

Na cestě k nevychýleným predikcím: jak se posuzují předpovědi, na nichž stojí veřejné rozpočty

Úprava evropských fiskálních pravidel z dubna 2024 výslovně přisoudila nezávislým fiskálním institucím úkol hodnotit makroekonomické prognózy, na jejichž základě se sestavují rozpočty institucí veřejného sektoru. Mění se tím v českém prostředí něco? A jak k tomuto úkolu přistupují další evropské NFI?

Nezávislé fiskální instituce (NFI) jsou nestranné a na vládě nezávislé veřejné instituce, jejichž úkolem je zejména kontrola dodržování fiskálních pravidel. Mimo tuto činnost plní další poradní a kontrolní funkce dle zvyklostí dané země. Zatímco před rokem 2010 takových institucí v EU působilo deset, nyní má alespoň jednu NFI každý z 27 členských států s výjimkou Polska.

V dubnu loňského roku (2024) schválila Rada EU úpravu evropských fiskálních pravidel. Ta mimo jiné posílila postavení NFI a upřesnila jejich roli. Nově mají tyto instituce přímou povinnost posuzovat makroekonomické prognózy svých zemí. Pro většinu z nich se nicméně žádná změna nekoná. Od států eurozóny to v zásadě vyžadovala již existující legislativa (z roku 2013) a unijní státy s vlastní měnou, včetně Česka, dřívější požadavek na „realistické prognózy“ (z roku 2011) typicky plnily právě prostřednictvím NFI.

Česká praxe ve schvalování predikcí

NFI jako takové nemají na evropské úrovni pevně danou podobu ani strukturu. V každé zemi tento orgán vypadá jinak – buď jako samostatná veřejná instituce, nebo jen část některé z nich.

V Česku působí jako NFI Národní rozpočtová rada (NRR). Její členové předkládají vládě návrh na složení Výboru pro rozpočtové prognózy (VRP). Členem výboru může být zástupce instituce, která pravidelně tvoří a zveřejňuje vlastní makroekonomické či fiskální prognózy. A právě VRP má u nás pod palcem ono schvalování makroekonomických a fiskálních predikcí vytvořených Ministerstvem financí.

Schvalování předpovědi je formalizovaný postup s předem danými lhůtami, pravidly pro hlasování a formou výstupu. Výbor pro rozpočtové prognózy zasedá zpravidla čtyřikrát ročně, a to v návaznosti na zveřejnění makroekonomické predikce Ministerstva financí. Schvalovací proces v Česku bývá svižný a spočívá v prezentaci předpovědi ministerstvem, diskusi mezi členy výboru a následném hlasování. Posuzuje se především pravděpo-

V Česku působí jako NFI Národní rozpočtová rada (NRR). Její členové předkládají vládě návrh na složení Výboru pro rozpočtové prognózy (VRP). Členem výboru může být zástupce instituce, která pravidelně tvoří a zveřejňuje vlastní makroekonomické či fiskální prognózy.

dobnost naplnění předpovědi pro probíhající a následující rok. Následně VRP sepiše stanovisko, které poskytne Ministerstvu financí a to jej poté zveřejní.

Realistická, optimistická, či obezřetnostní?

Označení predikce jedním z těchto pojmů je stěžejním údajem stanoviska výboru. Za sedm let svého působení vyhodnotil VRP ministerskou prognózu jako optimistickou celkem čtyřikrát, označení „obezřetnostní“ zatím nevyužil. Není náhodou, že optimistické hodnocení prognóz se objevuje zejména v dubnu a srpnu: tyto prognózy jsou stěžejní pro rozpočtový proces. Z dubnových predikcí se odvozuje tzv. výdajové rámce, tedy maximální možné výdaje na následující roky při dodržení pravidel rozpočtové odpovědnosti. Na základě srpnových predikcí se pak tyto rámce aktualizují a zároveň z nich vychází příprava státního roz-



počtu na následující rok. Proto na dubnovém a srpnovém zasedání může častěji od výboru zaznívat i ono „optimistické“. Co následuje, pokud VRP označí prognózu jinak než jako realistickou?

Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti (zákon č.23/2017 Sb.) stanoví, že veřejné instituce v Česku (až na výjimky) musí při přípravě svých rozpočtů vycházet z poslední predikce zveřejněné ministerstvem a posouzené výborem. Nezmiňuje ale, jak postupovat v případě, že výbor predikci vyhodnotí jako optimistickou či obezřetnostní. Pouze v případě, že by makroekonomické prognózy byly podstatně zkreslené po dobu alespoň čtyř let, může VRP navrhnout opatření, která by ministerstvo mělo přijmout a zveřejnit.

Z jakých dat NFI vycházejí?

Postupy pro posuzování predikcí volí jednotlivé NFI především v závislosti na dostupnosti dat a také na vlastních kapacitách. V některých zemích mají NFI s ministerstvy financí podepsána memoranda o porozumění, která určují, jaká data má ministerstvo NFI poskytnout a na jaké indikátory se při schvalování predikce NFI zaměřuje.

V zásadě existují dva přístupy, které lze zvolit. Prvním z nich je ten, že NFI vytváří vlastní předpovědi. To má nesporné výhody: NFI má v ruce nezávislou předpověď, jejíž výchozí předpoklady a metodiku podrobně zná, a může ji využít jako benchmark pro posouzení předpovědi ministerské. Ačkoli se jedná o postup doporučený Organizací pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, v praxi se s ním setkáme ojediněle. Je totiž náročný na know-how, čas i lidské zdroje.

Podstatně rozšířenější je způsob, kdy NFI využívají makroekonomické predikce jiných institucí, jako jsou centrální banky, OECD, IMF apod. V menších zemích se s ohledem na omezenou dostupnost předpovědí jedná o hrubou metodu, kdy se indikátory z jednotlivých předpovědí průměrují a poté porovnávají s předpovědí ministerskou. Naopak v zemích, pro které bývají k dispozici podrobnější předpovědi, si NFI vytvořily sofistikovanější postupy, kdy předpovědím jednotlivých institucí přisuzují váhy podle stáří nebo dosavadní přesnosti.

Česká praxe je vlastně specifickou verzí druhého přístupu, kdy členové VRP prostřednictvím hlasování vyjadřují, jak si ministerská předpověď stojí v porovnání s předpověďmi jejich domovských institucí. Minimální rozsah a strukturu údajů, které Ministerstvo financí členům VRP před zasedáním poskytne, upravuje příloha k jednacímu řádu výboru.

Úskalí schvalovacího procesu

Předpovědi, které mají ze svých institucí k dispozici členové VRP, nevycházejí z dat dostupných ke stejnému okamžiku a mohou mít od-



Ivana Tománková

Absolvovala VŠE v Praze, doktorský obor Finance. Zajímá se o témata z politické, behaviorální a institucionální ekonomie. Po dvouleté zkušenosti v sekci Statistiky a datové podpory ČNB nastoupila v roce 2018 na pozici analytičky na Úřadu Národní rozpočtové rady.

lišný termín zveřejnění. Obojí schvalovací proces komplikuje. Rozdíly v predikcích mohou být pouze odrazem odlišností ve výchozích datech a nepoukazovat tak na vychýlenou či zkreslenou předpověď. Důsledkem nesouladu v termínech zveřejnění pak je situace, kdy člen VRP označí ministerstvem očekávanou hodnotu vybraného hodnoceného ukazatele za příliš nízkou či vysokou, ovšem vlastní očekávané číslo sdělit odmítne s odůvodněním, že ještě není veřejné.

Očekávání ohledně budoucího makroekonomického vývoje jsou klíčovým prvkem rozpočtového procesu. Schvalování předpovědi nezávislou institucí pomáhá zajistit, aby státní rozpočet – a rozpočty dalších veřejných institucí – nebyl sestavován na základě systematicky vychýlených čísel. A aby se na ně dalo, všem rizikům navzdory, elementárně spolehnout.

”
Česká praxe je vlastně specifickou verzí druhého přístupu, kdy členové VRP prostřednictvím hlasování vyjadřují, jak si ministerská předpověď stojí v porovnání s předpověďmi jejich domovských institucí.