

# ODPOVĚDNÉ ROZPOČTOVÁNÍ VE VYBRANÝCH ZEMÍCH

**Ing. Marcela Cupalová, Ph.D.**

Studie č. 2.094  
duben 2010

Obsah:

<b>ÚVOD</b> .....	<b>3</b>
<b>EVROPSKÉ STÁTY</b> .....	<b>CHYBA! ZÁLOŽKA NENÍ DEFINOVÁNA.</b>
ŠVÝCARSKO .....	3
POLSKO .....	4
ŠPANĚLSKO .....	4
ITÁLIE .....	5
NĚMECKO .....	5
NIZOZEMÍ.....	6
ŠVÉDSKO.....	7
<b>FEDERACE S PŘEVAŽUJÍCÍ ÚPRAVOU NA ÚROVNI JEDNOTLIVÝCH STÁTŮ</b> .....	<b>8</b>
KANADA .....	8
USA.....	8
TASMÁNIE (AUSTRÁLIE) .....	9
<b>STÁTY S ÚPRAVOU NA NEJVYŠŠÍ ÚROVNI</b> .....	<b>11</b>
INDIE.....	11
NOVÝ ZÉLAND.....	12
VELKÁ BRITÁNIE .....	14
<b>FEDERACE S ÚPRAVOU NA NEJVYŠŠÍ ÚROVNI UPRAVUJÍCÍ TAKÉ ZADLUŽOVÁNÍ NIŽŠÍCH SPRÁVNÍCH CELKŮ S VÝRAZNĚJŠÍMI ROZPOČTOVÝMI PRAVOMOCEMI</b> .....	<b>15</b>
BRAZÍLIE.....	15
ARGENTINA.....	17
KOLUMBIE .....	19
PERU .....	20
EKVÁDOR.....	22
<b>ZÁVĚR</b> .....	<b>23</b>

## Úvod

Zákony upravující odpovědné rozpočtování existují ve více zemích, převážně v oblasti Commonwealthu a v Latinské Americe. Zatímco v anglosaských zemích (zejména v USA) mají tyto zákony poměrně dlouhou tradici, v Latinské Americe byly obvykle přijímány spíše v nedávné době, většinou v souvislosti s problémy veřejných rozpočtů nebo dokonce po finančních krizích (např. Argentina). Struktura latinskoamerických zákonů je navíc odlišná – jsou podrobnější, konkrétněji specifikují cíle a povinnosti vlády a většinou zahrnují i zřízení a financování určitého „stabilizačního“ fondu, jehož prostředky mají pomáhat v době ekonomického poklesu. Tento fakt je dán historickým vývojem a s tím související rozdílnou politickou kulturou, která v latinskoamerických zemích nebývá tak konsensuální. Ve federacích je na federální úrovni odpovědné rozpočtování upraveno obvykle spíše v obecné rovině, popř. federální legislativa upravuje především transparentnost informování o stanovených cílech a jejich plnění vládami. Konkrétnější úprava je pak ponechána v rukou jednotlivých států federace. Některé federace (např. Brazílie, Argentina, Indie) byly ovšem nuceny přistoupit k podrobnější federální úpravě, aby deficity jednotlivých států federace příliš nezatěžovaly centrální rozpočet. Některé evropské země odpovědné rozpočtování také zavedly, jeho úprava se ovšem liší země od země. Některé země přistoupily k regulaci výdajů (Švýcarsko), jiné limitují veřejný dluh a deficit (Polsko), Německo naopak přistoupilo k regulaci půjček a Itálie a Španělsko zavázaly ke snížení deficitu, resp. výdajů místní orgány. Švédsko a Nizozemí zase zavedly u nás tolik diskutovanou fiskální radu, která má vykonávat dozor nad fiskální politikou.

Poslední zpráva OECD doporučuje jako pojistku proti fiskální nezodpovědnosti zavést limity pro deficit nebo pro veřejný dluh. Další navrhovanou možností je zřízení již zmiňované zvláštní odborné autority, která by nezávisle posuzovala výdaje a rozpočet.<sup>1</sup>

## Odpovědné rozpočtování v evropských zemích

### Švýcarsko

Ve Švýcarsku kantony a většina municipalit aplikuje tzv. harmonizovaný účetní model. Tento model odděluje u účtů administrativní provozní účet a investiční účet, přičemž roční provozní účet musí být vyrovnaný. Přebytky nebo deficity mají být eliminovány úpravou daní. Dále platí pravidlo, že alespoň 60 % ročních investičních nákladů by mělo být samofinancováno. Některé kantony také zavedly závaznou legislativu, která omezuje úroveň deficitů a ukládá bezprostřední korektivní opatření.

V kantonu St. Gallen například Zákon z 17. června 1929 o kantonálních financích stanoví, že „rozpočet musí být navržen v souladu s principem vyrovnaných příjmů a výdajů“. V praxi je tato podmínka považována za splněnou, pokud rozpočtový deficit nepřesáhne 3 % daňových výnosů. Dále zákon stanoví, že „pokud výdaje administrativních účtů překročí příjmy, přebytek výdajů má být převeden do rozpočtu dalšího rozpočtového roku“. V praxi to znamená, že kantonální rada musí snižovat výdaje nebo zvyšovat příjmy prostřednictvím rezerv nebo zvyšováním daňové zátěže, pokud existující úroveň nepostačuje k dosažení vyrovnaného rozpočtu.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> OECD Economic Outlook: Interim Report, <http://www.oecd.org/dataoecd/3/62/42421337.pdf>, (cit. 7. 5. 2010)

<sup>2</sup> Council of Europe: Effects on the Financial Autonomy of Local and Regional Authorities Resulting from the Limits set at European Level on National Public Debt, 2000, [http://books.google.cz/books?id=WqsW5akkMkoC&pg=PA23&lpg=PA23&dq=deficit+restriction+Poland&source=bl&ots=RxNJYeKNyY&sig=9xpveXeVKndAxKmWO7GnispB74A&hl=cs&ei=IQXgS4WQJpCgOKi\\_qcY](http://books.google.cz/books?id=WqsW5akkMkoC&pg=PA23&lpg=PA23&dq=deficit+restriction+Poland&source=bl&ots=RxNJYeKNyY&sig=9xpveXeVKndAxKmWO7GnispB74A&hl=cs&ei=IQXgS4WQJpCgOKi_qcY)

Švýcarsko dosahovalo od roku 2006 dokonce mírných přebytků rozpočtu, které se loňského roku změnilo v mírný deficit (2009 - -0,7 %). Díky tomu se daří držet veřejný dluh na úrovni 43,5 % HDP, což je v porovnání s ostatními západními zeměmi nízká hodnota.<sup>3</sup>

## Polsko

Polská ústava omezuje národní veřejný dluh na maximálně 60 % ročního HDP.<sup>4</sup> Zároveň byl zaveden monitorovací systém, který má zajistit respektování tohoto limitu. Zákon o veřejných financích z roku 1998<sup>5</sup> stanoví také určité restrikce na místní a regionální rozpočtové deficity – zavádí vztah mezi celkovým národním dluhem a místními a regionálními deficity. Když je národní veřejný dluh mezi 50 – 55 % HDP, místní a regionální vlády nesmí zvyšovat svůj rozpočtový deficit oproti minulému roku a ani celkový deficit rozpočtu nesmí být vyšší než v minulém roce. Pokud dosáhne úroveň národního veřejného dluhu 55 – 60 % HDP, místní a regionální vlády musí snížit svůj deficit na stanovenou úroveň loňského deficitu, odstupňovanou podle jednotlivých procent (při výši dluhu 55 % může například být deficit 100 % loňského, při výši dluhu 60 % pak už nemůže být deficit žádný (0 %). Deficit centrální vlády nesmí být v tomto případě vyšší než činí splatné závazky za státem poskytnuté záruky. Vláda musí zároveň zpracovat konsolidační plán. Pokud národní veřejný dluh přesáhne 60 % HDP, žádný veřejný dluh není povolen a nesmí být poskytnuta žádná nová garance v daném ani příštím roce. Toto se nevztahuje na deficit, který je financovaný z přebytku minulého roku. Zároveň musí být zpracován konsolidační plán a deficit nesmí být deficitní ani v následujícím roce, což platí jak pro centrální, tak i místní orgány.

Ačkoli se zatím daří držet veřejný dluh pod stanovenou úrovní 60 %, Polsko dosahovalo v minulých letech poměrně značných deficitů, které se v souvislosti s krizí ještě prohloubily (2009 – 6,4 %). Tato tendence bude pravděpodobně pokračovat i v současném roce. Polsko tak sice zatím plní stanovený limit 60 %, velice rychle se k němu ovšem přibližuje (2009 – 51,7 %, 2010 – 57 % - předpověď). Přijatá pravidla jsou sice užitečná, ale sama o sobě nic neřeší. Musí existovat politická shoda nad řešením konkrétních problémů. V Polsku jsou strukturální deficity dokonce vyšší než v ČR. Přestože je u moci liberální pravicová vláda, směřuje v současnosti diskuze spíše směrem k tomu, jak tato ustanovení změnit, aby nemuselo docházet k drastickým škrtnům.

## Španělsko

Místní úřady, jejichž účty vykazují deficit, si mohou půjčovat pouze se souhlasem centrální vlády (Ministerstva pro ekonomické záležitosti a finance) nebo relevantní autonomní komunity (pokud je to v kompetenci autonomní oblasti). Místní orgány musí do tří let schválit finanční stabilizační plán, jak snížit deficit. Plán musí obsahovat management rozpočtu, plánované daňové příjmy a jiná opatření předvídaná pro dosažení alespoň vyrovnaného rozpočtu a musí být předložen spolu se žádostí o schválení předpokládané půjčky. U místních úřadů v městech, které mají více než 200 000 občanů, je schvalování individuálních půjček

---

[I&sa=X&oi=book\\_result&ct=result&resnum=4&ved=0CBUQ6AEwAw#v=onepage&q&f=false](#) (cit. 7. 5. 2010)

<sup>3</sup> CIA: The World Factbook, 2009, <http://www.webcitation.org/5nvfxCBRI>, (cit. 7. 5. 2010)

<sup>4</sup> The Constitution of Republic Poland, 1997, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>, (cit. 7.5.2010)

<sup>5</sup> World Bank: Law on Public Finances, 1998, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/PolandPublic-Finance.doc> (cit. 7. 5. 2010)

nahrazeno „rozpočtovým konsolidačním rámcem“, který je schválen v závislosti na okolnostech buď Ministerstvem pro ekonomické záležitosti a finance nebo autonomní oblastí. Rámec pro rozpočtovou konsolidaci stanoví stropy pro deficity a maximální dluh pro každý z následujících tří let.

Španělsku se od roku 2000 dařilo poměrně úspěšně snižovat zadlužení až na 36,1 % HDP (z 52,3 % v roce 2000), v roce 2008 ovšem došlo ke zvratu a veřejné zadlužení výrazně vzrostlo (v roce 2009 na 54,3 %) v souvislosti s rekordními deficity veřejných rozpočtů (9,6 % HDP v roce 2009).

## **Itálie**

Zákon č. 448 z roku 1998 známý jako „Domácí stabilizační pakt“ stanovil směrnice pro regionální a místní orgány (článek 28). Podle těchto směrnic měly místní orgány každoročně snížit své celkové výdaje o 2 200 mld. lir, což odpovídá 1 % celkových výdajů pro rok 1999. Doporučení prvního roku, aby nižší správní orgány plnily Maastrichtská kritéria nebylo splněno, zvláště ze strany regionů. Nová centrální vláda poté stanovila nové „cíle úspor“ pro regiony, provincie a municipality za účelem snížení dluhu, zároveň ale také umožnila převedení povinností nesplněných v roce 1999 do dalšího roku a potvrdila, že kalkulace aktuálního stavu bilance nezahrnuje investiční výdaje (a některé jiné výdaje roku 2000). Nebylo také umožněno vytvářet „fondy na horší časy“, protože je to údajně neslučitelné s účetními standardy SEC 95.

Municipality měly jednat na dobrovolné bázi tak, aby přispěly k udržitelnosti veřejných financí. Zákon č. 448 nestanoví, jak mají místní autority dosáhnout svých cílů, zmiňuje však možnost sankcí. Není ovšem jasné, jak by mohla centrální vláda donutit místní autority platit za nedodržování pravidel. Zákon pouze stanoví, že v případě sankce od Evropské unie se budou místní autority podílet přiměřeným dílem.

Finanční deficit se počítá jako rozdíl mezi příjmy (kromě příjmů z prodeje finančních aktiv) a výdaji (kromě úroků). Mezi výdaje se počítají pouze běžné výdaje, ne investice, které jsou financovány půjčkou, aby se zabránilo omezování investic.

I přes přijatá opatření se ovšem nezdá, že by se veřejné zadlužení Itálie snižovalo. V minulých letech zadlužení Itálie spíše stagnovalo, v souvislosti s krizí pak došlo k dalšímu nárůstu (5,5 % HDP v roce 2009) a veřejné zadlužení tak dosáhlo v roce 2009 114,6 % HDP.

## **Německo**

Německo přijalo na začátku roku 2009 zákon, který stanoví, že spolek má od roku 2011 plánovat své rozpočty tak, aby do roku 2016 dosáhl vyrovnaného rozpočtu, pro země pak platí lhůta do roku 2020. Pro spolek je toto ustanovení splněno, pokud přijaté půjčky spolku tvoří maximálně 0,35 % HDP. Pokud se objem půjček vychýlí od stanoveného ukazatele, odchylky musí být zachyceny na tzv. kontrolním účtu. Negativní saldo nesmí přesáhnou 1,5 % HDP, výjimkou je pouze období silné recese. Zohlednění přírodních katastrof je možné jen se souhlasem většiny členů Bundestagu. Tento závěr musí být spojen s přijetím konsolidačního plánu a v přiměřené době musí dojít k nápravě stavu.

Země mají předvídat důsledky cyklického vývoje a přírodních katastrof a přijímat v rámci svých kompetencí bližší úpravu pro to, aby dosáhly vyrovnaného rozpočtu. 4 spolkové země

také obdržely půjčku na podporu financování konsolidace, musí ovšem dodržovat stanovená pravidla konsolidace a vyrovnat své rozpočty do roku 2020. I přes odpor některých zemí vstoupil zákon 1. srpna 2009 v účinnost.

Dodatečně byl k výše uvedeným pravidlům preventivně zaveden tzv. kooperativní systém včasného varování. Nově má být založena tzv. Stabilizační rada, které předsedá spolkový ministr financí a kde je zastoupen také ministr pro hospodářství a technologie. Rada má dohlížet nad správou rozpočtu spolku a jednotlivých zemí, zejména pak nad jejich konsolidačními kroky. Finanční situace spolku a zemí bude každoročně přezkoumávána a v případě nouze budou přijaty sanační programy. Zákon si vysloužil poměrně silnou kritiku – kritizována byla především jeho údajně slabá funkčnost vzhledem k mnohým výjimkám a také nesoulad s ústavními principy, především s rozpočtovou autonomií zemí, dělbou ekonomických pravomocí mezi spolkem a zeměmi a spolkovým principem.<sup>6</sup>

Tato úprava byla důsledkem nárůstu veřejného zadlužení spojeného s krizí. Rozpočet v roce 2009 zaznamenal deficit 3,2 % HDP, přičemž v dalších letech se očekává dokonce ještě prohloubení deficitu (2010 – 5,3 %, 2011 – 4,6 %). Veřejný dluh se tak v loňském roce zvýšil na 73,1 % HDP.

### Nizozemí

Na začátku každého vládního období vláda schválí dohody o veřejných financích a rozpočtovou politiku (tj. jak budou peníze vydány a jak budou získány). Při přípravě rozpočtové politiky pro další čtyři roky je důležitý především očekávaný vývoj národní a světové ekonomiky. Nizozemská kancelář pro analýzy ekonomické politiky (CPD) připravuje střednědobý výhled pro přípravu koaliční dohody a rozpočtové politiky, včetně predikce očekávaného růstu v dalších čtyřech letech. Kalkuluje také rozpočet pro další čtyři roky a činí i další ekonomické predikce, pokud má vláda přijímat rozhodnutí o veřejných financích, např. v době přípravy každoročního státního rozpočtu.

Konečné návrhy rozpočtů jednotlivých ministerstev předkládá ministerstvo financí spolu s rozpočtovým memorandem Radě státu pro poradní stanovisko. Rozpočtové memorandum je veřejné, vydává jej ministerstvo financí a stanoví v něm hlavní linie finanční a ekonomické politiky a národního a mezinárodního ekonomického vývoje, obsahuje také hlavní plány rozpočtů rezortů a jejich finanční implikace. Rada státu poskytuje vládě a parlamentu rady ohledně legislativy a administrativních opatření. Názor k rozpočtu předloží Rada státu v prvním týdnu měsíce září. Ministerstva poté učiní poslední změny textu na základě poradního názoru Rady státu.

Koaliční dohoda vlády, která stanovila rozpočtová pravidla pro období 2004 – 2007, zahrnovala již dříve aplikované rozpočtování založené na očekávaném vývoji inflace, nově pak zahrnula odečítání úrokových plateb z finančního rámce a zvýšení „úrovně varování“. Plánováno bylo dosáhnout do roku 2011 přebytku 1 % HDP, což se ale s největší pravděpodobností vzhledem k ekonomické krizi nepodaří, protože již mezitím došlo k politické dohodě o zmírnění pravidel. V rámci koaliční dohody došlo také ke striktnímu oddělení příjmů a výdajů tak, aby příjmy nebyly využívány k diskuzi o dodatečných výdajích nebo úsporách příjmů. Dočasné odchylky od stanovených cílů výdajů byly umožněny, ale

<sup>6</sup> Gesetz zur Änderung des Bundesgesetzes, <http://www.buzer.de/gesetz/8921/index.htm>, (cit. 7. 5. 2010)

musí být nahrazeny v následujících letech. Odchytky od stanovených příjmů byly možné jen, pokud Nizozemí neplnilo dohody EU, tj. příjmy v daném roce byly nižší než plánované. Pro každý sektor (centrální vláda, sociální zabezpečení a péče) byly předem vyhrazeny prostředky, jejichž množství bylo v průběhu vládního období fixováno (s výjimkou úpravy o inflaci). Vláda revidovala návrhy rozpočtů pouze jednou ročně a rozhodovala jen jedenkrát (na jaře) o výdajích na celý příští rok. Dohody Eurozóny předepisují, že aktuální deficit rozpočtu nesmí přesáhnout 3 % HDP. „Úrovní varování“ byl ovšem pro vládu již deficit na úrovni 2 % HDP, kdy vláda musí přijmout opatření, aby zabránila dalšímu zvýšení deficitu. Zdůvodňováno to bylo tím, že kdyby vláda konala, až když by deficit přesáhl 3 %, mohlo by již být pozdě.<sup>7</sup>

V posledních letech se nizozemské finance výrazně zlepšily. V roce 2003 byl rozpočtový deficit stále nad úrovní 3 %, poté ale rozpočet vykazoval jen malý deficit, od roku 2006 dokonce mírný přebytek. Ekonomická krize ovšem zasáhla Nizozemí velmi silně, vláda proto povolila zvýšení deficitu pro boj s krizí. V roce 2009 deficit rozpočtu dosáhl 4,8 %, v roce 2010 se dokonce očekává deficit na úrovni 6 % HDP v důsledku nižších příjmů a vyšších výdajů. Vláda také hodlá pokračovat ve stimulačních opatřeních, protože v současné situaci je prioritou růst a zaměstnanost.<sup>8</sup>

## Švédsko

1. srpna 2007 založila švédská vláda tzv. Fiskální radu, která má vykonávat nezávislý dozor nad fiskální politikou, posilovat veřejnou debatu a posilovat důvěryhodnost fiskální politiky. Fiskální rada vyhodnocuje srozumitelnost a relevanci rozpočtových dokumentů a do jaké míry jsou navrhované politiky konzistentní s vládními fiskálními cíli. Fiskální rada také hodnotí míru, v jaké byly dosaženy fundamentální cíle fiskální politiky, přičemž bere v úvahu cyklický vývoj ekonomiky (hodnotí např. dlouhodobou udržitelnost, plnění přebytkového cíle na úrovni 1 % a dodržování výdajových stropů centrální vládou). Dále hodnotí konzistentnost vládních politik a dlouhodobost udržitelného růstu a zaměstnanosti, jasnost zase jasnost jarního návrhu fiskální politiky a návrhu rozpočtu a kvalitu předpovědí a modelů použitých pro předpovědi. Dále má také podporovat veřejnou debatu o ekonomických politikách. Fiskální rada byla založena jako nezávislá agentura podřízená vládě. Má osm členů, jmenovaných vládou na tři roky, kteří jsou vybíráni z akademického prostředí a z vládního sektoru. Fiskální rada podává každoročně zprávy vládě, a to v polovině března. Přestože je zřízena vládou, explicitně se očekává, že parlament – a zvláště stálý výbor pro finance – se bude zprávami zabývat.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Public finance in the Netherlands: Budget policy and budget process, <http://www.minfin.nl/dsresource?objectid=36439&type=pdf>, (cit. 7. 5. 2010)

<sup>8</sup> Summary of the 2010 Budget Memorandum, 2010, [http://www.prinsjesdag2009.nl/pd09\\_sites/objects/a9d/32k/1625b87bb15713366e314369e1ea6/summary\\_2010\\_budget\\_memorandum.pdf](http://www.prinsjesdag2009.nl/pd09_sites/objects/a9d/32k/1625b87bb15713366e314369e1ea6/summary_2010_budget_memorandum.pdf), (cit. 7. 5. 2010)

<sup>9</sup> Sweden New Fiscal Council, 2007, <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2007/10/swedens-new-fis.html>, (cit. 7. 5. 2010)



## Federace s převažující úpravou na úrovni jednotlivých států

### Kanada

V Kanadě mají provincie poměrně široké pravomoci stanovovat si svá vlastní rozpočtová pravidla. Zákony o odpovědném rozpočtování začaly být v devadesátých letech přijímány většinou provincií a teritorií.<sup>10</sup> První provincií, která v roce 1991 zavedla Zákon o vyrovnaném rozpočtu<sup>11</sup> byla Britská Kolumbie. Následující vláda pod vedením Nových demokratů zákon krátce nato zrušila a nastala série rozpočtových deficitů. V roce 2000 - těsně před volební porážkou – Noví demokraté schválili Zákon o rozpočtové transparentnosti a odpovědnosti, který následně liberálové nahradili Zákonem o vyrovnaném rozpočtu a ministerské odpovědnosti. K tomuto zákonu byl - s ohledem na probíhající krizi a s tím spojeným výrazným snížením příjmů rozpočtu - přijat dodatek umožňující schválení rozpočtového schodku. Vláda obhajuje tento dodatek především tím, že pokud by musel být zachován vyrovnaný rozpočet, znamenalo by to výrazné snížení důležitých výdajů na zdravotnictví, vzdělání a sociální služby. Dodatek k zákonu umožňuje dosahovat po dobu dvou let rozpočtových deficitů, na konci tohoto dvouletého období ovšem tato výjimka automaticky končí a bude platit původní zákaz deficitního financování. Od prvního roku, kdy bude rozpočet vyrovnaný, musí také ministr financí využít jakýkoli meziroční nárůst hotovosti v konsolidovaných příjmech ke snižování přímého provozního dluhu. Ministři zároveň přijdou až o 20 % jejich roční mzdy, protože zákon obsahuje ustanovení, které zajišťuje takovéto snížení platu ministrům, jejichž ministerstva jsou v červených číslech nebo pokud je celý rozpočet deficitní.<sup>12</sup>

Koncem devadesátých let se podařilo relativně zkonsolidovat federální rozpočet a postupně snižovat zadlužení centrální vlády (2003 – 77 % HDP, 2005 - 69,6 % HDP, 2007 – 64,2 % HDP, 2008 - 63,8 %), v loňském roce ovšem došlo k výraznému nárůstu dluhu v souvislosti s ekonomickou krizí (2009 – 72,3 %).<sup>13</sup>

### USA

Situace v USA je velmi podobná s tím rozdílem, že zákony o odpovědném rozpočtování zde mají na státní úrovni delší tradici. Na federální úrovni existuje pouze obecná úprava. V roce 1991 byly na federální úrovni přijaty dodatky k zákonu o realizaci rozpočtu (Budget Enforcement Act – Amendments to the Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act), které mají především zajistit šetření na nepovinných výdajích. Obsahují také požadavek, aby každé opatření zvyšující přímé výdaje nebo snižující příjmy bylo vyváжено jinými příjmy nebo jiným snížením výdajů a požadavek zajistit plnění deficitních cílů stanovených v zákoně o kontrole rozpočtu (Congressional Budget and Impoundment Control Act). Ustanovení zákona mohou být zmírněna společným usnesením obou komor Kongresu, a to v případě války nebo nízkého ekonomického růstu.

V současnosti dochází ke zmírňování některých aspektů zákona o realizaci rozpočtu na úrovni jednotlivých států. Například současná kalifornská ústava vyžaduje souhlas dvou třetin (67 %) členů obou komor pro schválení zákona o rozpočtu a s ním spojených dotací. Podobně je

<sup>10</sup> Phillips, Lisa C.: The rise of balanced budget laws in Canada: Legislating fiscal (ir)responsibility, 1997, [http://www.ohlj.ca/archive/articles/34\\_4\\_philipps.pdf](http://www.ohlj.ca/archive/articles/34_4_philipps.pdf) (cit. 12.3.2010)

<sup>11</sup> Poté co předchozí vláda sociální demokracie schválila Zákon o ochraně plátců daně.

<sup>12</sup> B.C.'s amended balanced budget law to allow 2 years of deficits, 9.2.2009, <http://www.cbc.ca/canada/british-columbia/story/2009/02/09/bc-legislature-budget-deficit-vote.html> (cit. 12.3.2010)

<sup>13</sup> CIA: The World Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/> (cit. 22.4. 2010)



tomu u zákonů, které zvyšují státní daně. Většina ostatních zákonů (např. zákony, které snižují daně nebo výdaje) mohou být schváleny prostou většinou. V současné době Kalifornie schvaluje návrh snížit požadavek pro schvalování rozpočtu a s ním spojených předpisů z dvou třetin členů parlamentu na 55 %. Opatření ovšem nemění požadavky na schvalování zvyšování daní, které bude stále vyžadovat souhlas dvou třetin členů v každé komoře. Od opatření se očekává usnadnění legislativního procesu.<sup>14</sup>

Zkušenost s dluhovými stropy v USA není příliš povzbuzující, stropy byly od jejich zavedení často měněny, dokonce i během roku. V souvislosti s tím také od roku 2001 každoročně narůstalo zadlužení centrální vlády.<sup>15</sup> Zkušenost USA ukazuje, že ačkoli existuje silná lobby v Kongresu i ve veřejnosti proti zadlužování, dluhový strop byl často politickým rozhodnutím zvyšován. Alan Greenspan, prezident Federálního rezervního systému, dokonce prohlásil, že oficiální stropy nepřispívají nijak k redukci dluhu. Jedním příznivým aspektem zákona o odpovědném rozpočtování ovšem je, že změny stropů, o které usiluje vláda, musí být obhájeny a vyvolávají národní debatu, protože vyžadují schválení v Parlamentu.. To přineslo i takové situace, že některé vládní úřady musely být několik dní uzavřeny, protože jim chyběly finance na platbu výplat.<sup>16</sup>

### **Tasmánie (Austrálie)**

Pravomoci vztahující se ke stanovování pravidel odpovědného rozpočtování jsou v Austrálii v pravomoci jednotlivých států federace. Tasmánský Zákon o rozpočtové odpovědnosti z roku 2007 například stanoví povinnost vlády předkládat Stanovisko k fiskální strategii, založené na principech zdravého fiskálního řízení a pravidelné zprávy o fiskální výkonnosti. Vláda musí také publikovat předvolební zprávy o finančním výhledu a kalkulaci volebních nákladů stran zastoupených v dolní komoře parlamentu.

Ministr financí má také povinnost veřejně publikovat a poskytnout vládě k projednání stanovisko k fiskální strategii v období schvalování návrhu rozpočtu. Pokud vláda chce změnit své stanovisko k fiskální strategii, může tak učinit kdykoli veřejným prohlášením a předložením nové fiskální strategie ministrem financí. Pokud parlament v době veřejného vyhlášení stanoviska nezasedá, stanovisko je účinné od doby jeho veřejného vyhlášení a ministr financí jej předloží parlamentu, jakmile je to možné, tj. při prvním dalším zasedání.

Vůdce opoziční strany má také povinnost zveřejnit stanovisko k fiskální strategii a poskytnout kopii stanoviska ministrovi do 15 dnů od vypsání voleb do dolní komory. Stanovisko k fiskální strategii má být založeno na principech zdravého fiskálního řízení. Stanovisko k fiskální strategii specifikuje dlouhodobé cíle, v jejichž rámci se musí rozpočet pohybovat, dále také klíčová opatření, vůči kterým musí být stanovena a vyhodnocována fiskální politika, specifikuje fiskální cíle pro rozpočtový rok a následující 3 finanční roky a identifikuje, zda fiskální cíle a strategické priority odpovídají principům zdravého fiskálního řízení.

Účelem předvolební zprávy o finančním výhledu je aktualizovat informace o údajích zveřejněných v rozpočtových dokumentech pro běžný rok a následující 3 finanční roky. Během 5 dní od vypsání voleb do dolní komory musí ministr financí zkontrolovat údaje uvedené ve výše zmíněné zprávě. Pokud se údaje liší od minulé zprávy, musí o tom ministr

---

<sup>14</sup> Legislative Analyst's Office: California Budget Responsibility Act, 3.2.2009, [http://www.lao.ca.gov/laoapp/ballot\\_source/BalDetails.aspx?id=728](http://www.lao.ca.gov/laoapp/ballot_source/BalDetails.aspx?id=728) (cit. 15.3.2010)

<sup>15</sup> <http://stats.oecd.org/Index.aspx>, (cit. 22.4.2010)

<sup>16</sup> Fiscal Responsibility and Budget Management, 2003, <http://www.rediff.com/money/2003/may/15guest.htm>, (cit. 14.4.2010)

vydat během 10 dnů zprávu, předat ji premiérovi a zveřejnit ji. Formu zprávy určí sám ministr.

Vláda má být informována o všech detailech a okolnostech, které existovaly před vypsáním voleb do Sněmovny a které mají nebo by mohly mít finanční implikace pro údaje uvedené ve stanovisku a u kterých se nedá očekávat, že o nich vláda ví. Ministr financí zveřejní detaily do 2 dnů od vypsání voleb do dolní komory.

Během předvolebního období může premiér požádat ministra financí, aby připravil kalkulaci vládních politik, a lídr opoziční strany může požadovat od ministra, aby připravil kalkulaci politik opozice. Žádost musí být písemná a musí přesně definovat politiky, pro které má být připravena kalkulace, musí obsahovat všechny relevantní detaily a stanovit účel nebo záměr politiky. „Žádost premiéra je předána přímo ministrovi, žádost vůdce opoziční strany je poskytnuta premiérovi, který ji pak může postoupit ministrovi. Ministr není povinný ani oprávněný vyžadovat tuto zprávu, aniž by ji premiér postoupil. Premiér nebo vůdce opoziční strany mohou kdykoli stáhnout svůj požadavek, který učinili. Stažení žádosti premiérem musí být písemně oznámeno ministrovi. Stažení lídrem opoziční strany musí být písemně oznámeno premiérovi, který poté stažení taktéž písemně oznámí ministrovi“.<sup>17</sup>

Ministr financí má také vydávat písemné směrnice pro přípravu kalkulace veřejně vyhlášených politik. Ministr může písemně požádat premiéra nebo vůdce příslušné opoziční strany o dodatečné informace ve vztahu ke kalkulaci politik. Jakmile je to možné – každopádně ale po vydání žádosti ve vztahu ke kalkulaci a před dnem konání voleb - ministr kalkulaci politik veřejně vyhlásí. Pokud ministr nemá dostatečné informace nebo dostatečný čas připravit a veřejně vyhlásit kalkulaci politik před dnem konání voleb, veřejně o tom vydá stanovisko (přede dnem konání voleb). „Ministr není povinný ani oprávněný vykonat žádnou další akci ve vztahu k veřejně vyhlášeným politikám ve dni nebo po dni konání voleb. Ministr může pro splnění výše zmíněných povinností požádat vládu o poskytnutí informací, které má vláda povinnost poskytnout v čase jím stanoveném, pokud je toho schopná. Pokud toho schopná není, musí premiér informovat ministra písemně ve lhůtě 2 dnů po obdržení žádosti. Vláda nemusí poskytnout informace, pokud by to odporovalo jinému zákonu, v takovém případě ale musí písemně informovat ministra.“<sup>18</sup>

Ministr financí má poskytovat informace o rozpočtu, půlroční zprávu a výroční zprávu tak, aby umožnil vyhodnocení vládní fiskální výkonnosti oproti fiskální strategii stanovené v jejím Stanovisku o fiskální strategii.<sup>19</sup>

Agentury Moody's a S&P hodnotily od přijetí Zákona o rozpočtové odpovědnosti vývoj v Tasmánii vesměs pozitivně, a to především z důvodu dobrých výsledků tasmánských vládních politik pro zlepšení fiskální pozice, zvláště ve vztahu ke snižování úrovně dluhu a nákladů na jeho obsluhu. V souvislosti s tím se také zlepšovalo úvěrové hodnocení Tasmánie.

<sup>17</sup> Charter of Budget Responsibility Bill, 2007, [http://www.parliament.tas.gov.au/bills/Bills2007/pdf/1\\_of\\_2007.pdf](http://www.parliament.tas.gov.au/bills/Bills2007/pdf/1_of_2007.pdf) (cit. 12.3.2010)

<sup>18</sup> Charter of Budget Responsibility Bill, 2007, [http://www.parliament.tas.gov.au/bills/Bills2007/pdf/1\\_of\\_2007.pdf](http://www.parliament.tas.gov.au/bills/Bills2007/pdf/1_of_2007.pdf) (cit. 12.3.2010)

<sup>19</sup> Charter of Budget Responsibility Bill, 2007, [http://www.parliament.tas.gov.au/bills/Bills2007/pdf/1\\_of\\_2007.pdf](http://www.parliament.tas.gov.au/bills/Bills2007/pdf/1_of_2007.pdf) (cit. 12.3.2010)

V současnosti má Tasmánie nejvyšší úvěrové hodnocení přidělované agenturou Moody's, což je uznáním pokračujícího odpovědného ekonomického a finančního řízení státu.<sup>20</sup>

Co se týká federálního rozpočtu, také zde se dařilo postupně snižovat veřejné zadlužení, s výjimkou minulého roku, kdy naopak dochází v souvislosti s krizí k výraznějšímu nárůstu dluhu (2003 - 18,2 %, 2005 - 16,1 %, 2007 - 15,6 %, 2008 14,7 %, 2009 - 18,6 %).<sup>21</sup>

## Státy s úpravou na nejvyšší úrovni

### Indie

S ohledem na zhoršení fiskální situace v roce 2000 založila indická vláda Výbor pro doporučení návrhu zákona o fiskální odpovědnosti. Na základě doporučení výboru vláda v prosinci 2000 představila Zákon o fiskální odpovědnosti a rozpočtovém řízení (FRBM). V tomto zákoně jsou specifikovány numerické cíle pro různé fiskální indikátory. Zákon vstoupil v platnost v prosinci 2003. Zákon poskytuje vládě institucionální rámec pro sledování přísné fiskální politiky. Zákon zavazuje centrální vládu, aby „zajistila mezigenerační spravedlnost ve fiskálním řízení a dlouhodobou makroekonomickou stabilitu“.<sup>22</sup> Toho má být dosaženo zajištěním dostatečného přebytku příjmů, odstraněním fiskálních překážek efektivního provádění monetární politiky a opatrným řízením dluhu prostřednictvím limitů na půjčování a deficity. Zákon zavázal vládu přijmout opatření pro eliminaci deficitu do konce května 2008, poté měla vytvářet adekvátní přebytek příjmů. Zákon zároveň specifikuje pravidla pro stanovení jednotlivých ročních cílů pro fiskální deficit, deficit příjmů, potenciální závazky a celkové závazky. „Deficit příjmů a fiskální deficit může překročit stanovené cíle pouze z důvodu národní bezpečnosti, kalamity nebo z jiných výjimečných důvodů, které může specifikovat pouze centrální vláda.“<sup>23</sup> Centrální vláda si nesmí půjčovat od Indické rezervní banky, s výjimkou dočasného přebytku výdajů nad příjmy. Rezervní banka zároveň nesmí financovat centrální vládu prostřednictvím dluhopisů. Centrální vláda má předložit v každém rozpočtovém roce oběma komorám parlamentu tři stanoviska – Střednědobé stanovisko o fiskální politice, Stanovisko o strategii fiskální politiky a Stanovisko o makroekonomickém rámci spolu s Výroční finanční zprávou a žádostmi o grant. Ministr financí musí také čtvrtletně přezkoumávat trendy v příjmech a výdajích ve vztahu k rozpočtu a předkládat výsledky přezkumu oběma komorám.<sup>24</sup>

Zákon tak nejen stanovuje konkrétní minimální kvantifikovatelné cíle pro snížení růstu dluhu a deficitů, ale zahrnuje také ustanovení pro zvýšení fiskální transparentnosti a střednědobého plánování.<sup>25</sup>

<sup>20</sup> Department of Treasury and Finance: Fiscal Strategy, <http://www.tenders.tas.gov.au/domino/DTF/DTF.nsf/d4790d0513819443ca256f2500081fa2/b89beef2bd5ad0acca2572cd007b69ab?OpenDocument> (cit. 14.4.2010)

<sup>21</sup> CIA: The World Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/> (cit. 22.4. 2010)

<sup>22</sup> Ministry of Law and Justice: The Fiscal Responsibility and Budget Management Act, 2003, <http://finmin.nic.in/law/frbmAct2003.pdf> (cit. 10.3.2010)

<sup>23</sup> Ministry of Law and Justice: The Fiscal Responsibility and Budget Management Act, 2003, <http://finmin.nic.in/law/frbmAct2003.pdf> (cit. 10.3.2010)

<sup>24</sup> Ministry of Law and Justice: The Fiscal Responsibility and Budget Management Act, 2003, <http://finmin.nic.in/law/frbmAct2003.pdf> (cit. 10.3.2010)

<sup>25</sup> Pandey, S.C.: Fiscal Responsibility and Budget management Act 2003: An Overview, [http://www.ipaiindia.org/files/08\\_S.C.%20Pandey.pdf](http://www.ipaiindia.org/files/08_S.C.%20Pandey.pdf), (cit. 14.4.2010)

S implementací zákona mohou ovšem nastat stejné problémy jako v USA. Navíc, země je v dluhové pasti, kdy okolo poloviny příjmů musí být věnováno na platbu úroků. Dalším komplikujícím faktorem je, že neexistuje politická vůle vynucovat daňové zákony a zvláště ve velkých městech existuje rozsáhlá šedá ekonomika, což limituje možnosti navýšení příjmů. Zákaz vládě, aby si půjčovala od centrální banky je jistě vítanou změnou. Problémem ovšem je, že zatímco Federální rezervní systém v USA hrál vyvažující roli, kdy uvolněná fiskální politika byla neutralizována restriktivnější monetární politikou proti přání vlády, v Indii neexistuje autonomie centrální banky, takže toto není zdaleka zajištěno.<sup>26</sup> Také empirická data ukazují, že významnějšího pokroku ve snižování veřejného dluhu nebylo v Indii dosaženo (2003 – 59,7 % HDP, 2005 – 53,8 % HDP, 2006 – 60 % HDP, 2007 – 58,2 % HDP, 2009 – 59,6 % HDP).<sup>27</sup>

### Nový Zéland

Na Novém Zélandu byl v roce 1994 schválen Zákon o rozpočtové odpovědnosti, který byl integrován do Zákona o veřejných financích (řízení státního sektoru). Zákon zahrnuje požadavek posíleného odpovědného fiskálního řízení, včetně zdokonalení informací poskytovaných parlamentu, poskytuje ministrům více flexibility v řízení jim vyhrazených rozpočtů, posiluje a rozšiřuje zveřejňování informací ve zprávách týkajících se rozpočtu, tzn. že vyžaduje více informací o zamýšlené a skutečné výkonnosti a jejich rozšíření tak, aby pokrývaly všechny útvary, včetně kanceláře parlamentu a Rezervní banku. Posiluje také kontrolní funkci Generálního auditora, kterému poskytuje efektivnější nástroje kontroly výdajů a vyžaduje od ministrů, aby parlamentu předkládali zprávy v širokém rozsahu. Zákon o rozpočtové odpovědnosti také vyžaduje od vlády, aby byla explicitní ohledně svých cílů, vysvětlovala jejich změny a poskytovala komplexní finanční informace pro informovanou a soustředěnou debatu o fiskální politice. Zároveň od vlády požaduje, aby specifikovala své záměry v rámci fiskálního řízení pro příštích 12 měsíců.

Zákon také požaduje, aby vláda sledovala řadu legislativních principů a veřejně vyhodnocovala své fiskální politiky vůči těmto principům. Vláda se může od těchto principů dočasně odchýlit, ale musí tak učinit veřejně a musí vysvětlit, proč tak učinila a zároveň uvést, jak a kdy zamýšlí principy opět plnit.

Mezi pět principů odpovědného fiskálního řízení patří:

- 1) Snižování celkového dluhu země na rozumnou míru tak, aby byl vytvořen „nárazník“ proti faktorům, které mohou mít negativní dopad na celkovou výši dluhu v budoucnosti, a dokud nebude dosaženo této úrovně dluhu, celkové provozní výdaje státu v každém finančním roce musí být nižší než celkové provozní výdaje ve stejném finančním roce.
- 2) Jakmile bude dosaženo rozumné úrovně celkového dluhu země, tato úroveň má být udržována, čehož má být dosaženo tím, že po rozumně dlouhou dobu nemají celkové provozní výdaje země přesáhnout jejich celkové příjmy.
- 3) Dosažení a udržení úrovně čisté hodnoty země, která bude poskytovat ochranu před faktory, které mohou působit negativně na čistou hodnotu země v budoucnosti.
- 4) Opatrné řízení fiskálních rizik, kterým země čelí.
- 5) Sledování politiky, která je konzistentní s rozumným stupněm předvídatelnosti úrovně a stability daňových sazeb pro budoucí roky.

<sup>26</sup>Fiscal Responsibility and Budget Management, 2003, <http://www.rediff.com/money/2003/may/15guest.htm>, (cit. 14.4.2010)

<sup>27</sup> CIA: The World Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/> (cit. 22.4. 2010)

Definice „rozumné“ úrovně dluhu“ nebo „rozumného stupně předvídatelnosti úrovně a stability“ nejsou v zákoně specifikovány a je ponecháno na rozhodnutí každé vlády, aby interpretovala relevantní fiskální podmínky. Vláda se může odchýlit od stanovených principů, zákon ovšem vyžaduje, aby každé odchýlení se bylo krátkodobé a aby ministr financí vždy specifikoval důvody pro odchýlení se, způsob opětovného návratu k plnění principů a dobu, po kterou to potrvá.

Vláda má také podle zákona zveřejňovat před výroční zprávou o rozpočtu a fiskální strategii (FSR) tzv. „Budget Policy Statement“ (BPS) (Stanovisko o rozpočtové politice). Toto stanovisko musí prokazovat „konzistenci krátkodobých fiskálních záměrů a dlouhodobých fiskálních cílů vlády s principy odpovědného fiskálního řízení“.<sup>28</sup> Zákon také požaduje, aby FSR zahrnoval pro proměnné specifikované jako dlouhodobé fiskální cíle fiskální projekce na minimálně 10 let. Po Ministerstvu financí zákon také vyžaduje, aby připravovalo pravidelnou ekonomickou a fiskální předpověď. Načasování a široká povaha celkových předpovědí specifikovaná zákonem má zvyšovat jejich důvěryhodnost. Podle zákona mají být všechna finanční stanoviska zahrnutá do zpráv požadovaných zákonem připravována v souladu s „Obecně přijatými standardy Kontrolního výboru rady pro přezkum účetních standardů“ (GAAP). Fiskální reportování sleduje řadu konzistentních pravidel účetnictví stanovených tímto nezávislým Výborem, který určuje závazné účetní standardy pro veřejný i soukromý sektor. Používáno je aktuální účetnictví, což znamená, že „musí být vždy odkryty plné náklady politik, včetně bezhotovostních položek, jako je znehodnocení a změny v penzijních právech vládních zaměstnanců“.<sup>29</sup> GAAP také poskytuje kontrolní standardy a pomáhá vládním institucím vyhnout se některým problémům, které poznamenaly předchozí fiskální předpovědi (např. zacházení s právy na kácení lesů na počátku 90. let). Ekonomické a fiskální předpovědi mají být založeny na co nejlepším profesionálním posouzení ohledně dopadu politiky. Zákon také požaduje, aby ministr financí komunikoval všechna vládní rozhodnutí o finanční správě. Dále je požadováno, aby fiskální předpovědi odhalovaly související závazky a jiná specifická fiskální rizika. Všechny požadované zprávy mají být také postoupeny parlamentnímu výběrovému výboru (organizační výbor), který zahrnuje představitele vlády a opozičních stran.<sup>30</sup>

Podle studie Grahama Scotta se fiskální pozice a vyhlídky Nového Zélandu od roku 1991 výrazně zlepšily. Před přijetím zákona trpěl Nový Zéland po dlouhé období velmi vážnými fiskálními problémy. Problémy fiskální politiky Nového Zélandu vyplývaly podle Scotta z následujících spolupůsobících faktorů: chybějící jasné cíle, krátkodobé zaměření a nedostatek vyhodnocení střednědobých dopadů rozhodnutí, špatná volba politických nástrojů a koordinace, nedostatečné informace pro rozhodování a reportování o výkonnosti, nečinnost při rozhodování o fiskální politice a chybějící vyhodnocení potřeby opatření, anticipace a řízení rizik. Nedávné zlepšení fiskální pozice bylo podle autora studie dosaženo spíše z jiných důvodů než v důsledku zákona. Zákon ovšem kodifikuje a rozšiřuje některá opatření a politiky, které podtrhují toto zlepšení. Je logickým příspěvkem k reformám minulých let na poli fiskální politiky a řízení veřejného sektoru, který posiluje vyhlídky dosažení stanovených cílů. Zákon zajišťuje kvalitnější informace a analýzu, stabilní reportovací rámec, větší

<sup>28</sup> The Treasury: The Fiscal Responsibility Act 1994, <http://www.treasury.govt.nz/publications/research-policy/wp/2001/01-25/04.htm> (cit. 12.3.2010)

<sup>29</sup> The Treasury: The Fiscal Responsibility Act 1994, <http://www.treasury.govt.nz/publications/research-policy/wp/2001/01-25/04.htm> (cit. 12.3.2010)

<sup>30</sup> The Treasury: The Fiscal Responsibility Act 1994, <http://www.treasury.govt.nz/publications/research-policy/wp/2001/01-25/04.htm> (cit. 12.3.2010)



zaměření na reportování o strategii, méně tajností ohledně rozpočtovém plánování, více dohledu Parlamentu a standardy pro hodnocení fiskální politiky. Klíčovou otázkou ovšem podle Scotta je, zda jsou instituce fiskální politiky žadaným změnám nakloněny. Pokud vlády nebudou zavázány k plnění těchto cílů, mohly by například ledabyle reportovat (ačkoli nyní bude těžší vyhnout se dohledu než v minulosti a účetní standardy, které jsou mimo kontrolu vlády, nemohou být obejity). Spolu s fiskálními reformami minulých let a za předpokladu, že příští vlády je nebudou obcházet, může zákon podle Scotta výrazně přispět ke zlepšení fiskální pozice Nového Zélandu. Případnému obcházení chce zákon čelit alespoň informovanou debatou a povinností zveřejňovat klíčové makroekonomické proměnné, které výrazně ovlivňují fiskální předpovědi a jsou důležité pro správné předpovědi. V minulosti byly vlády často váhavé při zveřejňování jejich předpovědí, což naznačuje jejich význam. V tomto ohledu poskytuje zákon významný pokrok.<sup>31</sup> Dokazují to i empirické výsledky – veřejné finance na Novém Zélandu byly již v devadesátých letech pod kontrolou, od roku 1995<sup>32</sup> vykazoval rozpočet Nového Zélandu dokonce každoročně přebytek a docházelo tak ke snižování celkového dluhu (2003 – 25,6 % HDP, 2005 – 21,3 % HDP, 2006 – 21,2 % HDP, 2007 – 20,7 % HDP). V posledních dvou letech sice došlo k opětovnému zvýšení dluhu v souvislosti s ekonomickou krizí (2008 – 24,4 % HDP, 2009 – 29,3 % HDP), přesto je úroveň celkového veřejného zadlužení Nového Zélandu stále relativně nízká.<sup>33</sup>

## Velká Británie

Ve Velké Británii upravuje odpovědné rozpočtování Zákon o fiskální odpovědnosti 2010 (Fiscal Responsibility Act 2010). Tento zákon stanovuje povinnosti pro zajištění zdravých veřejných financí, včetně podávání Zpráv o plnění a pokroku (Progress and Compliance Reports) a zajišťuje tak v této oblasti odpovědnost vlády vůči parlamentu.

Podle výše zmíněného zákona musí ministerstvo financí zajistit, aby v každém rozpočtovém roce v období 2011 – 2016 byly čisté veřejné půjčky vyjádřené jako procento hrubého domácího produktu nižší než v předchozím roce. Ministerstvo financí musí také zajistit, „aby v rozpočtovém roce, který končí v roce 2014,<sup>34</sup> netvořily čisté veřejné půjčky více než polovinu půjček existujících ke konci rozpočtového roku končícího v roce 2010“. Ministerstvo financí musí dále zajistit, aby „čistý dluh veřejného sektoru vyjádřený v procentech HDP byl na konci finančního roku 2016 (tj. k 31. březnu 2016 – pozn. aut.) nižší než dluh veřejného sektoru na konci předchozího finančního roku vyjádřený v procentech hrubého domácího produktu“ (dluh k 31. březnu 2015 – pozn. aut.).<sup>35</sup>

Ministerstvo financí smí nařídit ostatním ministerstvům, aby uložily určité povinnosti (poplatky, cla) vztahující se k jednomu nebo více rozpočtovým rokům, které končí v období od roku 2011 do roku 2016. Ministerstvo financí musí nejpozději do 31. března 2016 (tj. poslední den rozpočtového roku) vydat nařízení, kterým stanoví povinnost(i) ve vztahu k rozpočtovému roku nebo rokům končícím po tomto datu a které budou specifikované v nařízení, jehož účelem bude zajištění zdravých veřejných financí.

<sup>31</sup> Scott, Graham: New Zealand's Fiscal Responsibility Act, Agenda, Volume 2, Nr. 1, 1995, <http://epress.anu.edu.au/agenda/002/01/2-1-A-1.pdf> (cit. 15.4.2010)

<sup>32</sup> Rozpočtový rok začíná 1. července a končí 30. června.

<sup>33</sup> CIA: The World Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/> (cit. 22.4. 2010)

<sup>34</sup> Ve Velké Británii nekopíruje rozpočtový rok kalendářní rok, nýbrž začíná 1.4. a končí 31. 3.

<sup>35</sup> World Bank: Fiscal Responsibility Act 2010, [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2010/pdf/ukpga\\_20100003\\_en.pdf](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2010/pdf/ukpga_20100003_en.pdf) (cit. 12.3.2010)

Povinnosti stanovené nařízením mohou zahrnovat „jakoukoli obecnou povinnost vztahující se k fiskální politice, kterou bude ministerstvo financí považovat za vhodnou“.<sup>36</sup> Povinnosti uvalené podle tohoto nařízení musí být konzistentní s klíčovými principy stanovenými zákonem o fiskální stabilitě a mají být implementovány prováděcím nařízením (právním nařízením). Toto nařízení má být předloženo parlamentu a schváleno usnesením dolní komory.

Ministerstvo financí má podávat zprávy o pokroku, kterého bylo dosaženo v souvislosti s plněním výše stanovených cílů ve vztahu k rozpočtovému roku. Parlamentu je předkládána během rozpočtového roku Zpráva o ekonomické a fiskální strategii a Předrozpočtová zpráva. Obě zprávy jsou předkládány do 1. dubna 2014. Ministerstvo musí při první příležitosti, při které předkládá Předrozpočtovou zprávu parlamentu, vydat zprávu, která zahrnuje informaci o tom, zda je v této době pravděpodobné splnění výše stanovených cílů a pokud ne, proč.

Obsah a formu zpráv může upravovat Zákon o fiskální stabilitě. Zákon o fiskální stabilitě stanoví, že politika řízení dluhu a fiskální politika má být formulována a implementována v souladu s pěti principy, kterými jsou transparentnost (stanovení fiskálních cílů, jejich implementace a publikování veřejných účtů), stabilita (rozpočtového procesu), odpovědnost ve vedení veřejných financí, spravedlnost (včetně mezigenerační spravedlnosti) a efektivnost (návrhu a implementace politiky řízení obou stran balance veřejného sektoru). Vláda musí explicitně stanovit krátkodobé a dlouhodobé cíle a musí zajistit konzistentnost těchto cílů s fiskálními principy. Vláda musí také pravidelně informovat Parlament ve svých Zprávách o ekonomické a fiskální strategii (dlouhodobá strategie a cíle) a v Předrozpočtové zprávě. Všechny výše zmiňované zprávy musí být předkládány parlamentu.<sup>37</sup>

Právě Velká Británie byla pro mnoho zemí, které zavedly zákony o odpovědném rozpočtování vzorem, a to právě kvůli její dlouhodobě stabilní fiskální pozici. V současné pokrizové době to ovšem přestává do velké míry platit, protože Velká Británie se v posledních letech poměrně hodně zadlužila. Evropská komise očekává, že veřejný dluh Velké Británie by na konci tohoto roku mohl dosáhnout 80,3 % HDP, zatímco v roce 2007 činil pouze 44,2 % HDP.

## **Federace s úpravou na nejvyšší úrovni upravující také zadlužování nižších správních celků s výraznějšími rozpočtovými pravomocemi**

### **Brazílie**

V Brazílii upravuje problematiku odpovědného rozpočtování „Brazilský zákon o fiskální odpovědnosti“ (The Brazilian Fiscal Responsibility Law) z roku 2000. Zákon dává prezidentovi pravomoc navrhnout Senátu limity na konsolidovaný dluh federální vlády, jednotlivých států a municipalit. Národnímu kongresu pak dává právo přijmout návrh stanovující limity pro objem federálních obligací spolu se stanoviskem o konzistentnosti návrhu s limity stanovenými v Zákoně. Pokud stát federace stanovený limit na konci čtyřměsíčního období překoná, musí se vrátit k plnění daných limitů na konci tří následujících období, s minimálním snížením o 25 % v následujícím období. Dokud je překonání limitů

<sup>36</sup> World Bank: Fiscal Responsibility Act 2010, [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2010/pdf/ukpga\\_20100003\\_en.pdf](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2010/pdf/ukpga_20100003_en.pdf) (cit. 12.3.2010)

<sup>37</sup> World Bank: Fiscal Responsibility Act 2010, [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2010/pdf/ukpga\\_20100003\\_en.pdf](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2010/pdf/ukpga_20100003_en.pdf) (cit. 12.3.2010)



prověřováno, dotyčná země má zakázáno uzavírat smlouvy o vnitřních a vnějších úvěrových operacích, kromě těch určených na refinancování obnoveného hlavního dluhu a dluhu v obligacích a musí dosahovat výsledků nutných k opětovnému návratu dluhu do stanoveného limitu a musí také omezit své závazky. Pokud období pro návrat dluhu do stanovených limitů uplyne a nadlimitní dluh přetrvává, státu federace jsou navíc odeprény dobrovolné transfery z federální úrovně.

Ministerstvo financí musí měsíčně zveřejňovat seznam států federace, které přesáhly limity konsolidovaného dluhu a dluhu v obligacích. Ministerstvo financí také kontroluje úvěrové obchody států a pokud jsou v rozporu se zákonem, jsou prohlášeny za neplatné. „Kapitálové příjmy z transferu vlastnictví a práv spojených s veřejnými aktivy nesmí být použity k financování běžných výdajů, pokud není určeno zákonem, že jsou určeny pro sociální systémy“.<sup>38</sup> Nově přijímané zákony mohou zahrnovat nové projekty jen za předpokladu, že finanční potřeby probíhajících projektů jsou zajištěny. Mezi nástroje transparentnosti fiskálního řízení, které musí být zveřejňovány dokonce v elektronických veřejných médiích, patří plány, rozpočty, zákony o rozpočtových směrnicích, interpretace účtů a odpovídající stanoviska, Závěrečná zpráva o realizaci rozpočtu a Zpráva o fiskálním řízení, včetně zjednodušených forem těchto dokumentů. Transparentnost má být zajištěna také veřejnými slyšeními a zpřístupněním dokumentů parlamentu.

Co se týká příjmové oblasti, každé poskytnutí nebo rozšíření daňových pobídek nebo výhod musí být doprovázeno vyhodnocením rozpočtových/finančních dopadů v roce, kdy začne platit a v dalších dvou následujících letech a musí být také v souladu s ustanoveními Zákona o rozpočtových pravidlech a splňovat další podmínky (zahrnutí odhadů příjmové strany Zákona o rozpočtu, nesmí ovlivnit daňové cíle, musí být provázeno vyvažujícími opatřeními – zvýšení příjmů z daní, rozšíření základny, vytvoření nových daní a příspěvků).

Co se týká výdajové oblasti, každé rozšíření výdajů musí být doprovázeno vyhodnocením jeho dopadu v roce platnosti a dvou následujících letech a stanoviskem žadatele o výdaje. Stanovisko musí prokazovat, že zvýšení je kompatibilní s víceletým plánem a Zákonem o rozpočtových pravidlech. Zákony zakotvující mandatorní výdaje musí být provázeny vyhodnocením výše zmiňovaných údajů a zároveň prokázat původ financování fondů. Musí být také provázeny důkazem, že výdaje neovlivní fiskální výsledky stanovených cílů a jejich finanční efekty musí být nahrazeny v následujících letech stálým zvýšením příjmů nebo stálým snížením výdajů.

Stanoveny jsou také stropy na čistou hodnotu personálních výdajů (platy, důchody), přičemž distribuce celkových limitů mezi jednotlivými výdajovými oblastmi nesmí přesáhnout určitá stanovená procenta. Pokud výdaje dosáhnou 95 % limitů, je daná organizace limitována, co se týká úprav odměňování a přijímání nových pracovníků a jejich povyšování. „Pokud není v předepsané lhůtě dosaženo zlepšení, státu federace může být zakázáno získávat dobrovolné transfery, získávat přímé nebo nepřímé záruky od ostatních členů federace, uzavírat úvěrové operace, kromě těch zaměřených na refinancování dluhu z obligací a snížení personálních výdajů.“<sup>39</sup> Žádný sociální benefit (až na malé výjimky uvedené v zákoně) nesmí být vytvořen, zvýšen nebo rozšířen bez označení financujícího zdroje. Také různé další transfery musí být v souladu se Zákonem o rozpočtových směrnicích.

<sup>38</sup> World Bank: The Brazilian Fiscal Responsibility Law, 2010, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/BRLRFEnglish.pdf> (cit. 12.3.2010)

<sup>39</sup> World Bank: The Brazilian Fiscal Responsibility Law, 2010, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/BRLRFEnglish.pdf> (cit. 12.3.2010)

K přijetí zákona vedla obtížná finanční situace některých států. Účelem právní normy bylo zamezit trvale deficitním rozpočtům států, které zatěžovaly i fiskální pozici federace. Zákon pomohl alespoň částečně omezit prostor pro klientelismus a často vyloženou rozhazovačnost guvernérů, zvláště před volbami. Současně se tak ale natavily limity jejich politické moci. Případná hrozba postihu – k němuž může být přistoupeno na základě objektivně daných kritérií - je nakonec především politickou záležitostí. Guvernér, který se dostal do potíží, může stále doufat v pomocnou finanční injekci z federálních zdrojů, pokud se k tomu najde dostatečná politická vůle federální vlády, kterou vyvažuje odpovídající vstřícnost guvernéra jejím představitelům. Potřeba vzájemně dobrých vtaů je zřejmá jak na straně guvernérů, tak i z pohledu federální vlády. Protože volební obvody jsou totožné se státy federace a stranické nominace kandidátů probíhají na této úrovni, mají guvernéri výrazný vliv na výběr kandidátů a poté také na své poslance a senátory v parlamentu. Jako přímo volení představitelé exekutivy mají navíc k voličům mnohem blíže, než poslanci a senátoři nebo i federální vláda. Vzhledem k jejich pravomoci rozhodovat o státních zakázkách a projektech financovaných z veřejných zdrojů si mohou guvernéri a vlády států vytvářet silnou voličskou základnu, kterou mohou využít ve prospěch nebo v neprospěch realizace politik a programů federální vlády, případně na podporu určitého prezidentského kandidáta.<sup>40</sup>

Od roku 2000, kdy byl zákon přijat, se poměrně úspěšně dařilo redukovat veřejné zadlužení (2003 - 58,5 % HDP, 2005 – 51,6 % HDP, 2007 – 45,1 % HDP, 2008 - 38,8 % HDP), vlivem ekonomické krize se ale fiskální pozice vloni opět poněkud zhoršila (2009 – 46,8 % HDP).<sup>41</sup>

## Argentina

Zákon o fiskální konvertibilitě, přijatý po finanční krizi v roce 2002, kdy došlo ke státnímu bankrotu a musel zasáhnout i Mezinárodní měnový fond, stanovil postupné snižování deficitu státního rozpočtu s tím, že již od roku 2003 měl být rozpočet vyrovnaný. Růst primárních veřejných výdajů, definovaných jako „suma nových nebo zvýšených běžných a kapitálových výdajů po odečtení úroků na splácení veřejného dluhu, nesmí podle zákona přesáhnout tempo růstu HDP“. <sup>42</sup> Pokud je růst HDP negativní, primární výdaje (v běžných cenách) by měly zůstat alespoň konstantní.

Nejméně 2 % zdrojů státní pokladny, fiskální přebytek a 50 % výtěžku z prodeje aktiv a z poskytnutých státních koncesí (z privatizace) musí být přiděleno do tzv. Anticyklického daňového fondu. Prostředky fondu se mají zvyšovat, dokud nedosáhnou 3 % HDP a použity mají být v případě ekonomického propadu. Po dosažení zdrojů Fondu v hodnotě 3 % HDP má být přebytek používán na hrazení zahraničního dluhu. Exekutiva má také každé tři roky zpracovávat víceletý rozpočet. Zprávu o implementaci rozpočtu běžného roku má exekutiva předkládat parlamentu každé tři měsíce, zprávu o plnění rozpočtu předchozího roku každého půl roku. „Celkový veřejný dluh nemá stoupnout o více, než činí suma nefinančního deficitu veřejného sektoru, úrokové kapitalizace, změny v hodnotě měnových rezerv a půjček, které stát vrátí zpět provinciím, a plateb stanovených zákony, jejichž roční limit má být stanoven

<sup>40</sup> Politické systémy Latinské Ameriky, Praha VŠE, 2006

<sup>41</sup> CIA: The World Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/> (cit. 22.4. 2010)

<sup>42</sup> World Bank: Law on Fiscal Convertibility, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/ArgentinaFiscalConvertibility.doc> (cit. 12.3.2010)

dekretem každý rozpočtový rok“.<sup>43</sup> Tato restrikce může být odstraněna, pokud je dluh určen ke splacení veřejného dluhu s datem vypršení následující rok.

Vynucování výše zmíněných pravidel má být doplněno následujícími kritérii správy rozpočtu. Nepatřily-li plánované kapitálové nebo běžné výdaje do ročního rozpočtu předešlého roku, neměly by být zvažovány jako finanční investice ani v daném roce (až na výjimky). Pokud dojde k dohodě o běžných nebo budoucích výdajích, které přesáhnou ty schválené Zákonem o obecném rozpočtu veřejné administrativy, Sekretariát ministerstva financí a Národní všeobecný kontrolní úřad má bezprostředně informovat státního žalobce, aby zahájil úkony k prošetření situace. Zákon také zakazuje jakékoli mimorozpočtové fondy a existenci institucí, jejichž výdaje by nebyly zahrnuty do rozpočtu. Vytvoření každé decentralizované instituce a veřejného finančního i nefinančního podniku vyžaduje uzákonění vhodným zákonem. Byl také zahájen Program hodnocení kvality výdajů za účelem zvýšení kvality státních služeb, a to systematickým vyhodnocováním nákladů na služby ve vztahu k jejich výsledkům, za účelem zlepšení výkonnosti řízení, efektivnosti veřejných institucí a optimalizace využívání lidských zdrojů.<sup>44</sup>

Kirchnerova vláda se v roce 2004 rozhodla reformovat režim partnerství a sankcí zakotvený ve Stand-by dohodě s MMF novým Zákonem o fiskální odpovědnosti č. 25.917. V první kapitole zákon stanoví kritéria pro federální i provinční vlády, která je zavazují poskytovat důvěryhodné a homogenní informace. Národní vláda se zavazuje zveřejňovat projekce hlavních fiskálních proměnných a makroekonomické předpovědi pro následující období, zahrnující mzdovou politiku, a to do 31. srpna předcházejícího roku. Provincie se musí informovat o platných půjčkách, úrocích, správních výdajích a minulých výdajích nefinančního veřejného sektoru, stejně jako musí včlenit všechny úřady a fondy do obecného rozpočtu. Druhá kapitola o veřejných výdajích stanoví, že nominální nárůst primárních veřejných výdajů vlády a provincií v navrhovaném rozpočtu nesmí překročit míru růstu HDP předpovídanou v makroekonomickém výhledu. Ex post kontrola zahrnuje kontrolu efektivních výdajů a produktu. Pro výpočet primárních veřejných výdajů se odečítají výdaje na základní sociální infrastrukturu financované pomocí půjčky. Běžné výdaje se nesmí zvyšovat snižováním kapitálových výdajů, nesmějí se také zvyšovat, pokud je růst HDP negativní a nesmí být financované ani prodejem majetku a zadlužováním.

Třetí kapitola stanoví, že pokud jsou přijata opatření, která snižují daňové příjmy, musí být kompenzována jiným zdrojem příjmů nebo úpravou výdajů. Čtvrtá kapitola stanoví, že federální vláda a provincie mají mít vyrovnaný rozpočet a že pokud úroveň dluhu vytváří dluhovou službu vyšší než 15 % čistých transferových příjmů provincie, musí provincie představit a realizovat rozpočet s přebytkem, který zajistí progresivní redukci dluhu. Zákon také zakotvuje založení Anticyklického fondu. Pátá kapitola stanoví, že provincie mají přijmout opatření, aby jejich dluhová služba nepřesáhla 15 % čistých transferových příjmů. Pokud provincie tuto úroveň přesáhnou, nesmí se nově zadlužovat (kromě refinancování dluhu, který zlepšuje finanční podmínky nebo se týká základní sociální infrastruktury). Provincie a municipality také musí žádat Ministerstvo hospodářství o schválení operací zadlužování a poskytování garancí. Federální vláda se zavazuje ve třech následujících správních obdobích snížit svůj dluh a zajistit kontinuitu veřejných financí. Šestá kapitola zakládá Federální radu pro fiskální odpovědnost jako orgán aplikace zákona spadající pod

<sup>43</sup> World Bank: Law on Fiscal Convertibility, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/ArgentinaFiscalConvertibility.doc> (cit. 12.3.2010)

<sup>44</sup> World Bank: Law on Fiscal Convertibility, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/ArgentinaFiscalConvertibility.doc> (cit. 12.3.2010)

Ministerstvo vnitra na federální i na provinčních úrovních, který má monitorovat a vyhodnocovat plnění zákona. Poslední sedmá kapitola stanoví sankce pro neplnění zákona, které zahrnují restrikce národních daňových výnosů, omezení povolení ručitelství a garancí pro část národa, přerušeni národních rozpočtových transferů a omezení schvalování nových operací zadlužování.<sup>45</sup>

Zákon znamenal pokrok pro fiskální rovnováhu a oddlužování Argentiny (2005 – 72,5 % HDP, 2006 – 61 % HDP, 2007 – 59 % HDP, 2008 – 48,8 % HDP, 2009 – 49,1 % HDP), stejně jako pro transparentnost realizovaných výdajů vlády. Zlepšil také fiskální disciplínu a snížil diskreční politické vlivy na fiskální politiku, ačkoli někteří analytici kritizovali jeho procykličnost a sociální důsledky, protože sociální výdaje jsou v Argentině na dost nízké úrovni a podle zákona nemohou růst více než jaký je růst HDP. V říjnu roku 2009 ovšem Kongres přerušil platnost některých článků zákona, které se týkaly limitů běžných výdajů a zadlužení pro roky 2010 a 2011 a které tvořily jádro zákona. Tento krok byl vysvětlen kombinovaným negativním vlivem pandemie chřipky, sucha a světové ekonomické krize. Přerušuje se tak platnost pravidel jak pro kvantitu, tak i kvalitu výdajů a veřejné zadlužování. Navíc se tak děje v posledních dvou letech prezidentského mandátu i mandátu guvernérů, což může být snadno využito k populistické politice před volbami, jak také mnozí komentátoři upozorňují. Zrušením článků 2 a 3 zákona jsou dále umožněny změny v kalkulaci výdajů a dluhů, což je také krok zpět a hrozba pro každou příští vládu. Modifikací článku 10 zákona, který omezuje nárůst veřejných výdajů ve vztahu k nominálnímu HDP, mizí navíc jakákoli kontrola veřejných výdajů, dluhů apod., což zajisté vyústí v nárůst diskrečních výdajů jak federace, tak provinčních vlád. Celá akce vyvolává u některých komentátorů dojem, že současné vlády chtějí ty příští zatížit výrazným deficitem.<sup>46</sup>

## Kolumbie

Zákon 819 z roku 2003 stanoví, že do 15. června každého fiskálního roku vláda předloží Hospodářskému výboru Senátu a Sněmovny reprezentantů Střednědobý fiskální rámec, který má být diskutován prioritně při první debatě o návrhu ročního rozpočtu. „Rámec zahrnuje finanční plán, víceletý makroekonomický program, cíle primárního přebytku, stejně jako výši veřejného dluhu a analýzu jeho udržitelnosti, informaci o makroekonomických výsledcích a fiskálním dozoru ex ante, plnění loňských cílů (pokud se plnění odchyluje od stanovených cílů, je nutné přijmout nový střednědobý rámec, který plnění zajistí), vyhodnocení kvazifiskálních aktivit veřejného sektoru, určení fiskálních nákladů rozšíření nebo naopak zúžení nebo odpočtu existujících příspěvků, fiskální náklady zákonů sankcionovaných původně fiskálním dozorem, vztah nahodilých pasiv, které mohou zohledňovat finanční situaci národa, a pravděpodobné indikátory řízení a výsledky cílů, plánů a programů zrušené za účelem předpokládané větší kontroly“.<sup>47</sup>

Cíle primárního přebytku upraveného o ekonomický cyklus (bere v úvahu makroekonomické indikátory jako jsou úroky, inflace, ekonomický růst aj.) nemohou být horší než primární

<sup>45</sup> Reglas Fiscales en Argentina: El caso de la Lex de Responsabilidad Fiscal y los Programas de Asistencia Financiera, 2004, <http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Articulo/Reglas%20fiscales%20en%20Argentina.pdf> (cit. 15.4.2010)

<sup>46</sup> Comentarios sobre la suspensión de la Ley de Responsabilidad fiscal, 2009, [http://www.fundarweb.org.ar/fundacion/index.php?option=com\\_content&view=article&id=73:comentarios-sobre-la-suspension-de-la-ley-de-responsabilidad-fiscal&catid=7:informes-2009&Itemid=9](http://www.fundarweb.org.ar/fundacion/index.php?option=com_content&view=article&id=73:comentarios-sobre-la-suspension-de-la-ley-de-responsabilidad-fiscal&catid=7:informes-2009&Itemid=9) (cit. 15. 4. 2010)

<sup>47</sup> World Bank: Fiscal Responsibility Law, 2003, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/ColumbiaFiscalResponsibilityLaw.pdf> (cit. 12.3.2010)

strukturální přebytek, který garantuje udržitelnost dluhu. Cíl stanovuje Ministerstvo pro finance a veřejné úvěry. Podobné cíle jsou stanovovány také pro nižší správní celky, a sice Sekretariátem pro finance. Projekty a vládní iniciativy, které znamenají další výdaje nebo snižují příjmy, musí zahrnovat také odpovídající náhradní zdroj pro snížení výdajů a posílení příjmů, který musí být analyzován a schválen ministerstvem. Zákon také stanovuje omezení na půjčky jednotlivých teritorií<sup>48</sup> a prohlubování jejich zadlužení, pokud má dané teritorium zpoždění s platbou centrální vládě (účastní se úvěrových obchodů s federální vládou nebo jí garantovaných).<sup>49</sup>

I přes existenci zákona však výsledky snižování veřejného dluhu v Kolumbii nejsou příliš přesvědčivé (2003 – 51,9 % HDP, 2005 - 49,5 % HDP, 2006 – 56,8 % HDP, 2007 – 52,8 % HDP).<sup>50</sup>

## Peru

Podle novely zákona o Fiskální opatrnosti a transparentnosti z roku 2003 byla nově upravena pravidla pro rozpočtování veřejného sektoru. Deficit nefinančního veřejného sektoru nesmí být podle zákona vyšší než 1 % HDP. Roční reálný nárůst nefinančních výdajů vlády nesmí být větší než 3 % v reálném vyjádření (na bázi implicitního deflátoru HDP). Veřejné zadlužení ve střednědobém výhledu musí být konzistentní s principem rovnovážného nebo přebytkového rozpočtu. Celkový dluh nefinančního veřejného sektoru nesmí zvyšovat deficit více, než je stanoveno v zákoně z roku 1997, upraveném kromě jiného o vklady nefinančního veřejného sektoru a dluhy nashromážděné nefinančním veřejným sektorem, přičemž má být brán ohled na platební schopnost země. Zákon z roku 1997 stanoví, že „celkový konsolidovaný dluh veřejného sektoru se nesmí zvyšovat více, než je suma deficitu daného sektoru, který je zákonem limitován a je korigován kvůli rozdílům kurzů měn, emisi nových dluhopisů, rozdílům na vkladech konsolidovaného veřejného sektoru a konsolidovaným dluhům převzatým veřejným sektorem, přičemž má být brán ohled na platební schopnost země“.<sup>51</sup>

Ve volebním roce navíc nesmí nefinanční výdaje vlády během prvních 7 měsíců přesáhnout 60 % nefinančních výdajů plánovaných pro daný rok. Fiskální deficit nefinančního veřejného sektoru v prvním semestru fiskálního roku také nesmí přesáhnout 40 % výdajů plánovaných pro daný rok.

Novela dále zpřísňuje zadlužování regionálních a lokálních vlád. Tyto mají vypracovávat Roční plány regionálního rozvoje, a to v souladu s předpověďmi stanovenými ve víceletém makroekonomickém rámci. Finanční prostředky pro financování operací externího zadlužování mohou získat pouze se souhlasem státu a finanční výdaje při zadlužení mohou plynout pouze na infrastrukturní projekty. Výdaje navíc musí splňovat podmínky a postupy stanovené ročním zákonem o zadlužování veřejného sektoru, včetně prokázání schopnosti splácet dané půjčky. „Poměr mezi celkovým dluhem a příjmy regionálních a místních vlád nesmí být vyšší než 100 %. Poměr mezi roční dluhovou službou a běžnými příjmy musí být

<sup>48</sup> Jde o samosprávné územní celky.

<sup>49</sup> World Bank: Fiscal Responsibility Law, 2003,

<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/ColumbiaFiscalResponsibilityLaw.pdf> (cit. 12.3.2010)

<sup>50</sup> CIA: The World Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/> (cit. 22.4. 2010)

<sup>51</sup> World Bank: Fiscal Prudence and Transparency Law, 1997,

<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/Peru%20Fiscal%20Prudence%20and%20Transparency%20Law%201999.pdf>, (cit. 12.3.2010)



nižší než 25 %. Průměr dosažený za poslední tři roky každou z regionálních a lokálních vlád nesmí být negativní<sup>52</sup>. V případě pohotovosti je možné Kongresem schválit nové hodnoty. V případě hospodářského poklesu může být schválen deficit až 2,5 %, který se pak v dalších letech ročně snižuje o 0,5 %, dokud se nedosáhne limitů stanovených makrofiskálními pravidly.

Již Zákon z roku 1997 založil Fond fiskální stabilizace (FEF), který je podřízen pod Ministerstvo pro hospodářství a finance a je řízen ředitelstvím s třemi členy. Předsedou je ministr pro ekonomii a finance. Prostředky fondu jsou nedotknutelné a jsou uloženy u Rezervní centrální banky Peru (BCRP) nebo v zahraničí. Zdroje nemohou být v žádném případě použity jako záruka pro jiné finanční operace.

Prostředky Fondu mají být na základě novely zákona z roku 2003 tvořeny fiskálním přebytkem nefinančního veřejného sektoru (nezahrnujícím privatizaci). 10 % likvidních příjmů z každé operace prodeje aktiv v privatizaci, 10 % likvidních příjmů z plateb za koncese státu a 30 % zdrojů obdržných za monopoly pro dozor nad Zákonem o vytěžení přírodních neobnovitelných zdrojů vlastnictví státu, po odečtení dotčených ustanovení zákona. Pokud zdroje fondu dosáhnou 2 % HDP, přebytek je určen na snížení veřejného dluhu.

Zákon také zvyšuje transparentnost financí – ministerstvo musí sestavovat víceletý makroekonomický rámec, průběžné zprávy o jeho plnění a Deklaraci o plnění rozpočtové odpovědnosti a přijmout korektivní opatření, pokud výsledky neodpovídají stanoveným cílům. Zákon také výslovně zakazuje existenci mimorozpočtových fondů, které by zahrnovaly jiné výdaje než ty, které jsou v ustanoveních tohoto zákona.<sup>53</sup>

I přes existenci zákona je však systém financování v Peru velmi nekonzistentní, především co se týká dělby pravomocí, situaci proto představitelé nižších správních celků často řeší neformální úpravou vztahů. Efektivita fungování nižších správních celků potom závisí na stabilitě a tlaku opozice. Co se týká povinnosti předkládat účty veřejnosti, v praxi je velmi obtížné zvládnout schůzi s tisíci lidmi a vysvětlit všem stávajícím politiku i finance (Regionální či místní rada sdružuje politické vedení s dalšími místními organizacemi, jež tak tvoří součást každé regionální a místní vlády. Úkolem příslušné Rady je vytvářet a plnit plán strategického rozvoje a navrhopvat roční vícezdrojový rozpočet se spoluúčastí obyvatel. Rozpočet je ještě kontrolován komunitním sdružením, které má větší a reprezentativnější vliv). Odborník na problematiku decentralizace v podmínkách Peru Javier Azpur vidí největší chyby v tom, že současné regiony kopírují územní dělení podle departmentů, které ovšem neodpovídají ekonomickým centrům a daňové zdroje nepostačují pro vytvoření efektivního rozpočtového financování. Stát je proto schopen na daních vybrat pouze 14 % celkového domácího produktu, z toho 3 % HDP odvede na splácení zahraničního dluhu, 3 % na obranu, 2 % na výdaje centrální vlády a pouhých 6 % směřuje regionům (z toho 4,5 % tvoří náklady na administrativu a zbývá tak pouze 1,5 % HDP na investice). Tato nízká efektivita vedla centrální vládu v roce 2004 k přesunu berních pravomocí na regiony. Zároveň regionům

<sup>52</sup> World Bank: Fiscal Prudence and Transparency Law, 1997, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/Peru%20Fiscal%20Prudence%20and%20Transparency%20Law%201999.pdf>, (cit. 12.3.2010)

<sup>53</sup> World Bank: Fiscal Prudence and Transparency Law, 1997, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/Peru%20Fiscal%20Prudence%20and%20Transparency%20Law%201999.pdf>, (cit. 12.3.2010)

umožnila žádat zahraniční půjčky až do výše 40 % jejich rozpočtu. Problémem ale stále zůstává nedostatek kvalitních investičních projektů a nedostatek kvalifikované pracovní síly.<sup>54</sup>

Co se týká snižování veřejného zadlužení, Peru vykazuje v posledních letech poměrně dobré výsledky (2003 – 49,2 % HDP, 2005 – 38 % HDP, 2006 – 32,6 % HDP, 2007 – 29,2 % HDP, 2008 – 24 % HDP, 2009 – 26,1 % HDP).<sup>55</sup>

## Ekvádor

Organický zákon o odpovědnosti z roku 2002 stanoví povinnost vlády předložit do 31. ledna daného roku Národnímu kongresu víceletý plán (na čtyři roky), který obsahuje cíle, indikátory (kvantitativní i kvalitativní), strategie a politiky vlády. „Primární výdaje centrální vlády, vyjádřené jako celkové výdaje mínus splátky úvěrů veřejného vnitřního a vnějšího dluhu, nesmí narůst více než o 3,5 % ročně v reálném vyjádření, určeném deflátorem hrubého domácího produktu, který je zveřejněn centrální bankou. Do celkových výdajů není zahrnuta amortizace.“<sup>56</sup> Deficit plynoucí z celkových příjmů mínus zdroje z těžby ropy a celkové výdaje má být ročně snižován o 0,2 % HDP, dokud nedosáhne nuly. „Provozní náklady žádné instituce veřejného sektoru nesmí ročně vzrůst o více než 2,5 % v reálném vyjádření určeném implicitním deflátorem HDP, který bude publikován centrální bankou.“<sup>57</sup>

Ministerstvo pro hospodářství a finance má také aplikovat permanentní snižování veřejného dluhu tak, aby se jeho podíl na HDP během 4 let snížil o 16 %. Stejně pravidlo se bude aplikovat i poté, dokud se dluh nesníží na 40 % HDP. Tento limit pak nesmí překročit ani v budoucnosti.

Jednotlivá sektorová ministerstva musí udržovat poměr mezi pasivy a příjmy daného roku nejvýše 100 %. Podíl dluhové služby na celkových příjmech nesmí být vyšší než 40 % (zahrnuje amortizaci a úroky). Pokud autonomní sektorová vláda schválí zákon, který překračuje tyto limity, musí nejpozději do 4 let připravit a realizovat plán snížení. Pokud existuje přebytek příjmů nad výdaji, vláda je převede do Stabilizačního fondu pro sociální, produktové investice a snižování veřejného zadlužení. Zdroje fondu jsou ze 70 % určeny na splácení veřejného dluhu, z 20 % na stabilizaci příjmů z ropy, dokud nedosáhnou 2,5 % HDP, a z 10 % na vzdělávání a zdravotnickou oblast.

Pokud vedoucí státní instituce poruší tento zákon, může být potrestán pokutou 200 až 2500 dolarů a nesmí již kandidovat. Pokud se nejedná o tajemníky ministerstva a poruší-li vážně zákon, odpovědnost nese jmenná osoba a postižena může být až dvacetinásobkem nebo třicetinásobkem svého platu. V případě tajemníka se uplatní horní hranice trestu a také zákaz politické činnosti na 1 rok. Generální kontrolori mohou být potrestáni peněžitým trestem, který může představovat až desetinásobek 500 dolarů, tedy až 5000 dolarů.<sup>58</sup>

<sup>54</sup> Politické systémy Latinské Ameriky, Praha VŠE, 2006

<sup>55</sup> CIA: The World Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/> (cit. 22.4. 2010)

<sup>56</sup> World Bank: Fiscal Responsibility Law, 2002,

<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/Ecuador%20Fiscal%20Responsibility%20Law%202002.pdf>, (cit. 12.3.2010)

<sup>57</sup> World Bank: Fiscal Responsibility Law, 2002,

<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/Ecuador%20Fiscal%20Responsibility%20Law%202002.pdf>, (cit. 12.3.2010)

<sup>58</sup> World Bank: Fiscal Responsibility Law, 2002,

<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/Ecuador%20Fiscal%20Responsibility%20Law%202002.pdf>, (cit. 12.3.2010)



K těmto přísným opatřením vedla pravděpodobně skutečnost, že v Ekvádoru vládne značná politická nestabilita a korupce.<sup>59</sup> Neoddiskutovatelným faktem ovšem je, že se v minulých letech dařilo poměrně výrazně snižovat veřejné zadlužení (2003 – 53,7 % HDP, 2005 – 40,1 % HDP, 2006 – 33 % HDP, 2007 – 33,1 % HDP, 2008 – 25,5 % HDP, 2009 (listopad)– 20,2 % HDP).<sup>60</sup>

## Závěr

Obecně platí, že zákony o odpovědném rozpočtování obvykle stanoví určité cíle a limity, které musí exekutiva plnit, a pokud je v daném roce neplní, musí to napravit v letech následujících. V některých případech jsou stanoveny i sankce pro představitele exekutiv (např. ministry, guvernéry). Rozpočtová omezení mohou postihovat celou zemi (např. zákaz půjčování si při předlužení, přerušování nepovinných transferů z centra), sankce postihují konkrétně osobu, která svůj úřad zadlužila (ztráta části mzdy, zákaz kandidování, zákaz výkonu politické funkce).

Forma úpravy odpovědného rozpočtování závisí převážně na státním uspořádání a politické kultuře dané země, která je dána historicky. Zatímco například v Austrálii a Velké Británii jsou stanoveny spíše povinnosti exekutivy týkající se transparentního informování o stanovených cílech a jejich plnění, země Latinské Ameriky stanovují přímo konkrétní limity na zadlužení (popř. podrobný způsob jejich stanovení) a konkrétní sankce při jejich porušení. Zatímco některé zákony, zvláště v anglosaské oblasti, jsou poměrně stručné, zákony v dalších zemích velmi podrobně upravují jednotlivé aspekty zadlužování (např. zákaz jakýchkoli mimorozpočtových fondů, zákaz pro vládu půjčovat si u centrální banky, podrobné ustanovení pro reportování apod.). V mnohých případech – zvláště v latinskoamerických zemích – slouží tato omezení k zabránění situace, kdy by jednotlivé státy federace, které mají poměrně rozsáhlé rozpočtové kompetence, mohly obcházet stanovená pravidla a svými dluhy zatěžovat federální rozpočet. Jak ovšem ukazuje praxe, pokud není politická vůle, ani tyto restriktce stabilní veřejné finance nezajistí.

Zkušenosti z jednotlivých zemí ukazují, že zákony o odpovědném rozpočtování mohou být dobrým pomocníkem při snižování zadlužení, který zvyšuje transparentnost, rozšiřuje debatu a zvyšuje také odpovědnost vládě parlamentu, protože případné změny musí parlament schválit. Jak ovšem ukazují zkušenosti některých latinskoamerických zemí, ale také například USA, fungování těchto zákonů závisí na mnohých dalších okolnostech a pokud není politická vůle, žádný zákon o fiskální odpovědnosti stabilní fiskální pozici nezajistí.

V současné době přetrvávající světové ekonomické krize je možné vysledovat převažující trend zmírňování zákonů o odpovědném rozpočtování tak, aby s propadem příjmů nemusely být snižovány důležité výdaje např. v sociální, zdravotní a vzdělávací oblasti.

<sup>59</sup> Politické systémy Latinské Ameriky, Praha VŠE, 2006

<sup>60</sup> CIA: The World Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/> (cit. 22.4. 2010)