají vlády další explicitní nebo implicitní závazky, které jsou spojeny s okamžitými nebo budoucími fiskálními dopady. Fiskální rizika a nejistoty se zvyšují. Mezinárodní propojení finančních trhů přináší vyšší objemy, rychlost a volatilitu přeshraničních finančních toků a vlády mohou být nuceny intervenovat na podporu domácího finančního systému. Běžnou praxí se staly státní záruky a systémy pojištění. Vznikem implicitních nebo explicitních státních záruk je také často doprovázena privatizace.

Závazky vlády proto mohou být jisté nebo nejisté (potenciální) a explicitní nebo implicitní. Podle stupně predikovatelnosti fiskálních dopadů těchto závazků rozlišujeme tyto typy:

- *Explicitní závazky a dluhy* jsou právně závazné a předvídatelné. Tato skupina zahrnuje například rozpočtované výdajové programy, víceleté investiční smlouvy, mzdy zaměstnanců státní správy, důchody a dluhové závazky.
- *Explicitní a potenciální závazky* představují zákonné nebo smluvní závazky, které se stanou splatnými závazky v případě, že nastane určitá událost, která může, ale nemusí nastat. Tato skupina zahrnuje například státní garance za úvěrové smlouvy uzavřené vládními subjekty jiné než centrální úroveň (vlády nižších úrovní, veřejné nebo soukromé podniky) a systémy pojištění s účastí státu (pojištění bankovních depozit, proti povodním, proti škodám na úrodě atd.). Často je pravděpodobnost vzniku události, která vede k plnění garance, vysoká, protože jsou tyto garance zpravidla poskytovány na podporu neprosperujících podniků nebo sektorů, které se ocitly v problémech.
- *Implicitní závazky* představují závazky nebo očekávanou finanční zátěž vlády, které nevyplývají ze zákona, ale souvisejí s očekáváním veřejnosti. Například se od vlády očekává realizace oprav a údržby veřejné infrastruktury a podpora systémů sociálního zabezpečení, a to i v případech, kdy to nevyžaduje zákon.
- *Implicitní a podmíněné závazky* jsou nejméně předvídatelnou skupinou a představují zákonem neupravené závazky, které se stanou splatnými závazky za určité situace, která může a nemusí nastat. Například se všeobecně očekává, že vláda zasáhne, pokud bankovnímu sektoru hrozí krize nebo pokud je země vystavena nějaké přírodní katastrofě ap.

Při rozpočtování a procesu rozhodování se obvykle pozornost soustředí na výdajové programy a zčásti na víceleté, ze zákona vyplývající závazky, jako je např. dluhová služba. Ve většině zemí se v rozpočtu nevěnuje žádná pozornost dalším dlouhodobým závazkům a implicitním nebo potenciálním závazkům. Pokud zemi hrozí finanční problémy nebo je realizována fiskální konsolidace, projevuje se často tendence přehlížet fiskální rizika, která nejsou bezprostřední nebo explicitní. Jakkoliv je tato tendence pochopitelná, vede k prohlubování budoucích problémů, které se tak stanou horšími, než jakými by byly, kdyby byla existence těchto závazků reflektována přímo.

Existenci „nekrytých“ závazků (tj. závazků, na které vláda netvoří účelové rezervy) lze zčásti vysvětlit rozmanitostí zdrojů fiskálních rizik, kterým je vystavena centrální vláda, a faktem, že jsou nedostatečně zohledňovány při formulaci rozpočtu. Závazky, jež vyplývají ze systému důchodového zabezpečení, souvisejí s demografickým vývojem a ve většině zemí se neustále zvyšují. Obdobně rostou i finanční nároky na zdravotní péči ve společnostech, v nichž se prodlužuje střední délka života. Nedostatek prostředků na pravidelnou údržbu a opravy investičního majetku snižuje efektivnost původní investice. Závazky a sliby vlády, které stojí mimo rozpočtový systém, snižují udržitelnost fiskální pozice.

Správné rozpočtování a formulace politik vyžadují širší a ambicióznější přístup, který by efektivně zohlednil krátkodobá i dlouhodobá fiskální rizika, jimž je vláda vystavena. Je nezbytné vytvořit systémy, které

budou vlády více nutit, aby si uvědomovaly finanční dopady svých rozhodnutí, a činit je zodpovědnějšími. Nejdůležitější je ale otázka politické vůle a schopnosti vést o stavu veřejných financí efektivní komunikaci s veřejností. V souladu s tím je nutné realisticky vyhodnocovat závazky, jež vyplývají z již existujících nebo nových výdajových programů a politických opatření, bez ohledu na jejich povahu (implicitní nebo explicitní, přímé nebo potenciální). Vyhodnocování závazků je kriticky důležité pro definování fiskálních cílů a pro volbu mezi alternativními politikami a výdajovými programy. Součástí tohoto vyhodnocování by měla být fiskální rizika. Informace o explicitních a potenciálních závazcích by měly být publikovány ve finančních zprávách (blíže kapitola 12) a výkazech o dluhu a potenciálních závazcích, které jsou předkládány spolu s rozpočtem. Implicitní a potenciální závazky již z definice kvantifikovány nebo předvídaný být nemohou. Skutečnost, že existují, by ale měla zvyšovat fiskální obezřetnost a měl by existovat rozhodovací mechanismus, jenž by umožňoval rychlou a účinnou reakci v případě, že by neočekávaná událost měla nastat.

Tabulka 1.1 ilustruje opatření, která by Ministerstvo financí mohlo přijmout, aby zvládlo fiskální rizika spojená s programy veřejných výdajů.

Tabulka 1.1 OPATŘENÍ KE ZVLÁDÁNÍ FISKÁLNÍCH RIZIK JEDNOTLIVÝCH VLÁDNÍCH PROGRAMŮ

<i>Dříve než vláda přijme nový závazek,</i>	<ul style="list-style-type: none"> • vyhodnotí, jak tento závazek splňuje vytyčený cíl a strategické priority státu, • vyhodnotí rizika jednotlivých programů a společně s existujícími riziky odhadne potenciální fiskální dopady příslušného závazku a stanoví dodatečné nároky na tvorbu rezerv, • zváží alternativní možnosti řešení a formy podpory s ohledem na s tím spojená finanční rizika a s ohledem na kapacitu vlády řídit rizika, • navrhne program tak, aby chránil vládu proti rizikům, • definuje a zveřejní standardy a limity omezující zapojení vlády tak, aby minimalizovala morální hazard.
<i>Když vláda přijme nový závazek,</i>	<ul style="list-style-type: none"> • rozpočtuje a zaúčtuje potenciální fiskální náklady, • monitoruje rizikové faktory spojené s daným programem.
<i>Když má dojít k plnění závazku,</i>	<ul style="list-style-type: none"> • jestliže se jedná o implicitní závazek, vláda vyhodnotí, zda plnění závazku je v souladu s vytyčenými cíli vlády a zda vyvolá žádoucí reakci v chování trhů, • plní závazek v rámci předem stanovených limitů a využije této zkušenosti pro budoucí rozhodování o alternativních možnostech řešení, • porovná skutečné fiskální náklady a odhadované náklady a vyhotoví zprávu o vzniklých rozdílech, vyhodnotí příčiny selhání výsledků a sankcí.

Některé instrumenty diskutované v této práci mohou při řešení těchto problémů napomoci. Například přístup víceletého rozpočtování umožňuje vyhodnocovat fiskální udržitelnost závazků realizovaných politik a implicitních závazků ve střednědobém horizontu (blíže kapitola 6). Akruální účetnictví (buď „modifikované“, nebo „plné“) poskytuje rámec pro hodnocení dopadů explicitních závazků (viz kapitola 11). Tyto nástroje však nejsou ani nutné, ani postačující pro úplné vyhodnocování fiskálních rizik. Klíčovým požadavkem je uvědomění si existence fiskálních rizik, zahrnutí analýzy takovýchto rizik do rozpočtového procesu a publikování informací za účelem veřejné kontroly.

3. Úvěrové garance

Nejčastějšími explicitními a potenciálními závazky jsou úvěrové garance. Vláda může poskytovat záruku za úvěry čerpané různými agenturami, podniky nebo jinými nezávislými agenturami, které jsou pod

širší kontrolou vlády, ale ve vybraných situacích také za úvěry čerpané soukromými podniky. Záruky mohou být vystavovány jak za domácí, tak za zahraniční úvěry. Mezinárodní finanční instituce zpravidla vládní záruku požadují při poskytnutí úvěru nevládním jednotkám.

Ačkoliv jsou garance již dlouhou dobu považovány za vhodný nástroj v rukou vlády, mohou být spojeny se značnými fiskálními dopady. To se jednoznačně projevilo ve zkušenostech mnoha latinskoamerických zemí v osmdesátých letech, kdy řada dlužníků nebyla schopna splácet státem garantované úvěry. Dotyčné vlády musely převzít náklady dluhové služby a splátek úvěrů, což vedlo k trvalému zatížení již tak napjatých veřejných rozpočtů.

Vládní záruky mají své opodstatnění v případech, kdy příjemce úvěru nedosahuje požadované úvěruschopnosti (nebo když omezená úvěruschopnost je spojena s vysokými zápůjčními náklady) a pokud je účel úvěru v souladu s cíli, programem a politikami vlády. Pokud existence nedokonalých informací potenciálním věřitelům neumožňuje získat odpovídající obraz o úvěruschopnosti vypůjčovatele, může vládní garance napravit tržní distorze a garance je oprávněná jak z ekonomického hlediska, tak z hlediska vládních politik. V realitě jsou ale takové garance často poskytovány bez vyhodnocení schopnosti příjemce garance úvěr splatit nebo zvýhodňují vlivné spojence a nejsou systematicky vykazovány.

Náklady na garance v podobě výdajů veřejných rozpočtů lze jen obtížně spolehlivě odhadnout; odhady závisejí na převážně subjektivním hodnocení rizika nesplacení. Rozpočet by ale měl přinejmenším obsahovat seznam nových garancí, které vláda plánuje udělit, a/nebo agregátní peněžní stropy, které objem poskytnutých garancí omezují. (Je nutné také zajistit vhodná pravidla upravující řízení a účtování garancí.) V několika zemích vybírají vlády při vystavení garance za úvěr poplatky. Tento přístup má tu výhodu, že vytváří mechanismus registrace a monitorování poskytnutých garancí a také do určité míry zavádí platbu pojistného pro případ nesplacení úvěru. Jestliže je poplatek proporcionální vzhledem k riziku nesplacení (a riziko je správně stanovené), pak by to v součtu všech garancí mělo dostačovat pro krytí nákladů, jež jsou s realizací garancí spojeny.

Efektivní řízení rozpočtu vyžaduje stejně efektivní řízení záruk. V první řadě by měl existovat systém, který zajistí, že budou posouzeny finanční dopady poskytnutí garance před jejím vystavením, a který umožňuje kalkulovat riziko takových garancí. Za druhé by měly existovat procedurální pojistky, které minimalizují nepříznivý dopad garancí na fiskální pozici vlády. Za třetí by měl být uplatňován systém, který by monitoroval finanční výsledky příjemce garance. A v neposlední řadě by měla existovat dostatečná kontrola a odpovědnost za dosažené výsledky; to by zabránilo zneužití garancí.

Měl by být stanoven strop omezující objem garantovaných úvěrů. Tento strop by měl být schvalován parlamentem při projednávání ročního rozpočtu. Pokud takové stropy nejsou stanoveny, může velkorysé poskytování garancí nepříznivě poznamenat úvěruschopnost samotné vlády a následně může způsobit nárůst úrokových nákladů ve střednědobém horizontu. Stropy omezující rozsah garancí navíc vedou k přísnější kontrole, a tím podporují konkurenci mezi potenciálními dlužníky, čímž jsou garance směřovány k finančně zdravějším jednotkám. Riziko garancí musí být proto kalkulováno a explicitně zachycováno a publikováno v rozpočtových dokumentech.

V některých zemích musí být každá záruka schválena parlamentem. V jiných zemích je oprávněno vydávat garance pouze ministerstvo financí. Ukazuje se jako vhodné, aby garance převyšující jistou částku byly vystaveny dodatečnému procesu schválení, jako například jejich předložením vládě nebo parlamentu.

A konečně monitorování garancí vyžaduje pravidelné přezkoumávání, aby bylo možné předvídat možnou realizaci garance a způsob jejího financování. Prvním krokem může být publikování údajů za garance jako součásti každoroční rozpočtové dokumentace a souhrnných účtů vlády.

4. Vládní půjčky

Vládní půjčky představují další možný nástroj dosažení cílů vládních politik a za určitých okolností mohou nahrazovat přímé výdaje. Z tohoto důvodu by rozhodování o poskytnutí půjčky mělo probíhat transparentně, mělo by být podrobena stejné kontrole jako přímé výdaje a mělo by být jednoznačně vykazováno v rozpočtu.

Vládní půjčky jsou často určeny jednotkám, které si nemohou dovolit půjčovat si za komerčních podmínek, protože jejich činnost musí být dotována nebo protože jejich úvěruschopnost je nízká (typickým příkladem jsou půjčky na sklizeň zemědělských plodin nebo půjčky státem vlastněným podnikům). Vládní půjčky mohou být také využívány pro usnadnění přístupu ke komerčním úvěrům a jako jejich doplněk. Zahraniční půjčky, které slouží k financování podniků veřejného sektoru, jsou často poskytovány vládě, která je následně „přepůjčí“ konečnému příjemci úvěru.

Skutečnost, že úvěry musejí být (v zásadě) splaceny, může z vládních půjček činit efektivnější nástroj pro dosažení veřejných cílů, než jsou přímé výdaje. Vedle toho však mohou být půjčky používány k tomu, aby se obešlo rozpočtové omezení. Půjčky jsou často podrobeny slabší kontrole než nenávratné rozpočtové výdaje a často nepodléhají zákonnému oprávnění.

Obvykle je součástí vládních půjček úroková dotace⁹ a vládní půjčky jsou spojeny s vyšším rizikem než úvěry poskytované obchodními bankami. Koncesionářské zahraniční půjčky poskytované vládě s tím, že vláda je „přepůjčí“ jednotkám veřejného sektoru, obvykle obsahují ustanovení, že tyto úvěry mohou být poskytnuty pouze za komerčních podmínek, aby se předešlo zvýhodnění veřejných podniků na úkor soukromého sektoru. V realitě ale toto ustanovení systematicky prosazováno není. Vláda někdy nese kurzové ztráty a riziko platební neschopnosti může být vysoké.

Rozpočtové nakládání s vládními půjčkami by mělo zahrnovat následující prvky:

- Protože je nezbytné chápat vládní půjčky jako určitý substitut výdajových programů, měly by být programy vládních půjček během přípravy rozpočtu posuzovány společně s výdajovými programy.
- Půjčky by měly být zahrnuty do rozpočtu s plným uvedením doby jejich splatnosti a podmínek a měly by být předkládány k legislativnímu schválení.
- Úrokové dotace musejí být vždy rozpočtovány jako výdaj. Lze zvážit dva přístupy: (1) rozpočtování současné hodnoty úrokové dotace při udělení úvěru nebo (2) rozpočtování úrokové dotace v souladu se splátkovým kalendářem. Upřednostněn by měl být první přístup, aby dotace byla rozpočtována v roce, ve kterém bylo rozhodnutí o poskytnutí půjčky učiněno; to je také administrativně jednodušší.
- Půjčky by měly být v rozpočtu vykazovány v hrubém vyjádření.

5. Daňové výdaje

Daňové výdaje jsou dalším nástrojem fiskální politiky a jako takové by měly být podrobeny stejným rozpočtovým pravidlům a kritériím transparentnosti jako vládní půjčky. Daňovým výdajem rozumíme „daňový výnos ušlý v důsledku zvýhodňujících ustanovení daňového práva“ (Spojené státy, FASAB, 1995), což zahrnuje:

- osvobození od daně, jestliže příjmy zvláštní skupiny daňových poplatníků jsou vyjmuty z daňové základny,

- odčitatelné položky, jestliže některé výdaje nebo paušální částky jsou odečítány od základu daně,
- daňové zápočty, které znamenají snížení daňové povinnosti (na rozdíl od odčitatelných položek, které snižují zdanitelný základ),
- odložení splatnosti daně, jestliže je datum splatnosti daně odloženo bez uvalení úroků z prodlení nebo penále,
- snížené daňové sazby, jestliže určité skupiny poplatníků nebo činností jsou zvýhodněny nižší než standardní sazbou daně.

Smyslem daňových výdajů je dosažení určitých zamýšlených cílů vládní politiky prostřednictvím poskytování výhod jednotlivcům nebo jednotkám, které se pro ně kvalifikují, nebo prostřednictvím podpory vymezených činností. Mohou být také určeny ke zlepšení daňové rovnosti nebo k odstranění nedokonalostí v jiných oblastech daňové soustavy. Stejně cíle (například finanční podpora rodin) mohou být dosaženy prostřednictvím přímých výdajů nebo prostřednictvím jiných forem daňových úlev.

Aby bylo možné určit, zda nějaké daňové opatření vede ke vzniku daňových výdajů, je nutné nejprve stanovit normální daňové podmínky, které jsou uplatněním příslušného opatření narušeny. To je relativně snadné, pokud daňový výdaj vyplývá z určité úlevy na dani (např. zvláštní sazba daně z příjmu pro zemědělskou činnost); existence daňových výdajů je však diskutabilní v případě, že je zasažena celá konstrukce daně (např. diferencované sazby daně z příjmů v závislosti na rodinných poměrech poplatníka). Diskuze se také vede o metodologii používané pro hodnocení dopadu daňových výdajů, protože některé daňové výdaje mohou mít ve srovnání s přímými výdaji odlišný dopad, pokud vezmeme v úvahu případnou vyvolanou změnu v chování poplatníka.¹⁰

Daňové výdaje jsou poskytovány prostřednictvím daňových zákonů; ty jsou v některých zemích předkládány spolu s ročním rozpočtem výdajů. Nejsou ale podrobeny stejnému systému vnitřní kontroly a legislativnímu schvalování jako ostatní výdaje. Proto daňové výdaje představují snadný a méně transparentní způsob poskytování výhod určitým skupinám. V některých případech je obtížnější identifikovat skupinu nebo skupiny, které mají prospěch z daňových výdajů, než skupiny, které jsou příjemci přímých výdajů. To může vést k výsledkům, které se liší od deklarovaných cílů vládních politik. Například domácnosti s vysokými příjmy mohou mít vyšší prospěch z diferencovaných sazeb daně z příjmů zaměřených na podporu vícečetných rodin než domácnosti sociálně potřebnější. Navíc kompenzace daní (zejména v případě zboží a služeb) vytvářejí díry v samotném daňovém systému.

Daňové výdaje by měly být vždy porovnávány s odpovídajícími výdajovými záměry a měly by být, pokud možno, co nejtransparentnější. V ideální situaci by obdobně jako v případě vládních půjček měly být přímé dopady daňových výdajů rozpočtovány v hrubém vyjádření jak na straně příjmů, tak na straně výdajů. Tento přístup může být aplikován pro daňové výdaje, které lze snadno měřit a monitorovat (jako jsou vratky daní nebo daňové kompenzace poskytované na základě smluvních podmínek). Protože daňové výdaje jsou obtížně měřitelné, nelze tento přístup uplatnit ve všech případech.

Vyhodnocení dopadu daňových výdajů by ale mělo být vždy zahrnuto do pravidelného rozpočtového procesu. Za tímto účelem by měl být pravidelně vypracováván přehled daňových výdajů, aby bylo možné vyhodnotit příslušné politiky, jež obsahují daňové výdaje, při přípravě rozpočtu a rozhodnout se mezi daňovými výdaji a přímými výdaji. Některé členské státy EU (např. Belgie, Francie a Španělsko) připojují takový přehled každoročně k rozpočtovým dokumentům (blíže box 1.2). To zlepšuje parlamentní kontrolu vládních politik.

Box 1.2 DAŇOVÉ VÝDAJE VE FRANCII

Zpráva o daňových výdajích je ve Francii publikována od roku 1980 každoročně jako součást Zprávy o finanční kontrole, která doplňuje návrh rozpočtového zákona. Zpráva pojednává o veškerých daních centrální vlády. Daně jsou klasifikovány trojím způsobem: (1) na základě ekonomické podstaty daně, (2) podle hlavního cíle daňových výdajů (ekonomický rozvoj, úspory, podpora regionů nebo odvětví, politika bydlení a sociální politika) a (3) podle skupiny poplatníků, kteří mají z daňových výdajů prospěch (domácnosti, podniky nebo obojí současně).

V každém z těchto případů je identifikován bezprostřední příjemce podpory, ale touto identifikací se nesleduje záměr zohlednit přesun daňového břemene. Používá se formální definice daňových výdajů: označení „daňový výdaj“ se může vztahovat k jakémukoliv zákonu nebo právní normě, které mají za následek ztrátu příjmů státu, a tudíž snižují daňové břemeno poplatníka oproti jeho daňové povinnosti, kterou by nesl při uplatnění „standardu“, tj. obecných principů francouzského daňového zákonodárství.

Hlavní daňové výdaje ve Francii zahrnují:

- snížení daňové povinnosti v důsledku uplatnění odčitatelné položky na vyživované osoby (*quotient familial*),
- osvobození od daně z příjmů pro bývalé vojáky v důchodovém věku, úroky z některých forem úspor, některé sociální dávky atd.,
- položky odčitatelné od základu daně týkající se starých a zdravotně postižených občanů,
- dodatečné standardní položky, které se týkají některých podnikatelských výdajů a jsou odčitatelné od základu daně z příjmu,
- odpočitatelné položky týkající se výdajů na určité bytové opravy a rekonstrukce velkého rozsahu,
- odečitatelné položky týkající se určitých dividend a úrokových příjmů,
- všeobecnou rovnou daňovou sazbu pro zemědělce,
- různá daňová osvobození a speciální odečitatelné položky týkající se daně ze zisku obchodních společností,
- speciální úpravu daně z přidané hodnoty,
- osvobození od daně nebo snížené sazby vnitřní daně ze spotřeby ropných produktů týkající se některých lodí, paliv pro trysková letadla, topení v domácnostech atd.

Zdroj: OECD (1996g)

E. Rozpočtové dokumenty

Informace o rozpočtu předkládané parlamentu by měly zahrnovat základní prvky, které jsou potřebné pro hodnocení fiskální politiky vlády a jejích budoucích dopadů. Tyto problémy byly diskutovány v této kapitole a podrobněji jsou rozebírány v kapitolách 4, 5, a 6. Rozpočtové dokumenty by měly obsahovat většinu z následujících informací nebo tyto informace všechny:

- střednědobé makroekonomické a fiskální projekce;
- přehled rozpočtových politik a cílů fiskální politiky;
- popisnou zprávu jednotlivých ministerstev nebo agentur objasňující sektorové činnosti, které mají být rozpočtově pokryty, jejich cíle a očekávané výsledky;
- odhady příjmů a výdajů v hrubém vyjádření, i když jsou dotace předkládány ke schválení na netto principu. Tyto odhady by měly pokrývat veškeré příjmy a výdaje centrální vlády, včetně speciálních fondů a účtů, pokud existují;
- oprávnění přijímat budoucí závazky, pokud existují;
- financování z externích zdrojů, grantů a půjček;
- přehled potenciálních závazků vyplývajících ze státních garancí za dluhy třetích stran a odhad plateb, které budou pravděpodobně vyžadovány z titulu splatných garancí během rozpočtového roku;
- přehled hlavních fiskálních rizik, která lze identifikovat;
- zprávu o daňových výdajích.

POZNÁMKY

1. Slovo „budjet“ je odvozeno ze starofrancouzského slova „bouge“, které označuje malý vak.
2. Vlády na nižší než centrální úrovni jsou často označovány společným anglickým termínem *subnational governments*.
3. V celé knize se používá označení „veřejné podniky“ pro organizace, které jsou kontrolovány vládou a provozovány na komerčním principu. Zahrnují jednotky, které se v metodice SNA93 a ESA95 označují jako veřejné korporace a veřejné kvazikorporace. Definice těchto termínů jsou uvedeny na konci publikace v rejstříku pojmů.
4. V centrálně plánovaných ekonomikách je dělicí linie mezi činnostmi veřejných podniků a vládními činnostmi nejasná, protože státem vlastněné podniky se často zapojují do poskytování sociálních služeb.
5. Například v Austrálii činily mandatorní výdaje v letech 1993/1994 více než 80 % odhadovaných výdajů veřejných rozpočtů (Allan, 1994).
6. Zajímavá diskuze důvodů pro a proti využívání mimorozpočtových fondů a pro a proti vyčleňování environmentálních příjmů je obsažena v materiálu OECD Program environmentálních opatření pro střední a východní Evropu (2000) (*Environmental Action Programme for Central and Eastern Europe*). Tento materiál shrnuje: „Tyto fondy jsou obvykle provozovány v nejúspěšnějších tržně reformních zemích, ve kterých se blíží přechod k tržnímu hospodaření ke konci a hlavní důvody pro mimorozpočtové environmentální fondy s vyčleněnými příjmy zanikají.“
7. Blíže viz Mackenzie a Stella (1996) a Robinson a Stella (1993).
8. Tato část je z velké části převzata z práce Hany Poláčkové (1999).
9. Metody, jak odlišit „čistě úvěrovou“ složku a složku v podobě „dotace“, jsou shrnuty v Wattleworth (1993).
10. Společná studie Nejvyššího účetního úřadu Spojených států (*United States General Accounting Office*) a Nejvyššího kontrolního úřadu Kanady (*Office of the Auditor General of Canada*) (1986) obsahuje tento komentář: „Odstranění hlavních daňových výdajů může mít ve skutečnosti negativní dopad na výstup a důchody v ekonomice, čímž může vést k nižším dodatečným daňovým příjmům, než jaké udávají odhady v publikované tabulce [...] Daňové výdaje mohou mít větší účinky než přímá pomoc ve formě dotací, protože selektivní opatření přímo zvyšují důchod po zdanění a dotace by byly zpravidla zdaněny nebo by snižovaly odpočitatelné výdaje.“

POZNÁMKY ČESKÉ REDAKCE

- 1* Pojem *agency* je překládán jako agentura pro jednotky kontrolované vládou, které realizují vládní politiky, a to bez ohledu na jejich konkrétní právní podobu a způsob napojení na rozpočet. V tomto smyslu je používán i termín výdajová jednotka (*spending unit*).
- 2* V tomto kontextu jde spíše o jednotky zařazené do nevládních sektorů než obchodní společnosti, což by odpovídalo ekvivalentu podle českého práva.
- 3* Jedná se spíše o příslib, že v budoucnu bude schválena příslušná posloupnost výdajů ve formě plateb.