

KAPITOLA 9

FUNKCE STÁTNÍ POKLADNY A ŘÍZENÍ POKLADNÍCH OPERACÍ

A. Funkce státní pokladny

Vláda musí zajistit efektivní realizaci rozpočtů a dobré řízení finančních zdrojů. Výdajovým agenturám musejí být zdroje nezbytné k realizaci rozpočtu poskytnuty včas a náklady vládních výpůjček musejí být minimalizovány. Nezbytné je také zdravé řízení finančních aktiv a pasiv.

Řízení finančních zdrojů v rámci vlády zahrnuje různé aktivity: formulaci fiskální politiky, přípravu rozpočtu, realizaci rozpočtu, řízení finančních operací, účetní pravidla a kontrolu, archivování záznamů a komparativních dat, audit a ocenění finančního výkonu a výsledků vládních politik a programů. Funkcí státní pokladny v tomto širokém rámci finančního řízení je zabezpečit dosažení souboru oněch specifických cílů, které byly uvedeny výše. To zahrnuje některé nebo všechny následující činnosti¹:

- řízení pokladních operací,
- řízení vládních bankovních účtů,
- účetnictví a výkaznictví,
- finanční plánování a predikce hotovostních toků,
- řízení vládního dluhu a záruk,
- správu zahraničních grantů a doplňkových fondů mezinárodní pomoci,
- řízení finančních aktiv.

Organizační uspořádání a rozdělení pravomocí pro výkon těchto aktivit se mezi jednotlivými zeměmi velmi liší. V některých zemích se útvary státní pokladny zaměřuje pouze na funkce řízení pokladních operací a dluhu (které jsou popsány v této kapitole). V několika málo zemích je řízení dluhu vykonáváno nezávislými agenturami. V jiných zemích vykonává státní pokladna kontrolu realizace rozpočtu a/nebo vládního účetnictví. Velice často je útvary státní pokladny podřízenou agenturou ministerstva financí, ale v několika zemích je na ministerstvu financí nezávislý. V takovýchto případech je nezbytná úzká koordinace mezi ministerstvem financí a státní pokladnou, protože realizace rozpočtu musí být založena na prioritách stanovených v rozpočtu. V tranzitivních zemích by státní pokladna měla být součástí ministerstva financí nebo by k němu měla být připojena, protože koordinace mezi vládními agenturami je často slabá.

Schéma 9.1 HLAVNÍ FUNKCE STÁTNÍ POKLADNY

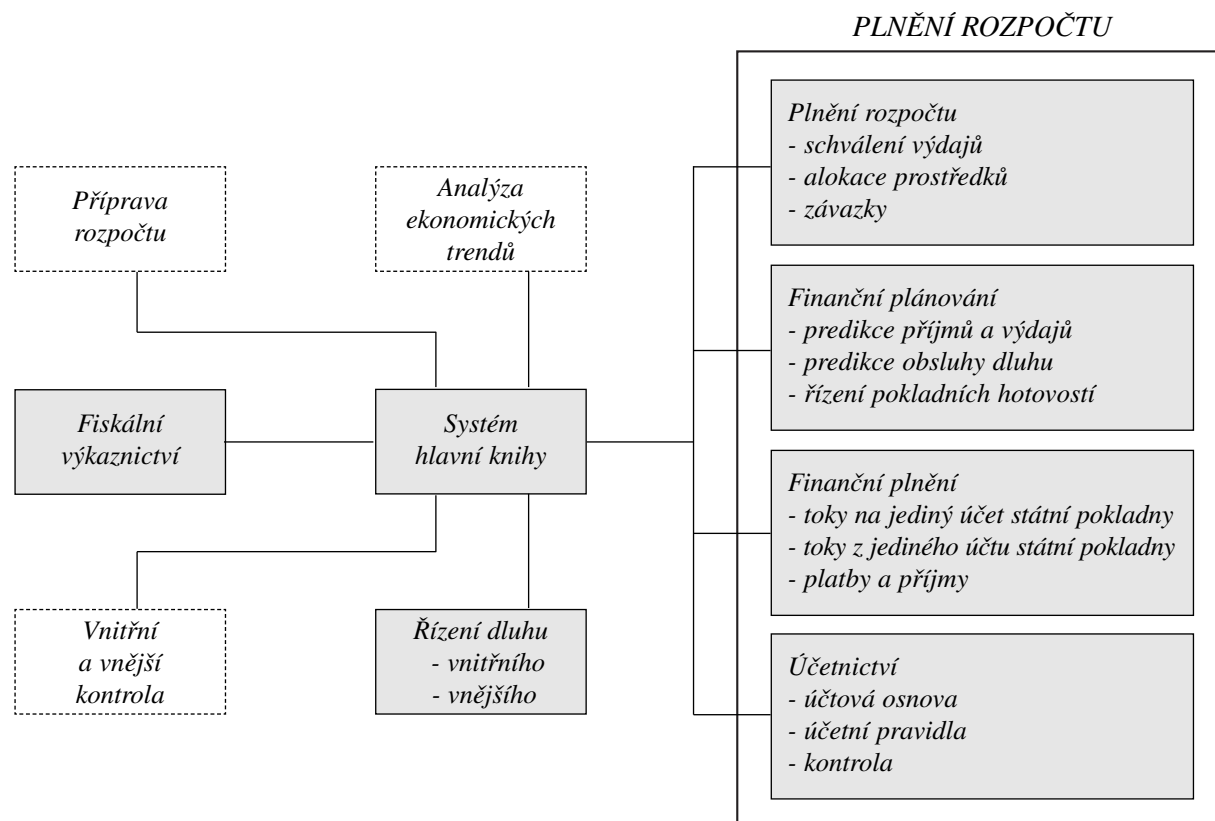


Schéma 9.1 znázorňuje hlavní funkce vykonávané státní pokladnou (oblasti ohraničené přerušovanou čarou jsou často vykonávány v oddělených systémech). Schéma 9.2 znázorňuje možné organizační uspořádání státní pokladny s oddělenými oblastmi zabývajícími se hlavními funkcemi řízení pokladních operací a dluhu, účetnictvím a výkaznictvím a realizací rozpočtu a finančním plánováním.

Schéma 9.2 PŘÍKLAD ORGANIZACE STÁTNÍ POKLADNY



B. Řízení pokladních operací

1. Cíle

Řízení pokladních operací má následující úkoly: řízení výdajů v agregované podobě, efektivní realizaci rozpočtu, minimalizaci nákladů vládního vypůjčování si a maximalizaci využití nákladů příležitosti. Řízení pokladních operací je klíčovým prvkem v makroekonomickém a rozpočtovém řízení. Pro účely řízení rozpočtu však musí být doplněno adekvátním systémem řízení závazků a není náhradou za zdravou rozpočtovou přípravu.

Pro efektivní realizaci rozpočtu je nezbytné zajistit, aby závazky byly hrazeny v řádných termínech a aby příjmy byly vybírány včas; aby se minimalizovaly transakční náklady; aby se prostředky vypůjčovaly za nejnižší možné úrokové sazby nebo aby se dodatečné příjmy generovaly investováním do ziskových cenných papírů. Je také nezbytné hradit platby včas, a to na základě přesného sledování termínů jejich splatnosti.

V minulosti vlády otázkám spojeným s efektivním řízením pokladních operací často nevěnovaly dostatečnou pozornost. Procesy realizace rozpočtu a řízení pokladních toků se zaměřovaly na otázky kontroly správnosti a souladu s právním řádem, zatímco denní potřeby finančních prostředků byly řízeny centrální bankou. Výdajové jednotky se nezabývaly náklady na výpůjčky, protože jejich úrokové platby byly již zapracovány do rozpočtu připraveného ministerstvem financí. Podle Garamfalviho (1996):

„Centrální plánování po sobě zanechalo institucionální a organizační dědictví charakterizované nezdramými hranicemi mezi rozpočtovým a bankovním sektorem. Nikoho nezajímalo, že ladem ležící prostředky jsou drahé v důsledku ušlých úrokových příjmů a že vypůjčování si (nezbytně vyvolané nedostatkem zdrojů na agregované úrovni) zvyšuje v důsledku úrokových plateb budoucí výdaje. Patříčná důležitost nebyla přiznána ani řízení pokladních operací a dluhu při uspokojování požadavků vládního sektoru na výpůjčky a (následně) při řízení fiskální a měnové politiky.“

Efektivní řízení hotovosti nabývá stále většího významu. Důvodů je několik: jednak se sleduje hospodaření vlády (náklady na vládní výpůjčky a rozsah úvěrů, které vládě poskytuje bankovní sektor, se hodnotí jako klíčové makroekonomické ukazatele a mimo jiné se stávají kritériem pro eventuální poskytování finanční podpory z fondů MMF) a jednak stále více dochází k oddělování aktivit centrální banky a vládního rozpočtu, resp. pokladních operací. Na zlepšeném řízení pokladních operací se projevil také zájem o zlepšení fiskální pozice; některé země také připravily reformy s cílem donutit výdajové agentury k větší odpovědnosti za pokladní operace a posílily nástroje vedoucí k zajištění celkové fiskální disciplíny.

2. Centralizace zůstatků bankovních účtů vlády a jednotný účet státní pokladny

a) Centralizace zůstatků bankovních účtů vlády

Provozní zůstatky bankovních účtů by měly být udržovány na minimu jednak proto, aby byly minimalizovány náklady na vypůjčování si, a jednak proto, aby byl maximalizován stav depozit nesoucích úrok. V zemích, v nichž jsou prostředky uvolňovány prostřednictvím zálohového systému, někdy výdajové agentury akumulují volné zůstatky na svých bankovních účtech. Tyto volné prostředky zvyšují náklady vládních výpůjček, které si vláda musí vzít, aby zajistila financování plateb některých agentur, i když jiné agentury mají prostředků přebytek. Také tam, kde jsou účty výdajových agentur vedeny v komerčních bankách, mohou volné zůstatky pomoci uvolnit tlak na úvěry tím, že bankovní sektor získává dodatečné zdroje pro úvěry.

Zůstatky na bankovních účtech jsou efektivně centralizovány prostřednictvím jednotného účtu státní pokladny (*treasury single account – TSA*).² To je účet nebo soubor vzájemně propojených účtů, jejichž prostřednictvím vláda realizuje všechny platby. V praxi existuje v rámci širokého konceptu jednotného účtu státní pokladny několik metod centralizace transakcí a peněžních toků. Ty můžeme velmi rámcově seskupit do následujících kategorií:

- *Jednotný účet státní pokladny a centralizovaná účetní kontrola.* Žádosti o platby a dokumenty je opravňující (např. faktury) jsou zasilány státní pokladně, která je kontroluje a plánuje jejich úhrady. Státní pokladna řídí tok neuhrazených faktur.
- *„Pasivní“ jednotný účet státní pokladny vytvářený pouze jedním centrálním účtem.* Platby jsou prováděny přímo výdajovými agenturami, ale prostřednictvím jednotného účtu státní pokladny. Státní pokladna prostřednictvím plánu realizace rozpočtu stanoví pokladní limity pro celkový objem transakcí, ale již nekontroluje individuální transakce.
- *„Pasivní“ jednotný účet státní pokladny zahrnující několik podúčtů.* V takových případech je jednotný účet státní pokladny organizován následujícím způsobem: (1) výdajová ministerstva vedou účty v centrální bance a tyto účty jsou podřízené k účtu státní pokladny; (2) výdajové agentury vedou účty buď v centrální bance, nebo v komerčních bankách, které musejí být odsouhlaseny státní pokladnou; (3) účty výdajových agentur jsou účty s nulovými zůstatky s tím, že prostředky jsou převáděny na tyto účty tak, jak jsou schválené platby provedeny, nebo banka přijímá platební příkazy zasláné výdajovou agenturou až do určitého limitu definovaného státní pokladnou; (4) účty výdajových agentur se automaticky vyrovnávají na konci každého dne (tam, kde bankovní infrastruktura umožňuje denní clearing); (5) centrální banka konsoliduje pozici vlády na konci každého dne včetně zůstatků na všech účtech vlády. Tento systém umožňuje – ale nevyžaduje – diverzifikované bankovní uspořádání. Platby mohou být prováděny prostřednictvím bank vybraných konkurenčním způsobem.

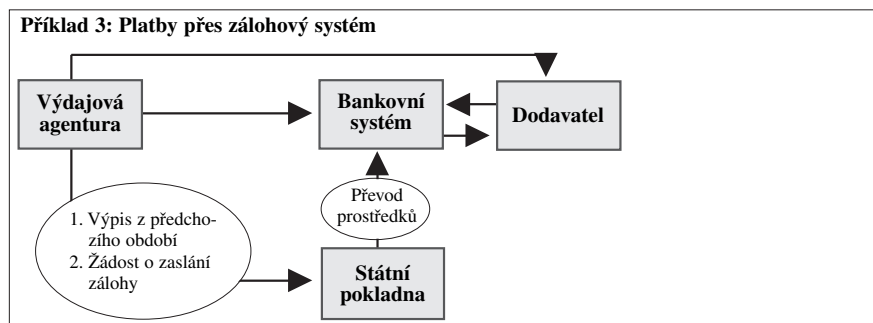
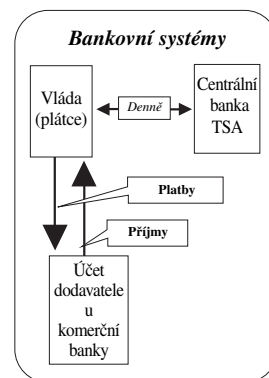
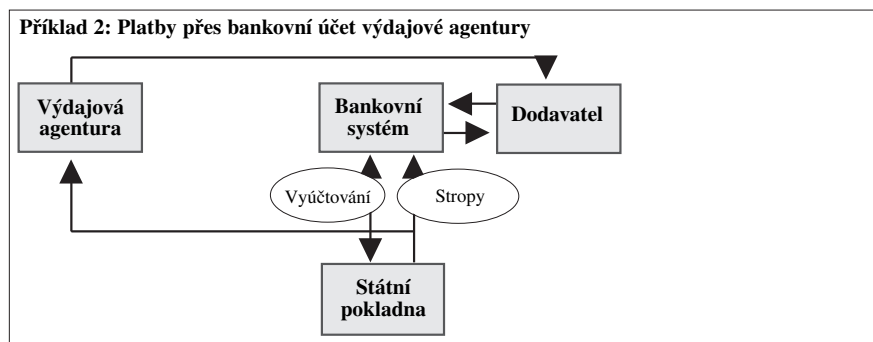
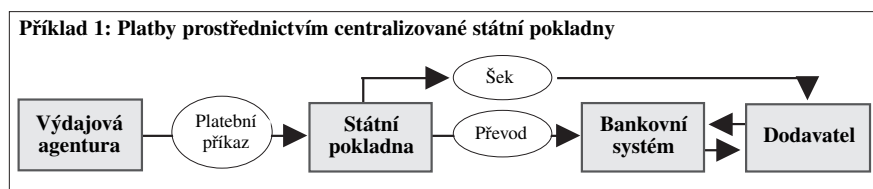
První příklad ve schématu 9.3 znázorňuje model, ve kterém jsou platební transakce centralizovány v rámci jednotného účtu státní pokladny, který hraje buď aktivní, nebo pasivní úlohu tak, jak to bylo popsáno výše. Druhý příklad se odvolává na „pasivní“ jednotný účet státní pokladny zahrnující několik podúčtů.

Tam, kde centrální banka nemá adekvátní síť regionálních poboček nebo nemá kapacitu na to, aby zpracovávala tak velký objem transakcí spojených s vládními platbami a příjmy, jsou drobné bankovní operace delegovány na dalšího zástupce, zpravidla některou z pověřených komerčních bank. Tento zástupce provádí operace jménem státní pokladny a denně převádí všechny vládní příjmy na jednotný účet státní pokladny v centrální bance; za to mu centrální banka poskytuje úhrady za provedení všech plateb, které se vztahují k vládním operacím. Takovéto uspořádání může být sjednáno jak tam, kde jsou platby prováděny přes státní pokladnu, tak tam, kde jsou vládní agentury přímo zodpovědné za ověření plateb (viz box „Bankovní systém“ ve schématu 9.3).

V některých zemích je při spojování centralizace pokladních operací s decentralizací platebního procesu velkou překážkou špatná bankovní a technologická infrastruktura. Možnou překážkou realizace rozpočtu se tak může stát zpracování platebních transakcí oddělených výdajových agentur na centrální úrovni. Geograficky vzdálené výdajové jednotky mohou mít oddělené bankovní účty spravované formou zálohových plateb (to znamená, že nová záloha je poskytnuta poté, co je předložen doklad k účtu stvrzující použití předchozí zálohy). Tento scénář je zobrazen ve třetím příkladě ve schématu 9.3.

Ať je institucionální uspořádání jakékoli, centralizovaná peněžní bilance by měla zahrnovat všechny vládní účty užívané pro platební transakce, včetně účtů spravovaných mimorozpočtovými fondy. Pokladnímu systému s institutem „hlavní účetní knihy“ (popsáno v kapitole 13), ve které jsou zaúčtovány všechny transakce, se může přiřadit jak centralizovaný, tak decentralizovaný systém účetnictví a zpracování plateb.

Schéma 9.3 TŘI SYSTÉMY STÁTNÍ POKLADNY



Poznámka: TSA = jednotný účet státní pokladny

b) Návrh systému řízení pokladních operací

Z hlediska řízení pokladních operací přináší tyto modely centralizace zůstatků bankovních účtů identické výsledky. Na první pohled se může zdát, že varianta, která umísťuje zpracování platebních transakcí a účetní kontrolu pod plnou odpovědnost odboru státní pokladny, je z hlediska řízení pokladních operací a řízení výdajů mnohem efektivnější. Centralizace účetní kontroly a centrální řízení toků však mohou vést k neefektivnosti, a dokonce i korupci v zemích se špatným řízením, zvláště tam, kde má státní pokladna v pravomoci výběr dodavatelů, kterým bude platit. Např. podle Premchanda (1995):

„Příznivci znovuzavedení systému státní pokladny navrhuji, aby státní pokladny nezpracovávaly jen platby, ale byly zodpovědné i za zpracování účetních operací. Takový krok by ale mohl rozšířit mezeru mezi zodpovědností za platbu a pravomocí zaplatit. A co více, zkušenosti ukazují, že státní pokladny nejsou odolnější vůči politickým tlakům než komerční banky. Obcházení zákona a politikaření nemohou být vyloučeny znovuzavedením systému státní pokladny. Dohled nad disciplínou, jenž je nezbytnou součástí efektivního vládního finančního řízení, je lépe zajistit prostřednictvím pevnější kontroly, pravidelného dohledu, posílením odpovědností, větší osobní účasti a nejvíce pak větší transparentností.“

„Pasivní“ jednotný účet státní pokladny má výhodu v tom, že dává výdajové agentuře odpovědnost za vnitřní řízení a přitom udržuje centrální kontrolu nad pokladními operacemi. V tranzitivních zemích, kte-

ré čelí potížím s kontrolou zůstatků účtů mocných výdajových ministerstev a mimorozpočtových fondů, zajistí pasivní jednotný účet státní pokladny tvořený účty centralizovanými v centrální bance pravděpodobně lepší celkovou kontrolu jejich zůstatků než jednotný účet státní pokladny tvořený několika účty v různých bankách.

Reforma systému řízení pokladních operací musí brát v úvahu možný vliv na řízení rozpočtu výdajových agentur a musí být také nákladově efektivní. Zavedení systému, který centralizuje řízení operací s účty vlády, nezakládá velké problémy pro centrální odbory výdajových ministerstev. Avšak organizace platebního systému musí kvůli regionálním odborům těchto ministerstev brát v úvahu systém veřejné administrativy a bankovní infrastruktury, který je v dané zemi vybudován.

V mnoha zemích by modernizace řízení pokladních operací mohla spočívat:

- v denní centralizaci transakcí provedených na centrální úrovni přes jednotý účet státní pokladny a
- v proceduře založené na přidělování záloh pro vzdálené agentury.

Jelikož většina zemí používá větší část své hotovosti buď pro transakce na centrální úrovni (např. dluhové platby a výdaje řízené centrálními odbory výdajových ministerstev), nebo pro platby, které jsou splatné ve fixních datech (např. mzdové platby), umožnilo by takové uspořádání centralizaci většiny hotovosti.

Moderní technologie umožňuje, kromě případů vzdálených regionů, vytvoření elektronického propojení mezi výdajovými agenturami, centrální bankou (nebo komerčními bankami) a státní pokladnou. V zemích s nedostatečně rozvinutou bankovní infrastrukturou však může být existence velkého počtu bankovních účtů překážkou pro zavedení příslušného denního zúčtování a pro proces konsolidace.

Než začneme uvažovat o reformě systému řízení pokladních operací, měli bychom vyhodnotit důsledky plánované reformy pro bankovní soustavu. V řadě zemí systém řízení pokladních operací implicitně sleduje podporu upadajících bank. V takových případech by se měli politikové vážně zamyslet nad restrukturalizací bankovního sektoru. Na druhé straně také dochází k tomu, že komerční banky pověřené vedením vládních účtů mají problémy s řízením toků hotovostí, protože státní pokladna není schopna dostát svým závazkům.

Centralizace hotovostních toků umožňuje včasné sledování plateb, ale nesníží z výdajových agentur odpovědnost za dodržování závazků. Tomu je tak proto, že efektivní dohled nad realizací rozpočtu vyžaduje, aby závazky byly sledovány a výdaje odsouhlaseny.

c) Účetnictví a výkaznictví

V mnoha zemích je státní pokladna – ve spolupráci s profesionálními mezinárodními orgány – odpovědná za rozvoj a udržování účetního standardu a za vývoj vládní účetní legislativy a regulace. Státní pokladna je také zodpovědná za předkládání zpráv o plnění rozpočtu a vládních financí, za přípravu jiných statutárních zpráv (např. pololetní a výroční zprávy, zprávy pro Evropskou komisi o využití fondů EU) a za přípravu vládní finanční statistiky v souladu s pravidly MMF a ES.

3. Otázky efektivity

a) Výběr daní

Je nezbytné minimalizovat interval mezi dobou, kdy vláda získá peněžní prostředky, a dobou, kdy jsou dostupné pro financování výdajových programů. Příjmy by měly být zpracovány urychleně, aby byly při-

praveny k využití. Komerční banky jsou často kvůli vybudované infrastruktuře bankovního sektoru schopny vybírat příjmy mnohem efektivněji než daňové úřady, které by se místo toho měly zaměřit na sledování daňových poplatníků, vydávání daňových rozhodnutí, monitorování plateb a vykazování výsledků. Pokud jsou příjmy shromažďovány komerčními bankami, musí tomu tak být na základě takového uspořádání, které podporuje konkurenci a zajišťuje promptní převod vybraných příjmů na vládní účty. Systém úhrad poskytovaných bankám by neměl spočívat v tom, že banky jsou oprávněny po dobu několika dnů s vybranými příjmy disponovat. Měla by být zavedena přísná pravidla, která zajistí okamžité převody. Úhrady za služby, které banky poskytují, prostřednictvím poplatků jsou navíc mnohem transparentnější a podporují konkurenční prostředí. Nezbytným prvkem pro vyhnutí se zpoždění ve výběru příjmů je také zavedení vhodného systému pokut pro daňové poplatníky.

b) Platební techniky

Platební metody ovlivňují transakční náklady úhrad výdajů. V závislosti na bankovní infrastruktuře a na povaze výdajů je možné uvažovat o několika platebních metodách (šek, hotovost, elektronický převod, platební karta aj.)³. Moderní platební metody – např. platby prostřednictvím elektronického transferu místo šeku nebo hotovosti – umožňují vládě, aby mnohem přesněji plánovala pokladní toky, urychlila platby a zjednodušila administrativu a účetní proces. Zda však bude preferován jeden způsob platby před jiným, záleží na mnoha faktorech, jako např. na stupni ekonomického rozvoje země, rozsahu a zralosti bankovní sítě a na stupni komputelizace. Pro platby v rámci vládního sektoru (tj. když ministerstvo nebo vládní agentura poskytuje služby jiné agentuře) používá mnoho zemí „neproplatitelné“ šeky, zatímco jiné země provádějí vyrovnání účetně. Používání neproplatitelných šeků má výhodu v tom, že umožňuje vyhnout se zpoždění v účetním vyrovnání. V některých zemích závislých na zahraniční pomoci jsou „neproplatitelné“ šeky využívány k platbě daní spojených s dovozem financovaným ze zahraniční pomoci, aby se zabránilo daňovým únikům vzniklým v důsledku bezcelních dovozů.

c) Vytváření podniků

Pokud se má stát hlavním motivem reformního úsilí vlády zvýšení odpovědnosti za hospodaření s penězi daňových poplatníků (ve Velké Británii se používal slogan „*value for money*“), pak by významným začátkem mohlo být uspořádání vztahů mezi vládou a bankovním systémem na principech připomínajících podnikatelské prostředí. Zvážen by měl být systém, kdy vláda bude dostávat úroky ze všech svých depozit a zároveň bude platit za všechny jí poskytnuté bankovní služby (De Zoysa, 1990). Box 9.1 uvádí příklad takovéto reformy.

Země, v nichž jsou vládní agentury odpovědné za provádění plateb, by měly zvážit zavedení systému podniků pro řízení pokladních operací na úrovni výdajových agentur. Obecně prvním opatřením, o kterém se bude uvažovat, by však ve většině tranzitivních zemí měla být centralizace zůstatků na bankovních účtech vlády, protože pravděpodobně přinese nejvýznamnější hmatatelné výsledky.

4. Řízení vládních bankovních účtů

Státní pokladna by měla být zodpovědná za dohled nad všemi bankovními účty centrální vlády včetně mimorozpočtových fondů bez ohledu na to, jaká je organizace výběru daní nebo provádění plateb. Pokud jsou do výběru daní a provádění plateb včleněny i komerční banky, musí státní pokladna bankovní podmínky projednat a potvrdit je smluvně. To umožní, aby si vláda vyjednala lepší podmínky, a zajistí, aby byly dostatečně zohledněny požadavky na hotovost a řízení rozpočtu. Kromě využití bankovních účtů pro řízení rozpočtu může mít státní pokladna také depozitní účty v komerčních bankách, které mohou být vybírány na bázi veřejné soutěže tak, aby se zajistily co nejvýhodnější podmínky. Účty doplňkových fondů, např. z prodeje zbožíové pomoci, by měly být svěřeny do pravomoci státní pokladny.

Box 9.1 STIMULY K DOBRÉMU ŘÍZENÍ POKLADNÍCH OPERACÍ VE ŠVÉDSKU

Efektivní finanční řízení je ve švédském rozpočtovém systému klíčovým rysem. Prostředky přidělené ročním rozpočtem jsou ukládány na úročený účet každé agentury, a to zpravidla formou poukázání jedné dvanáctiny roční částky každý měsíc. Pokud agentura utrácí svůj přiděl pomaleji, pak je jí připisován úrok ze zůstatku na účtu; a obdobně, pokud agentura utrácí svůj přiděl rychleji, musí uhradit úrok, který odpovídá nákladům vládních výpůjček. Schopnosti přesně časovat jednotlivé transakce se v jednotlivých agenturách samozřejmě různí, ale tento systém obecně zvýšil povědomí agentur o pokladních operacích.

Dalším opatřením ke zlepšení řízení pokladních operací je umožnit agenturám, aby své nedočerpané přiděly převedly na budoucí období. To má zabránit „vzednutí“ úhrad na konci roku a zároveň zvýšit disciplínu mezi manažery, protože pokud agentury výdaje přečerpají, přenášejí se toto přečerpání na jejich účet do dalšího roku. Naopak pokud dosáhnou úspor zvýšením efektivity, tyto úspory se převádějí. Tím je podporováno zvyšování efektivity jejich operací.

Zdroj: OECD (1998a)

C. Finanční plánování a predikce

Finanční plánování a predikce toku pokladních operací jsou nezbytné k tomu, aby se zajistila kompatibilita peněžních výdajů s peněžními příjmy a připravil plán výpůjček. Jak bylo naznačeno v kapitole 7, pokladní tok musí být naplánován a tento plán musí být oznámen výdajovým agenturám, aby mohly efektivně realizovat rozpočet. Snížení nejistoty kolem programu řízení dluhu vypůjčovatеле je nadto odměněno nižšími výpůjčními sazbami. Proto je také důležité připravit a oznámit výpůjční plán předem (Ferré Carradeco a Dattels, 1997). Finanční plánování zahrnuje přípravu ročního plánu hotovosti a plánu realizace rozpočtu, měsíční hotovostní plány a predikce.

1. Plán realizace rozpočtu a plán pokladních operací*a) Finanční plánování v rámci roku*

V některých zemích připraví odbor státního rozpočtu plán realizace rozpočtu, který je predikcí výdajů, a odbor státní pokladny následně připraví plán pokladních operací. Plán operací plnění rozpočtu je někdy vyžadován k ověření závazku nebo žádostí o provedení úhrady, zatímco pokladní operace jsou řízeny prostřednictvím plánu pokladny.⁴ V některých zemích existuje jenom jeden finanční plán, který je připravován státní pokladnou.

Ať už je použita jakákoli metoda, měl by být plán realizace rozpočtu i plán pokladních operací připraven na celý rozpočtový rok, pravidelně aktualizován a rolován dopředu. Plán realizace rozpočtu zahrnuje predikci výdajů podle čtvrtletí (nebo pololetí) a měl by být rolován každé čtvrtletí (nebo pololetí).

Plán pokladních operací zobrazuje měsíční predikci finančních toků před tím, než se přistoupí k novým výpůjčkám; predikce by měla zahrnovat i splatné splátky půjček nebo poukázek dlužných vládou, splátky nedoplatků a čerpání již uzavřených půjček. Plán pokladních operací musí být konzistentní s plánem realizace rozpočtu a měl by být měsíčně aktualizován. Výpůjční plány vycházejí z měsíčních predikcí peněžních příjmů a výdajů.

Ačkoli plán plnění rozpočtu, dokonce i v rozpočtu založeném na pokladním systému, není založen na čistě hotovostní bázi, měsíční plány pokladních operací by čistě na hotovostní bázi založeny být měly. Tyto plány by měly být aktualizovány každý měsíc. Tato aktualizace by měla být (kromě jiného) prováděna na technickém základě a brát v úvahu vývoj měnového kurzu a úrokových sazeb, změny v platebním kalendáři objemově velkých investičních projektů a jiné nesplacené závazky.

Příprava měsíčních plánů hotovostních výdajových toků vyžaduje podrobné sledování jak plateb, tak závazků. Plány jsou využívány k definování měsíčních hotovostních transferů v rámci systému přidělování záloh nebo systému hotovostních limitů pro platby v rámci jednotného účtu státní pokladny. S výjimkou určitých případů by tyto limity měly být v souladu s plánem realizace rozpočtu.

Příprava plánu hotovosti a jeho aktualizace vyžadují úzkou spolupráci mezi útvarem státní pokladny a státního rozpočtu a útvarem daňové správy. Příprava měsíčního plánu hotovostních výdajů je spíše úkolem státní pokladny než úkolem rozpočtovým. Přesto by však státní pokladna měla spolupracovat s útvarem rozpočtu v případě, že je nezbytné provést jakoukoli úpravu plánu realizace rozpočtu.

b) Plnění rozpočtu

Při přípravě plnění rozpočtu a plánů pokladních operací a při jejich realizaci by měly být pro zajištění účelné a efektivní realizace rozpočtu přijaty následující principy:

- jednotlivé agentury by měly předem vědět, jaké prostředky budou mít k dispozici, aby mohly připravit realizační programy;
- prostředky musejí být uvolňovány v řádných termínech bez zpoždění. V případě hotovostních problémů by se spíše měla volit revize plánů uvolňování hotovosti a oznámení revidovaných plánů výdajovými ministerstvy než provádění netransparentní revize s tím, že prostředky budou uvolňovány se zpožděním;
- zvláštní pozornost je třeba věnovat agenturám sídlícím v geograficky vzdálených oblastech. To vyžaduje adekvátní plánování uvolňování prostředků a dobrou koordinaci mezi centrálními odbory a regionálními úřady ministerstva financí anebo dotýčnými výdajovými ministerstvy.

Plány plnění rozpočtu a hotovostní plány musejí být připraveny realisticky a odpovědně. Při jejich přípravě je třeba zohlednit následující skutečnosti:

- do těchto plánů je třeba zahrnout finanční potřeby na existující závazky;
- regulování hotovostních toků bez regulace závazků může vést k tomu, že se vytvářejí nedoplatky. V mnoha zemích, pokud jsou zavedeny měsíční hotovostní limity, není zcela jasné, zda výdajové jednotky mohou uzavírat závazky až do stropu daného rozpočtovým přidělem, nebo až do výše měsíčního hotovostního limitu;
- plán plnění rozpočtu a plán hotovosti by měly brát v úvahu časový rozvrh plateb a splatné závazky plynoucí ze závazků trvajících déle než jeden fiskální rok. Mnoho zemí pouze rozdělí rozpočet na čtyři čtvrtletní části nebo uvolňuje jednu dvanáctinu rozpočtovaného objemu každý měsíc. To není uspokojivé řešení. Např. měsíční rozdělení výdajů na investiční projekty by mělo být vysoce variabilní v závislosti na odlišných faktorech, jako např. na časovém plánu kontraktovaných plateb nebo na fyzické dodávce prací;

- přizpůsobení závazků vyžaduje čas. Zavedení měsíčních limitů je obecně spíše regulací hotovostních plateb v čase než regulací závazků, protože jeden měsíc může být dokonce i pro nemzdové platby (za zboží a služby) pro přizpůsobení závazků příliš krátký. Aby se zabránilo vzniku nedoplatků, měly by být měsíční hotovostní limity konzistentní se čtvrtletními hotovostními limity a se schválenými ukazateli rozpočtu. Dobou nezbytnou k regulaci nepravidelných závazků jsou alespoň 3 měsíce, zatímco otázky spojené s trvalými závazky by měly být řešeny už při přípravě rozpočtu.

Příprava plánu plnění rozpočtu by měla být odvozena od rozpočtu, a nikoli od požadavku řízení hotovosti. Při mimořádné situaci je nezbytné využít striktních hotovostních limitů a ty každodenně přehodnocovat. Je však třeba brát v úvahu, že samotná regulace hotovosti na měsíční bázi neřeší problém přecerpávání dostatečně. Kromě mimořádných situací by predikce měsíčních výdajů měla být odvozena od čtvrtletních predikcí. Proto bude hotovostní plán aktualizován a rolován ve dvou fázích: (1) každé čtvrtletí na celý fiskální rok, (2) každý měsíc na aktuální čtvrtletí v souladu se čtvrtletními hotovostními limity výdajů. Tento proces může zajistit konzistenci mezi hotovostním plánem a čtvrtletním plánem realizace rozpočtu, pokud jsou oba tyto plány připraveny.

c) Predikce příjmů

Dále by se měly připravovat predikce měsíčního rozložení příjmů. Taková predikce by měla být aktualizována pravidelně, nejlépe každý měsíc, protože vliv na výběr příjmů mohou mít změny makroekonomického prostředí a systému daňové správy.

K přípravě měsíčních predikcí příjmů jsou nezbytné ekonomické analýzy, stejně jako praktické zkušenosti; to umožní zohlednit změny v systému daňové správy. Tento úkol by měl být vykonáván daňovým a celním útvarem v úzké spolupráci se státní pokladnou a útvary odpovědnými za makroekonomické analýzy. V některých zemích jdou měsíční predikce připravené daňovými útvary v administrativních detailech do větší hloubky než ekonomická analýza. Ukazují rozdělení rozpočtovaných příjmů v celém fiskálním roce, ale neberou v úvahu fiskální a ekonomický vývoj, ke kterému dochází poté, co je rozpočet schválen parlamentem. Vláda by proto měla zvážit posílení kapacity pro predikce v odborech daňové správy.

Nezbytným předpokladem pro efektivní predikce je dobrý monitorovací systém. Výběr příjmů by měl být sledován podle jednotlivých hlavních daňových kategorií a přizpůsoben změnám v předpokladech, na kterých jsou predikce postaveny. Predikce v rámci roku by měly být založeny na předpokládaných příjmech a aktuálních informacích o výběru daní, výsledcích ekonomických studií ad. Je také užitečné používat krátkodobé predikční nástroje, jako např. krátkodobé makroekonomické modely a modely predikce daní.

Predikce příjmů musí zahrnovat také predikci nedaňových příjmů připravenou státní pokladnou v úzké spolupráci s agenturami odpovědnými za řízení a výběr těchto příjmů.

2. Predikce v rámci měsíce

Rozložení hotovostních toků v rámci měsíce se musí odhadovat proto, aby se určilo časování aukcí státních pokladničních poukázek a státních dluhopisů a den, kdy bude proveden převod prostředků agenturám v systému přidělování záloh.

Predikce plateb dluhové služby a mzdových plateb v rámci měsíce není velkým problémem. Pro další výdaje je třeba mít k dispozici vhodné záznamy o závazcích a výdajích ve stadiu ověřování včetně data jejich splatnosti. V praxi mohou toto provádět pouze výdajové agentury. V centralizovaném platebním

systemu, v němž chybí vhodné zaznamenávání závazků a schválených výdajů, by se státní pokladna měla zaměřit na provádění predikcí velkých plateb (např. některé investiční projekty) založených na informacích od výdajových agentur a připravovat pouze hrubé odhady plateb ostatních.

Přípravu predikcí příjmů v rámci měsíce může lépe vykonávat odbor daňové správy než státní pokladna, protože distribuci příjmů v rámci měsíce silně ovlivňují právě faktory vztahující se k daňové správě a chování daňového poplatníka.

Predikce v rámci měsíce by měly být revidovány a aktualizovány každý týden. S tímto účelem řada zemí zřídila komisi pro záležitosti státní pokladny, která se schází každý týden. Takové uspořádání může zlepšit řízení pokladních operací za předpokladu, že nesklouzne do každodenního řízení rozpočtu nebo stanovování priorit postaveného na politických rozhodnutích.

D. Řízení vládního dluhu

I. Všeobecné otázky

a) Právní a rozpočtová úprava

Aby se zabránilo nekontrolovatelnému zadlužování, měla by legislativa (zákonem o rozpočtových pravidlech nebo odděleným zákonem o řízení veřejného dluhu) zajistit, aby oprávnění vypůjčovat si měl pouze jednotný vládní orgán. Měl by to být orgán odpovědný za fiskální řízení (tj. ministerstvo financí).

Legislativní úpravou může být také stanoven limitem pro jednotlivé roky objem ročního vypůjčování si, který musí být v souladu s ročním rozpočtem.⁵ Rozpočet by měl také nastínit roční výpůjční plán.

Legislativní rámec by měla mít také směrnice týkající se používání jednotlivých typů instrumentů a prodejních technik, které vláda může použít. Přitom by zákony měly být dostatečně flexibilní pro možné přizpůsobování vývoji na finančních trzích a systémům informačních technologií.

b) Transparentnost a předvídatelnost

Cíle politiky řízení vládního dluhu by měly být jasně stanoveny a zveřejněny. Základními úkoly jsou financování rozpočtového deficitu nebo specifických projektů (pro programové půjčky) a minimalizace nákladů vypůjčování si. Vláda sleduje při řízení dluhu také jiné cíle, jako jsou např. rozvoj finančních trhů, podpora měnové politiky a podpora spoření. Rozvoj velkých a likvidních trhů se státními dluhopisy pomáhá řízení měnové politiky a rozvoji finančních trhů.

Jak bylo řečeno výše, snížení nejistoty týkající se vládního výpůjčního programu se všeobecně odráží v nižších výpůjčních sazbách. Mnoho zemí zveřejňuje své výpůjční plány předem.⁶ Pokud bereme v úvahu nejistotu daňového výběru, může být velikost budoucích aukcí ve výpůjčním plánu prezentována s přesností $\pm 10\text{--}20\%$ a např. přesné charakteristiky dané aukce mohou být oznámeny týden před jejím konáním. Výsledky aukce by měly být oznámeny krátce po jejím skončení.

Vláda by měla poskytnout parlamentu pravidelné a detailní zprávy o svém zadlužování a o dluhové politice a publikovat statistiku vládního dluhu včetně detailů o vládních operacích a podmíněných závazcích.

Řízení dluhu má dva hlavní aspekty: (1) výpůjční operace centrální banky jako součást měnové politiky a (2) vládní vypůjčování si pro financování vládního deficitu. Využívání vládních cenných papírů jako

instrumentu měnové politiky je považováno za stimul k rozvoji finančních trhů. Vyžaduje to však příslušné podpůrné uspořádání jako např. koordinaci mezi měnovými a rozpočtovými orgány týkající se objemu, jaký má být vydán, ochrany proti přefinancování vládního rozpočtu za účelem měnového řízení a sdílení nákladů financování.

c) Dluhová politika a odpovědnost

Prvním krokem při formulaci dluhové politiky pro financování rozpočtového deficitu je stanovení cílů v souladu s cíli fiskálními. Druhým krokem je určení strategických úkolů.

Co se týče vypůjčování si na finančních trzích (otázky programových půjček jsou posuzovány níže), formulace dluhové politiky zahrnuje strategické a taktické politické kroky týkající se výběru instrumentů, měny, cílových trhů ad.⁷ Výběr vhodného mixu těchto instrumentů by měl být založen na požadavcích investorů, rizikových faktorech a na cíli co do podpory likvidity a všeobecného rozvoje trhu. Výběr splatností je důležitý k vyrovnanosti dluhového profilu, k přizpůsobení volatility dluhu a k využívání preferencí investorů. Oslovování domácích institucionálních investorů snižuje úrokové náklady, ale rozvoj prodeje na trhu drobných klientů může zase podpořit spoření domácností.

V tranzitivních ekonomikách se vyžaduje opatrnost při zvažování určitých instrumentů, které zvyšují volatilitu dluhové služby (jako např. indexované a měnově vázané instrumenty). Ačkoli teorie portfolia naznačuje, že vypůjčování si v různých měnách diverzifikuje riziko a snižuje náklady na výpůjčky, vypůjčování si v cizí měně představuje v mnoha tranzitivních zemích vyšší riziko i vyšší náklady. Používání derivátů vyžaduje vysoký stupeň zkušeností a představuje značné riziko. Kromě několika výjimečných případů by se o této technice nemělo v těchto zemích uvažovat.

Odpovědnost za formulaci dluhové politiky a financování rozpočtu by měla spočívat na ministerstvu financí, nezbytná je však také úzká koordinace s centrální bankou a zároveň by měl být zvážen dopad na měnovou politiku. V mnoha zemích je centrální banka obeznámena s fungováním finančních trhů lépe než ministerstvo financí. Rozdělení odpovědností za realizaci dluhové politiky by mělo být stanoveno podle technických kapacit ministerstva financí, podle stupně rozvoje finančních trhů a podle stanovených cílů. V několika zemích je za vykonávání dluhové politiky a řízení cenných papírů odpovědná centrální banka. V rozvinutých zemích však v současné době existuje trend k přesunu řízení dluhu plně pod odpovědnost ministerstva financí s cílem odstranit možný konflikt mezi řízením dluhu a měnovou politikou.⁸

2. Střednědobé a dlouhodobé řízení zahraničního dluhu

V příjmově průměrných zemích snižuje zvýšená otevřenost finančních trhů rozdíly mezi vnějším a domácím dluhem. Tržní rating pokrývá jak vnější dluh, tak domácí poukázky a dluhopisy, které mohou být vydány v zahraniční měně a drženy zahraničními věřiteli. Řízení projektových a programových půjček však vyžaduje specifické procedury. V zemích s nízkými příjmy tvoří projektové a programové půjčky hlavní část vnějšího dluhu.

Systémy a procesy pro řízení střednědobého zahraničního dluhu by měly zahrnovat následující charakteristiky a funkce:

- *Uzavírání smluv o půjčce.* K uzavírání zahraničních půjček a udělených garancí by měl být oprávněn pouze jeden vládní orgán (ministerstvo financí).

Programové půjčky (na podporu platební bilance a/nebo rozpočtu) by měly být zahrnuty ve finančním plánu, který je připojen k rozpočtu. V některých zemích podléhá podpis těchto půjček schválení par-

lamentu. To zvyšuje transparentnost, ale může způsobovat zpoždění. Na místě může být globální autorizace finančních plánů, ale záleží na okolnostech a právním a institucionálním uspořádání země.

Programové půjčky by měly financovat pouze projekty zahrnuté v několikaletých odhadech nebo veřejných investičních programech, pokud jsou takové dokumenty připraveny. V těchto dokumentech by měl být prezentován objem programových půjček a jejich seznam by měl být připojen k ročnímu rozpočtu. Tento seznam by měl obsahovat celkový objem půjček včetně jejich podmínek. Jak bylo zmíněno v kapitole 1, programové půjčky nebo alespoň celkový objem projektů, který vláda zamýšlí přijmout během fiskálního roku, musí být schválen parlamentem.

- *Zaznamenávání transakcí.* Každá výpůjční transakce by měla být zaznamenána, včetně kontraktovaných půjček a garantovaného čerpání splátek, změny splácení, prominutí dluhu, zrušení nevyčerpané části půjčky a změny jejich podmínek.

Pro snadnější porovnávání a účetnictví je lepší registrovat jednotlivé transakce než sledovat agregovaná data. Např. je jednodušší porovnat individuální čerpání vyjádřená v cizí měně s konkrétními výdaji v domácí měně než porovnávat měsíčně agregovaná data. Průměrný měnový kurz za měsíc je s těžší podobný měnovému kurzu váženému čerpáním uskutečněným v daném měsíci.

Klíčovým problémem je sběr informací. V mnoha zemích nejsou data o čerpání dostupná. Útvar řízení dluhu často zaznamenává čerpání jenom na bázi informací plynoucích z komunikace s půjčovatelí, ale ne každý půjčovatel předává tyto informace včas. Následně, jak bylo zdůrazněno různými nejvyššími kontrolními institucemi, nemohou národní auditoři vykonávat audit uspokojivě, protože data o státním dluhu nemohou být porovnána se zprávou o realizaci rozpočtu. Předávání informací mezi výdajovými ministerstvy, projektovými manažery a útvarům státního dluhu je často neadekvátní. Čerpání garantovaných půjček není často systematicky projednáváno s odborem státního dluhu. Je třeba všeobecně posílit proces zpřístupňování informací zavedením např. měsíčního systému podávání zpráv od manažerů projektů a příjemců garancí útvaru řízení dluhu. Data od půjčovatелů a uživatelů musejí být systematicky porovnávána. To vyžaduje vést v knihách příslušné speciální účty projektů financovaných mezinárodními finančními institucemi a dále adekvátní posuzování změn měnového kurzu v účetním systému.

- *Řízení dluhu.* Měl se sledovat a pravidelně aktualizovat platební kalendář budoucích plateb a čerpání a vliv změn ve struktuře operací, aby byla získána základna pro makroekonomické predikce a dluhovou politiku.

Platební predikce je založena na podmínkách smluv. K určení přesného objemu splatných plateb jsou však nutné dodatečné informace. Mnoho zemí zcela spoléhá na předložení žádosti půjčujících o splátku. Odbor státního dluhu často ani přesně neví, jak půjčující počítají platby (např. když objem platby závisí na hodnotě měnového koše). Účtující o dluhu musejí být vyškoleni a musejí od půjčujících získat základní informaci o metodě výpočtu těchto plateb.

Obdobným způsobem některé útvary řízení dluhu nemají plnou kontrolu nad platebním kalendářem z hlediska potřeb jeho restrukturalizace. Pro predikce restrukturalizace postačuje jednoduchý tabulkový procesor. Aby se zvládlo řízení restrukturalizace, musí být platební kalendář vztahující se k restrukturalizačním dohodám vypočten přesně. Tento problém je souběžně řešen i prostřednictvím realizace systému řízení dluhu, který v sobě zahrnuje řízení restrukturalizace.⁹ Dluhy veřejných organizací, a dokonce i soukromé dluhy jsou často prostřednictvím restrukturalizačních operací přenášeny na vládu. Vlády by měly o takové operaci účtovat a měly by za to být odškodněny subjektem, který z restrukturalizace profituje. Obvykle by z restrukturalizačních dohod měla profitovat jenom vláda a podniky by měly vládě platit v souladu s původním platebním kalendářem.

- *Výkaznictví.* Systém vykazování dluhových transakcí by měl vyhovovat požadavkům makroekonomických analýz, vyjednávání s půjčujícími nebo se zeměmi, přípravě finančních programů a monitorování rozpočtu. Za tímto účelem musejí být půjčky řádně klasifikovány. Ohlašovací systém pro Světovou banku udává základní rozsah dluhového výkaznictví. Ten by ale měl být doplněn tak, aby bral v úvahu ostatní potřeby spojené s finančním monitorováním a s predikcemi, zvláště pokud jde o přípravu finančních programů a vyjednávání o dluhu.
- *Účetnictví.* Země s účetním systémem založeným na pokladní bázi sice závazky dluhové služby všeobecně monitorují, to ale nepostačuje. Nezbytný je systém akruálního podvojného účetnictví. Platby nejsou prováděny pouze v hotovosti z vládních bankovních účtů, ale také prostřednictvím dluhových operací (restrukturalizace, odpuštění dluhu). Zvýšení pasiv (tj. čerpání externích půjček) může korespondovat se zvýšením finančních aktiv (tj. prostřednictvím operace přepůjčování, např. zahraničních půjček kontraktovaných centrální vládou určených pro financování investiční politiky veřejných podniků). Odhadována by měla být rizika spojená s garancemi a přepůjčováním a měla by se brát v úvahu. Účetní procedury by měly být založeny na uznaných účetních principech, a nikoli na cílech dluhové politiky. Např. očekávaná restrukturalizace operací by měla být ve finančním programu brána v úvahu, ale na účty by měla být připsána jenom v případě, že dojde k jejímu uskutečnění. Zdrojem problémů při interpretaci mnoha zpráv o řízení dluhu jsou nesoulad s účetními standardy, záměna mezi predikcí dat a politickými cíli nebo aktuálními daty, záměna mezi novými operacemi (jako např. odpuštění dluhu) a revizemi aktuálních dat. V dluhových zprávách by měly být popsány účetní metody používané pro speciální operace, jako např. odpuštění dluhu.

V řadě zemí je organizační uspořádání řízení vnějšího dluhu v rámci vlády roztržštěné. Součástí řízení dluhu mohou být ministerstvo financí, ministerstvo plánování (nebo ministerstvo hospodářství), ministerstvo zahraničních věcí ad. (Husain, 1990).

Ministerstvo financí, které je odpovědné za fiskální řízení, by také mělo být odpovědné i za dluhovou politiku a řízení dluhu. To zahrnuje přehodnocení navržených dohod, odsouhlasení toho, zda se podmínky půjčky shodují s potřebami dluhové a rozpočtové politiky, odhad budoucího dopadu na náklady obsluhy dluhu, uskutečňování finančních kontraktů a udržování knih a systému vykazování dluhu.

V některých zemích je dluhová statistika vedena v centrální bance. I když je vláda odpovědná za řízení dluhu, je takovéto organizační uspořádání přijatelné. Mělo by zajistit úplnější pokrytí transakcí, protože každá platba je prováděna přes centrální banku. Avšak v zemích, které takové rozdělení odpovědnosti neprovedly, by měl statistický útvar centrální banky podávat zprávy ministerstvu financí, které je odpovědné za řízení a realizaci střednědobé vnější dluhové politiky. Existence dvou statistických útvarů – jednoho v centrální bance a jednoho v rámci ministerstva financí – je často zdrojem zmatků.

Mělo by se rozlišovat mezi funkcemi spojenými s řízením dluhu, rozpočtováním a investičním programováním na jedné straně a řízením pomoci na straně druhé. Rozpočtování a investiční programování se skládá ze stanovování priorit výdajových programů; útvar řízení dluhu by neměl z tohoto hlediska do řízení veřejných výdajů zasahovat. Na druhé straně by měly programové půjčky v zásadě financovat jenom ty projekty, které jsou zahrnuty v rozpočtu, nebo víceleté výdajové programové dokumenty. Pokud detailní pověření k závazkům založené na víceletých odhadech nebo investičních programech není připraveno, ministerstvo financí by mělo odsouhlasit, zda je programová půjčka kompatibilní s vládní politikou a střednědobým fiskálním cílem. Na druhé straně by každá půjčka měla být předložena k přezkoumání útvaru řízení dluhu.

3. Dary

Jak bylo zmíněno dříve, výdaje financované zahraničními dary, včetně darů naturálních, musejí být rozpočtovány, zaznamenány a zaúčtovány. Je nezbytné, aby existoval centrální systém zaznamenávání

zahraničních darů a souvisejících transakcí, který by měl být spojen s celkovým vládním účetním systémem. Ke sledování grantů může existovat speciální oznamovací mechanismus (tj. porovnávání zpráv od výdajových agentur s daty sponzorů). Organizace účtování transakcí uskutečněných z darů je – z širšího hlediska – obdobná s uspořádáním účetnictví a sledování dluhu. Centrální registr darů by měla udržovat státní pokladna (nebo centrální účetní útvar, pokud je oddělen od státní pokladny).

Tyto speciální otázky spojené s řízením předvstupních fondů EU jsou popsány v kapitole 10.

E. Řízení vládních aktiv

Vládní finanční aktiva se skládají z akcií podniků, půjček poskytnutých vládou, plateb garancí dosud nezaplacených dlužníky ad. Státní pokladna musí tato aktiva zaznamenat a zaúčtovat. Měla by také řídit půjčky poskytnuté vládou, zvláště schvalováním výplat a sledováním plateb. Státní pokladna by měla získat přístup k finančním informacím o podnicích, ve kterých má vláda podíly, sledovat platby dividend a zabývat se finančními aspekty privatizace.

Podobným způsobem by měl být udržován a pravidelně auditován registr hmotných aktiv vlastněných vládou, a to buď státní pokladnou, nebo jiným útwarem ministerstva financí. Každé nabytí nebo prodej státního majetku by měly být v souladu se standardy a zákonnými normami vydanými ministerstvem financí (nebo státní pokladnou) a měly by být rozpočtovány.

F. Vztah s centrální bankou

Centrální banka je ve většině zemí hlavním pokladníkem vlády. Dokonce i tam, kde výdajové agentury vedou své bankovní účty v komerčních bankách, jsou prostředky uvolňovány z účtu státní pokladny v centrální bance. Centrální banky jsou, chápáno obecněji, fiskálním agentem vlády a vykonávají aktivity v takových oblastech, jako je vládní emise, řízení veřejného dluhu a intervence na sekundárním trhu vládních cenných papírů.¹⁰

V mnoha zemích centrální banka vládě umožňuje poskytnutí krátkodobého úvěru. Aby však nedošlo k tomu, že by centrální bance byly stanoveny povinnosti, které by mohly být v rozporu s cíli měnové politiky (mnoho centrálních bank má za úkol udržování cenové stability), stále více zemí stanovuje pro vládní vypůjčování si od centrální banky přísné limity nebo je zakazuje. V EU Maastrichtská smlouva takovéto vypůjčky zakazuje. Zákaz vypůjčování si od centrální banky vyžaduje – z hlediska řízení pokladních operací – aktivní politiku při vydávání vládních cenných papírů na kapitálovém trhu a také intervence na sekundárním trhu. Takový zákaz může být pro země s málo rozvinutými trhy v krátkém časovém období nesplnitelný,¹¹ přesto ale je třeba vypůjčky od centrální banky striktně regulovat, aby byly v souladu s cíli měnové a fiskální politiky.

Teoreticky jsou zisky a ztráty centrálních bank ve většině zemí převáděny na účty vlády, ačkoli skutečná praxe se liší. Ztráty centrální banky nejsou často zahrnovány do vládních účtů (viz diskuze o kvazifiskálních výdajích v kapitole 1). Centrální banka by měla aplikovat komerční podmínky na možnost poskytnutí krátkodobého úvěru vládě, aby vládu podnítila k optimalizaci řízení pokladních operací a k limitování netransparentních kvazifiskálních výdajů. Pro zajištění transparentnosti by zisky a ztráty centrální banky měly být považovány za výdaje nebo příjmy rozpočtu. Přijetí těchto pravidel na druhé straně vyžaduje, aby centrální banka uplatňovala komerční podmínky i na depozita státní pokladny.

POZNÁMKY

1. Viz Ter-Minassian, Parente a Martinez-Mendez (1995).
2. Tento koncept se odvíjí od britského zákona o parlamentu z roku 1787 (Jiří III) ustavujícího tzv. konsolidovaný fond, který existuje dodnes.
3. Platební instrumenty jsou popsány v knize Premchanda (1995) na straně 25 (tabulka 1) a straně 27 (tabulka 3).
4. Například v Turecku připravuje útvar rozpočtu plán realizace rozpočtu a reguluje *tahakkuk*, který představuje administrativní etapu před provedením platby, zatímco státní pokladna připravuje hotovostní plán. Podobný přístup můžeme nalézt v jiných zemích, jejichž rozpočtový systém je odvozen od francouzského systému.
5. V Kanadě je zákon o vypůjčování si, který stanoví roční strop na vypůjčování si, připravován ve stejném období jako rozpočet a je předkládán parlamentu (Miller, 1997). V Thajsku nesmějí podle zákona zahraniční výpůjčky si překročit 10 % ročního rozpočtu (Premchand, 1993).
6. Např. ve Velké Británii oznamuje státní pokladna každý fiskální rok ve své výroční zprávě o řízení dluhu detaily finančních požadavků, emisní plán, strukturu splatnosti a objem vládních dluhopisů vydaných vládou. V Turecku je výpůjční plán vydáván každé čtvrtletí.
7. Ferré Carracedo a Dattels (1997).
8. Viz např. Velká Británie, Ministerstvo financí (1997c).
9. Jako UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*) v Systému řízení dluhu a finančních analýz (DMFAS), Systému zaznamenávání a řízení dluhu sekretariátu Commonwealthu (CS-DRMS) a systémech vyvinutých mnoha jinými zeměmi. Model udržitelnosti dluhu (DSM+) vyvinutý Světovou bankou importuje data ze systému řízení dluhu pro analýzy vnějších finančních požadavků a pro kvantifikace dopadů operací odpuštění dluhu.
10. Viz Blommestein a Thunhoml (1997) a Ter-Minassian, Parente a Martinez-Mendez (1995).
11. Ter-Minassian, Parente a Martinez-Mendez (1995). Viz také Cottarelli (1993).