

Vysoká škola ekonomická v Praze  
Vědecká rada fakulty financí a účetnictví

Ing. Lucie Nitschová

**MOŽNOSTI OPTIMALIZACE ROZHODOVÁNÍ  
A VZTAHŮ VE VEŘEJNÉ ROZPOČTOVÉ SOUSTAVĚ  
V ČR VE SROVNÁNÍ SE ZEMĚMI EU**

Autoreferát disertace k získání vědecké hodnosti doktor

Studijní program: Hospodářská politika a správa

Studijní obor: Finance

Praha, srpen 2001

Disertační práce byla zpracována v interním doktorském studiu na Fakultě financí a účetnictví Vysoké školy ekonomické v Praze za podpory doktorského grantu v rámci Jean Monnet Programme č. CZ 99/003

Doktorand: Ing. Lucie Nitschová, VŠE v Praze

Školitel: doc. Ing. Bojka Hamerníková, CSc., VŠE v Praze

Oponenti:

Ing. Kateřina Helikarová, Ministerstvo financí ČR

prof. Ing. Juraj Nemeč, CSc., Univerzita Mateja Bela, Banská Bystrica, Slovensko

Autoreferát byl rozeslán dne: 16. 8. 2001

Obhajoba disertace se koná dne 17.9.2001 v 10,30 hodin před komisí pro obhajoby disertací Fakulty financí a účetnictví Vysoké školy ekonomické v Praze, Nám. W. Churchilla 4, Praha 3, v zasedací místnosti fakulty financí a účetnictví (č. 139 nb).

Prof. JUDr. František Vencovský  
předseda komise pro obhajoby disertací  
Studijní program: Hospodářská politika a správa  
Studijní obor: Finance  
Fakulta financí a účetnictví  
Vysoká škola ekonomická v Praze

## **1. Úvod**

Veřejný rozpočet je program vlády na konkrétní fiskální období. Rozpočet uvádí výdaje, které umožní realizaci vládních záměrů, a příjmy, které souží ke krytí těchto výdajů. Veřejný rozpočet je mechanismem alokace zdrojů ve veřejném sektoru, který zajišťuje efektivnost a účinnost jejich využití. Prostřednictvím veřejných rozpočtů dochází k redistribuci příjmů ve společnosti. Veřejné rozpočty, především státní rozpočet, jsou nástrojem vlády při realizaci fiskální politiky.

Ekonomická teorie nenabízí jednoznačný názor na požadavek vyrovnaného rozpočtového hospodaření. Převládá však názor, že vysoké rozpočtové deficity a zadlužení vlády omezují možnost efektivního využití fiskální politiky v období hospodářského poklesu. Proto se dnes stále silněji objevuje požadavek na dlouhodobou udržitelnost veřejných financí. Veřejné finance jsou považovány za dlouhodobě udržitelné, pokud fiskální politika nevede k nadměrné tvorbě veřejného dluhu a pokud platí dlouhodobé rozpočtové omezení vlády tj. rozpočtové omezení vlády vyjádřené v současné hodnotě. Znamená to, že dnešní veřejný dluh má být kompenzován součtem diskontovaných očekávaných budoucích primárních rozpočtových přebytků. Pro dlouhodobou udržitelnost veřejných financí je nezbytná vysoká fiskální disciplína.

Předkládaná doktorská disertační práce vychází z předpokladu existence všeobecného zájmu na udržitelnosti veřejných financí a fiskální disciplíně vlády. Za optimální je považován rozpočet, který neohrožuje dlouhodobou udržitelnost veřejných financí. Rozpočtový proces je efektivní, pokud je jeho výsledkem optimální rozpočet.

Výsledky rozpočtového hospodaření jsou ovlivněny institucemi. Institucemi (z anglického institutions) rozumíme veškeré faktory, které ovlivňují přípravu a projednávání návrhu rozpočtu ve vládě, projednávání a schvalování návrhu rozpočtu v parlamentu, realizaci rozpočtu v průběhu rozpočtového roku a následnou kontrolu rozpočtového hospodaření. Kromě rozpočtových pravidel, norem, zásad a procedur se jedná o charakteristiky volebního a stranického systému. Rozlišujeme tři typy institucí: (1) politické instituce, (2) rozpočtové instituce a procedurální pravidla a (3) pravidla vyrovnaného rozpočtu.

Česká republika hospodaří od roku 1996 s deficitem veřejných rozpočtů a od roku 1997 se zvyšuje podíl veřejného dluhu na HDP. Kromě toho existují nepřímé závazky vlády, jejichž celkovou výši odhaduje Světová banka na 17 % HDP. Nepříznivý vývoj veřejných financí v ČR ve druhé polovině 90. let 20. století vyžaduje analýzu rozhodování a vztahů ve veřejné rozpočtové soustavě a hledání nových přístupů k řízení veřejných financí. Analýza vztahů institucí a výsledků rozpočtového hospodaření je jedním z těchto nových přístupů, které umožní zajistit dlouhodobě udržitelný stav veřejných financí.

## **2. Cíle a metody práce**

Hlavním cílem předkládané doktorské disertační práce je zjistit, zda by změna institucí, které ovlivňují rozpočtový proces, mohla mít pozitivní dopad na výsledky rozpočtového hospodaření v ČR. Konkrétně se jedná o analýzu závislostí mezi jednotlivými institucemi a výsledky rozpočtového hospodaření, identifikaci institucí v ČR, jejichž změna by mohla přispět ke zlepšení výsledků rozpočtového hospodaření a navržení takových změn.

Za účelem splnění hlavního cíle práce bylo stanoveno pět dílčích cílů:

1. charakterizovat pojem rozpočtový proces a identifikovat jeho hlavní fáze, účastníky a změny, ke kterým v současnosti dochází,
2. shrnout dosavadní poznatky o vlivu institucí na fiskální disciplínu vlád a na výsledky jejich hospodaření a zhodnotit český rozpočtový proces z hlediska těchto poznatků,
3. vysvětlit příčiny existence nadměrného rozpočtu, který vede k deficitnímu financování,
4. analyzovat vliv institucí na výši vládního deficitu v 15 členských zemích EU v období 1981 – 2000 a určit změny, ke kterým došlo vytvořením maastrichtských konvergenčních kritérií,
5. navrhnout konkrétní opatření, která by měla přispět ke zvýšení efektivnosti rozpočtového procesu a rozpočtové politiky v ČR.

Pro dosažení prvního dílčího cíle byla použita obsahová analýza zahraniční, především anglosaské, literatury pokrývající problematiku teorie veřejné volby (Public Choice) a rozpočtování. V první kapitole je uvedeno shrnutí provedené analýzy, které je, pokud to bylo účelné, doplněno charakteristikou současné situace v ČR. Pro ověření

platnosti hypotézy inkrementálního sestavování státního rozpočtu v ČR byla použita analýza přírůstků výdajů jednotlivých rozpočtových kapitol v letech 1994–2001.

Východiskem pro realizaci druhého dílčího cíle byla obsahová analýza literatury, zabývající se vlivem institucí na výkonnost ekonomiky, na efektivnost působení vlády a na výsledky jejího hospodaření. Na základě analýzy celé řady empirických výzkumů byly instituce rozděleny do tří základních skupin:

1. politické instituce (typ vlády, délka jejího funkčního období nebo četnost jejích změn, politická roztržičnost parlamentu, politická orientace vlády, apod.),
2. rozpočtové instituce a procedurální pravidla charakterizující rozpočtový proces a role jednotlivých účastníků v něm,
3. pravidla vyrovnaného rozpočtu.

Jednotlivé instituce byly zkoumány různým způsobem. U politických institucí bylo identifikováno pět hlavních institucí a byl analyzován jejich vliv na výsledky rozpočtového hospodaření na základě výsledků publikovaných zahraničních výzkumů a vlastních výpočtů provedených na údajích o ČR a zemích EU. Pro ověření závislostí byly použity statistické metody: kontingenční a korelační analýza, výpočty byly provedeny pomocí tabulkového kalkulátoru MS Excel 97 a statistického programu STATGRAPHICS Plus for Windows 3.1.

Zkoumání vlivu rozpočtových institucí a procedurálních pravidel vycházelo z obsahové analýzy zahraničních studií. Pozornost byla soustředěna především na identifikaci nejvýznamnějších faktorů. Vzhledem k příliš krátkému období od vzniku ČR bylo možné zhodnotit stávající rozpočtové instituce pouze verbálně, bez provedení empirické analýzy.

Charakteristika pravidel vyrovnaného rozpočtu vychází z obsahové analýzy literatury, která byla doplněna vlastní analýzou vlivu neformální zásady vyrovnaného rozpočtu v ČR v letech 1993–1998, kdy byl zkoumán podíl přímého a celkového veřejného dluhu v ČR. Přímý veřejný dluh je konsolidovaný dluh veřejných rozpočtů publikovaný ministerstvem financí. Celkový veřejný dluh je přímý dluh včetně podmíněných závazků ve výši odhadované Světovou bankou.

Třetí dílčí cíl byl splněn propojením poznatků získaných analýzou rozpočtových institucí a procedurálních pravidel a studiem podstaty fiskální iluze. Vliv vytvoření

společného zájmu na velikost rozpočtu byl zkoumán aplikací tzv. věžňova dilematu. Model VON HAGENA A HARDENA (1995)<sup>1</sup>, který uvádí čtyři varianty rozpočtového procesu byl doplněn o pátou variantou: delegaci zvláštních pravomocí na ministra financí při přípravě a projednávání návrhu rozpočtu ve vládě.

Pro dosažení čtvrtého dílčího cíle byla formulována hypotéza o pozitivním vlivu vzniku maastrichtských konvergenčních kritérií na snížení vládního deficitu a na omezení negativního vlivu politické nestability na výši vládního deficitu. Stanovení konvergenčních kritérií ve Smlouvě o založení Evropského Společenství podepsané v Maastrichtu 7. února 1992 se stalo novým prvkem v rozpočtovém procesu v členských zemích EU. Z hlediska rozpočtového procesu však není důležité, zda stanovená kritéria jsou nebo nejsou splněna, rozhodující je, že existují.

Pro ověření této hypotézy byl použit model ROUBINIHO A SACHSE (1989)<sup>2</sup>, který byl doplněn o dvě proměnné: stabilitu vlády a zavedení maastrichtských konvergenčních kritérií.

Použitý model je popsán následující rovnicí:

$$d(b_{it}) = a_0 + a_1 \cdot d(b_{i,t-1}) + a_2 \cdot d(r_{it}) + a_3 \cdot d(q_{it}) + a_4 \cdot d(u_{it}) + a_5 \cdot GOV_{it} + a_6 \cdot STAB_{it} + a_7 \cdot MK_{it} + v_{it} \quad (1)$$

kde

- $d(b_{it})$  je změna podílu veřejného dluhu na HDP v roce  $t$  a  $t-1$ ,
- $d(b_{i,t-1})$  je změna podílu veřejného dluhu na HDP v roce  $t-1$  a  $t-2$ ,
- $d(r_{it})$  je změna podílu nákladů dluhové služby na HDP v roce  $t$  a  $t-1$ ,
- $d(q_{it})$  je změna tempa reálného růstu v roce  $t$  a  $t-1$ ,
- $d(u_{it})$  je změna míry nezaměstnanosti v roce  $t$  a  $t-1$ ,

---

<sup>1</sup> von Hagen, J. and Harden, I.J. Budget processes and commitment to fiscal discipline. *European Economic Review* 1995, 39

<sup>2</sup> Roubini, N. and Sachs, J. Political and Economic Determinants of Budget deficits in the Industrialised Countries. *European Economic Review*. 1989, č. 1

- $GOV_{it}$  je index soudržnosti vlády v roce  $t$ , který nabývá následujících hodnot: 0 – většinová vláda, 1 – koalice 2 – 3 stran, 2 – koalice více stran a 3 – menšinová vláda,
- $STAB_{it}$  je stabilita vlády vyjádřená buď průměrnou délkou funkčního období vlády v období 1981 - 2000 ( $STAB\emptyset_i$ ) nebo počtem změn vlády v roce  $t$  ( $STAB\Delta_{it}$ ),
- $MK_{it}$  je existence maastrichtských kritérií v roce  $t$ , zastoupená dummy proměnnou, která nabývá hodnoty 0 před jejich zavedením a hodnoty 1 po jejich zavedení.

Model byl testován pomocí statistických metod: jednoduché a vícenásobné regresní analýzy na údajích 15 členských zemí EU z let 1981 – 2000. Pomocí funkce step-wise byly určeny modely, které dokáží nejlépe vysvětlit variabilitu závisle proměnné tj. vládního deficitu jako podílu na HDP. Výpočty byly provedeny pomocí statistického programu STATGRAPHICS Plus for Windows 3.1.

Kvůli nesrovnatelnosti dat o ČR a zemích EU nebylo, bohužel, možné do výzkumu zařadit i ČR. Samostatnou analýzu ČR nelze kvůli příliš krátké časové řadě provést.

Při plnění pátého dílčího cíle jsem vycházela z předchozího výzkumu, analýzy situace v ČR, a z podrobného studia rozpočtového procesu a jeho reforem v Nizozemsku, v Itálii a v členských zemích OECD.

V návaznosti na tyto dílčí cíle je práce rozdělena do čtyř kapitol:

V první kapitole jsou vymezeny a definovány základní pojmy veřejný rozpočet a rozpočtový proces, je charakterizován proces kolektivní volby vč. problematiky volebních pravidel a jednacích pořádků. Dále je diskutován tradiční rozpočet a rozpočtový proces a jejich možné alternativy.

Druhá kapitola je věnována institucím a pravidlům, která ovlivňují rozpočtový proces a jeho výsledky, tj. výsledky rozpočtového hospodaření. Kromě historického vývoje rozpočtových zásad, který je doplněn charakteristikou poměrně nové rozpočtové instituce – maastrichtských konvergenčních kritérií, jsou uvedeny výsledky řady studií, které zkoumají vztah institucí a výsledků rozpočtového hospodaření. V případech, kdy to bylo účelné, jsou uvedeny zkušenosti z ČR po roce 1993.

Ve třetí kapitole je zkoumán vliv fiskální iluze a sklonu k deficitu na velikost rozpočtu a možnosti, jak pomocí vhodných institucí tento negativní vliv omezit. Na základě analýzy výsledků kvantitativních výzkumů vztahu institucí a výsledků rozpočtového

hospodaření je formulována a ověřována hypotéza o pozitivním vlivu vzniku maastrichtských konvergenčních kritérií na snížení vládního deficitu a na omezení negativního vlivu politické nestability na výši vládního deficitu.

Ve čtvrté kapitole jsou uvedena doporučení pro rozpočtovou politiku v ČR vyplývající z předchozí analýzy. Tato doporučení obsahují zavedení závazných fiskálních rámců, které by měly být prvním krokem rozpočtového procesu a jejich navázání na střednědobý rozpočtový výhled. Dále pak vytvoření jednotného rozpočtu ústřední vlády tj. integrace státních fondů a tzv. transformačních institucí do státního rozpočtu a zahrnutí rizik plynoucích z podmíněných závazků do rozpočtu. Současně je diskutován vliv těchto nových institucí na zkvalitnění rozpočtového procesu v ČR.

### **3. Současný stav zkoumané problematiky**

Rozpočtový mechanismus je metodou alokace vzácných zdrojů, která se používá ve veřejném sektoru. Jedná se o konkrétní typ tzv. kolektivní volby, kterou tvoří individuální akce jednotlivců. Jednotlivci usilují o maximalizaci vlastního užitku, sdílejí však i cíle ostatních jednotlivců podílejících se na kolektivní akci. Jednotlivec se rozhodne pro poskytování určité služby vládou, pokud jsou náklady dobrovolné kolektivní akce nebo individuální akce vyšší.

Kolektivní akce se řídí volebními pravidly a jednacím pořádkem. Volební pravidla umožňují určitou aproximaci voličských preferencí. Jednací pořádek určuje způsob výběru pozměňovacích návrhů.

Rozpočtový proces je rozhodováním o veřejné poptávce a veřejné nabídce, kterého se účastní vláda, zákonodárné shromáždění, úřady popř. zájmové skupiny a sociální partneři. Výsledkem rozpočtového procesu je veřejný rozpočet. Původní funkcí rozpočtu bylo zajištění zákonodárné odpovědnosti (tj. povinnosti vlády zodpovídat se parlamentu) a kontroly používání veřejných zdrojů. Dnes je rozpočet klíčovým nástrojem hospodářské politiky, neboť obsahuje prvky plánování a řízení. Jeho základními rysy jsou: jednotnost (úplnost), pravidelnost, přesnost, jasnost (srozumitelnost) a publicita.

Rozpočtový proces má čtyři základní fáze: příprava a projednávání návrhu rozpočtu ve vládě, projednávání a schvalování rozpočtu v parlamentu, realizace rozpočtu v průběhu rozpočtového roku a následná kontrola rozpočtového hospodaření.



Výsledkem tradičního rozpočtového procesu je roční, inkrementálně sestavený rozpočet v běžných cenách a v kapitolním členění. Takový rozpočet nedokáže vyhovět všem na něj kladeným požadavkům: kontinuitě, která usnadňuje plánování, změně, která je základním nástrojem hospodářské politiky, flexibilitě, která podporuje efektivnost a účinnost, a rigiditě, která umožňuje omezit rozpočtové výdaje. Proto je dnes součástí rozpočtu a rozpočtového procesu několik alternativních prvků: automatické rozhodování, rozpočtování ve stálých cenách, víceleté rozpočty a racionální rozpočtové metody plánování, programování a rozpočtování (PPB) a rozpočtování s nulovou bází (ZBB).

Rozpočtový proces se řídí zásadami, které reflektují vývoj názorů ekonomické vědy, volebními pravidly a jednacím pořádkem. Jeho průběh a výsledky jsou ovlivněny dalšími institucionálními faktory.

Výsledky řady kvantitativních studií zpracovaných v 90. letech 20. století naznačují, že soudržné a stabilní vlády při většinovém volebním systému jsou efektivnější a zodpovědnější než vlády, ve kterých má mnoho účastníků právo veta a které mají tendenci být slabé a nestabilní.

V zemích s prezidentským volebním systémem dochází častěji k poklesu podílu veřejného dluhu na HDP a tento podíl je zde nižší než v ostatních zemích. Časté střídání vlád vede k vyšším vládním deficitům, vliv stranického systému a ideologie vlády na výsledky rozpočtového hospodaření není jednoznačný.

Rozpočtové instituce a procedurální pravidla rovněž ovlivňují výsledky rozpočtového hospodaření. Centralizovaná rozpočtová pravidla podporují fiskální disciplínu. K dobrým rozpočtovým výsledkům přispívají rovněž hierarchické instituce resp. top-bottom rozpočtování a transparentnost rozpočtu a celého systému.

Účinnost ústavních pravidel vyrovnaného rozpočtu nebyla jednoznačně potvrzena. Proti jejich zavádění hovoří především nebezpečí realizace rozpočtových operací mimo rozpočet nebo jiných forem tzv. kreativního účetnictví.

Efektivnost rozpočtového procesu omezuje fiskální iluze a sklon k deficitu. Jedná se o problém neúplného vnímání nákladů realizovaných výdajových programů. V případě fiskální iluze nejsou uvažovány náklady všech daňových poplatníků, při sklonu k deficitu jsou nedostatečně diskontovány náklady budoucích daňových poplatníků.

K omezení vlivu fiskální iluze a sklonu k deficitu přispívá vytvoření společného zájmu všech účastníků rozpočtového procesu na dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí. Vytvoření společného zájmu umožňuje buď delegace pravomocí na ministra financí nebo závazné fiskální rámce uzavřené na počátku rozpočtového procesu.

#### **4. Výsledky práce obsažené v disertaci**

Hlavním výsledkem doktorské disertační práce je formulace konkrétních doporučení pro rozpočtovou politiku v ČR. V průběhu zpracovávání práce byla provedena celá řada analýz současné situace v ČR, které stávající literatura nenabízí. Příčinou tohoto nedostatku je nedostupnost dat, značné zpoždění při jejich zveřejňování a velmi krátké časové řady. Veškeré získané výsledky jsou současně silně ovlivněny probíhající transformací a měnícím se právním prostředím. Domnívám se však, že i přes výše uvedená omezení jsou získané výsledky přínosné, pokud se jejich interpretaci věnuje zvýšená pozornost.

V kapitole 1.4 Alternativy tradičního rozpočtu je provedena analýza velikosti meziroční změny výdajů jednotlivých rozpočtových kapitol v letech 1994 –2001. Z této analýzy vyplynulo, že ve 48,9 % z 229 případů došlo k meziroční změně výdajů menší než 10 %. To podporuje názor, že rozpočet je v ČR inkrementální (tj. sestavený inkrementální metodou) a že každoroční diskuse o rozpočtu není vlastně diskusí o celém rozpočtu, ale právě o změnách vzhledem k předchozímu roku.

V kapitole 2.1 Politické instituce je zkoumán vztah tří politických institucí na výši vládního deficitu a veřejného dluhu. Analýza údajů 15 členských zemí EU v letech 1970 – 2000 potvrdila, že existuje vztah mezi reprezentativností volebního systému a fiskální disciplínou. Ve státech s parlamentním poměrným systémem došlo častěji (v 80 % případů) k růstu podílu veřejného dluhu na HDP, než v zemích s prezidentským systémem (pouze v 57 % případů). Ve zkoumaném období se podařilo snížit veřejný dluh pouze ve státech s většinovým volebním systémem a nejnižší podíl veřejného dluhu na HDP byl v zemích s prezidentským systémem. Tyto výsledky jsou v souladu s očekáváním. Určitým překvapením však je rychlý růst podílu veřejného dluhu na HDP v prezidentských systémech.

Dále byl zkoumán vztah složení parlamentu a výsledků rozpočtového hospodaření v ČR v letech 1993 – 2000. Složení parlamentu je charakterizováno čtyřmi proměnnými: fragmentace (pravděpodobnost, že dva poslanci jsou ze stejné strany), podíl extrémně orientovaných stran, podíl vládních poslanců a počet stran v parlamentu. Výsledky rozpočtového hospodaření jsou charakterizovány podílem sald státního a konsolidovaných veřejných rozpočtů na HDP, podílem veřejného dluhu na HDP a změnami tohoto podílu v jednotlivých letech.

Výsledky korelační analýzy potvrdily, že (1) saldo státního rozpočtu je ve sledovaném období citlivější (silněji závislé) na institucionální faktory než saldo konsolidovaných veřejných rozpočtů, (2) celková výše dluhu je na složení parlamentu v krátkém období nezávislá, (3) vyšší podíl vládních poslanců vede k lepším výsledkům rozpočtového hospodaření a (4) nižší fragmentace a nižší podíl extrémně orientovaných stran nevedou ke zlepšení výsledků rozpočtového hospodaření. Výsledky (1), (2) a (3) odpovídají očekávání a zahraničním zkušenostem

Výsledek (4) nepotvrdil předpoklad, že pokles fragmentace a podílu extrémně orientovaných stran je doprovázen zlepšením sald státního a veřejných rozpočtů nebo poklesem veřejného dluhu. Vliv těchto činitelů na výsledky rozpočtového hospodaření je v ČR menší než je obvyklé v zemích EU. Lze vyjádřit předpoklad, že je to způsobeno zejména probíhající transformací. Hlavní příčinou deficitů nejsou jednorázová rozhodnutí učiněná v průběhu přípravy a schvalování návrhu rozpočtu, ale především závazky vyplývající z dřívějších rozhodnutí. Kromě toho poslanci mají jen omezenou možnost prosadit zvýšení deficitu státního rozpočtu. Podle zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu poslanecké sněmovny mohou poslanci buď schválit vládou navržené saldo státního rozpočtu nebo návrh rozpočtu vládě vrátit.

Analýza vlivu politické orientace vlády na výši vládního deficitu v 15 členských zemích EU v letech 1990 – 2000 potvrdila, že neexistuje jednoznačný vliv politické orientace vlády na výsledky rozpočtového hospodaření. Výsledky podobné analýzy provedené na údajích pro ČR v letech 1993 – 2000 naznačují souvislost mezi levicovou vládou a vyššími deficity. Podobně jako v případě analýzy stranického systému je potřeba vzít v úvahu krátkou časovou řadu a vliv dalších faktorů (především probíhající transformace) na výši salda veřejných rozpočtů v ČR.

V kapitole 2.3 Pravidla vyrovnaného rozpočtu je zkoumán vliv neformální zásady vyrovnaného státního rozpočtu, která v ČR platila do roku 1998, na objem operací mimo státní rozpočet, tj. buď v rámci ostatních veřejných rozpočtů nebo mimo veřejnou rozpočtovou soustavu. Výsledky ukazují, že podíl veřejného dluhu státního rozpočtu na dluhu konsolidovaných veřejných rozpočtů v letech 1993 – 1998 nejprve klesal a potom rostl. Rozdíl mezi rokem 1993 a 1998 je minimální (82,8 % a 80,5 %). ve sledovaném období však rychle rostly podmíněné závazky státu, tj. závazky tzv. transformačních institucí a vládní záruky. Při zahrnutí těchto podmíněných závazků do celkových závazků státu podíl dluhu jak státního tak konsolidovaných veřejných rozpočtů na těchto závazcích klesl (z 46,5 % na 55,2 % pro státní rozpočet a z 56,1 % na 43,7 % pro konsolidované veřejné rozpočty).

Těžištěm doktorské disertační práce je kapitola 3 Účinnost rozpočtových institucí v zemích EU, ve které je formulována a testována hypotéza o pozitivním vlivu vzniku maastrichtských konvergenčních kritérií na snížení vládního deficitu a na omezení negativního vlivu politické nestability na výši vládního deficitu. Analýza údajů 15 členských zemí EU za období 1981 – 2000 potvrdila, že politická nestabilita (změna vlády v daném roce) je příčinou vyššího vládního deficitu. Následující rovnice uvádí model, který nabízí nejlepší vysvětlení variability závislé proměnné tj. vládního deficitu:

$$d(b_{it}) = 0,29 + 0,43^{**} \cdot d(b_{i,t-1}) + 2,43^{**} \cdot d(r_{it}) - 0,29^{**} \cdot d(q_{it}) + 0,80^{**} \cdot d(u_{it}) + 0,75^* \cdot STAB\Delta_{it} - 0,39 \cdot MK_{it} \quad (2)$$

Pozn: \*\* 99 % hladina spolehlivosti, \* 95 % hladina spolehlivosti,  $R^2=64,2\%$ ,  $DW = 2,182$

K růstu vládního deficitu vede růst nákladů dluhové služby, dále pak růst míry nezaměstnanosti, růst deficitu v minulém roce a změna vlády. K poklesu deficitu přispívá růst HDP a zavedení maastrichtských kritérií.

V příloze jsou uvedeny výsledky provedené vícenásobné regresní analýzy.

Provedená analýza výsledků rozpočtového hospodaření v 15 členských zemích EU potvrdila, že vytvoření maastrichtských konvergenčních kritérií vedlo k poklesu vládního deficitu. Tento vliv byl v souladu s očekáváním silnější v 10 zemích, ve kterých se podařilo v období 1993 – 2000 snížit podíl veřejného dluhu na HDP.

Zavedení maastrichtských kritérií současně omezilo negativní vliv politické nestability na výši vládního deficitu. Vliv proměnných reprezentujících politickou nestabilitu, především změny vlády, na výši vládního deficitu byl po roce 1993 slabší a (nebo) méně významný ve všech analyzovaných případech.

Výsledkem podrobné obsahové analýzy literatury a vlastní empirické analýzy jsou následující doporučení ke zvýšení efektivnosti rozpočtového procesu a rozpočtové politiky v ČR:

- zavedení závazných fiskálních rámců, které posílí společný zájem vlády na fiskální disciplíně,
- realizaci rozpočtové politiky prostřednictvím metody založené na současné existenci závazných fiskálních rámců a střednědobého rozpočtového výhledu, která omezí inkrementální rozpočtové rozhodování,
- vytvoření jednotného rozpočtu ústřední vlády.

Závazné fiskální rámce by měly být politickým a politicky závazným dokumentem, který bude schvalovat vláda v průběhu dubna. Jejich zavedení by se mělo projevit ve dvou rovinách. Za prvé, by jasně definovaný rámec rozpočtu umožnil zefektivnit jeho přípravu. Jasně definované priority by rovněž přispěly k průhlednosti a kontinuitě hospodářské politiky. Za druhé, by zavedení závazných fiskálních rámců a střednědobého rozpočtového výhledu umožnilo lepší rozhodování a kontrolu. Bylo by totiž možné srovnávat mezi sebou nejen výdaje a příjmy v různých letech ale i skutečnost se záměry vyjádřenými v závazných fiskálních rámcích.

Dnes je totiž rozpočtové rozhodování nutně inkrementální, protože členové vlády a poslanci mohou srovnávat jen změnu vzhledem k minulému období. Závazné fiskální rámce budou obsahovat politicky nejpreferovanější stav. Ve střednědobém rozpočtovém výhledu bude uvedena situace, pokud nedojde k žádným legislativním změnám. Při tvorbě a schvalování návrhu rozpočtu pak bude možné zjistit a srovnat, jak se návrh rozpočtu na příští rok liší nejen od rozpočtu na rok minulý, ale i od situace, kdyby se nerealizovala žádná hospodářsko-politická opatření nebo od politicky nejvíce žádoucího stavu.

Zavedení závazných fiskálních rámců a střednědobého rozpočtového výhledu umožní nejen zprůhlednit a zracionalizovat celý proces rozhodování, ale také kontrolovat,

jak byly rozpočtové výdaje použity na plnění vládních priorit. Metoda, bohužel, nenabízí vazbu mezi výdaji a výsledky a není schopná přímo ovlivnit účinnost rozpočtových výdajů, ale v každém případě přispívá k vyšší hospodárnosti.

Ke zprůhlednění rozhodování by dále mělo přispět vytvoření jednotného rozpočtu ústřední vlády, tj. rozpočtu, ve kterém je co nejméně omezena soutěž o rozpočtové zdroje. Dnes je tato soutěž omezena vysokým podílem mandatorních výdajů a existencí daňových asignací a mimorozpočtových operací realizovaných prostřednictvím státních fondů a transformačních institucí. Existenci transformačních institucí považuji za dočasnou a věřím, že cesta reforem nastoupená v posledních dvou letech umožní jejich další existenci zkrátit.

## **5. Závěr a společenský a vědecký přínos práce**

Výzkum vlivu institucí na výsledky rozpočtového hospodaření, který jsem provedla v rámci zpracovávání doktorské disertační práce potvrdil, že vhodné instituce umožňují snížit vládní deficit a přispívají k dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí. Nepříznivý vývoj veřejných financí v ČR ve druhé polovině 90. let 20. století je způsoben i institucemi, které ovlivňují rozpočtový proces. Změna těchto institucí ((1) zavedení závazných fiskálních rámců, (2) realizace rozpočtové politiky prostřednictvím metody založené na současné existenci závazných fiskálních rámců a střednědobého rozpočtového výhledu a (3) vytvoření jednotného rozpočtu ústřední vlády) by měla přispět ke zlepšení tohoto stavu.

Za hlavní přínos předkládané doktorské disertační práce považuji:

1. podrobné shrnutí výsledků obsahové analýzy zahraniční literatury; jedná se především o shrnutí výsledků nedávných výzkumů, které nebyly v češtině dosud publikovány,
2. provedení celé řady analýz současné situace v ČR vycházejících ze zahraničních výzkumů, které dosud v ČR nebyly provedeny,
3. prokázání vlivu institucí na výsledky rozpočtového hospodaření, jejichž znalost se může stát východiskem pro nový přístup při zajišťování dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí,
4. navržení konkrétních, v současné době proveditelných, opatření pro ČR.

**Příloha: Výsledky vícenásobné regresní analýzy\***

		R <sup>2</sup>	F	DW	Konst.	GOV <sub>it</sub>	STABΔ <sub>it</sub>	STABØ <sub>it</sub>	MK <sub>it</sub>	d(r <sub>it</sub> )	d(q <sub>it</sub> )	d(b <sub>it,t-1</sub> )	d(u <sub>it</sub> )
<b>15 zemí</b>	<b>1981-2000</b>	0,642	87,42 (0,000)	2,182	0,289 (0,253)		0,750 (0,014)		-0,387 (0,267)	2,431 (0,000)	-0,288 (0,001)	0,434 (0,000)	0,800 (0,000)
	<b>1981-1992</b>	0,639	51,06 (0,000)	1,940	0,043 (0,903)	0,110 (0,621)	0,757 (0,045)		n/a	2,470 (0,000)	-0,179 (0,071)	0,497 (0,000)	0,660 (0,000)
	<b>1993-2000</b>	0,621	30,91 (0,000)	2,237	0,423 (0,386)	-0,299 (0,297)	0,791 (0,143)		n/a	2,253 (0,000)	-0,456 (0,006)	0,346 (0,000)	1,295 (0,000)
<b>10 zemí**</b>	<b>1981-2000</b>	0,704	76,55 (0,000)	2,258	0,226 (0,509)		1,130 (0,004)		-0,761 (0,104)	2,087 (0,000)	-0,381 (0,002)	0,423 (0,000)	1,354 (0,000)
	<b>1981-1992</b>	0,710	55,94 (0,000)	2,099	0,018 (0,960)		1,123 (0,015)		n/a	2,289 (0,000)	-0,267 (0,052)	0,501 (0,000)	1,293 (0,000)
	<b>1993-2000</b>	0,621	24,22 (0,000)	2,317	-501 (0,310)		1,278 (0,073)		n/a	1,787 (0,009)	-0,564 (0,019)	0,342 (0,001)	1,543 (0,000)
<b>5 zemí***</b>	<b>1981-2000</b>	0,480	17,36 (0,000)	1,962	1,708 (0,023)			-0,424 (0,072)	0,624 (0,103)	3,077 (0,000)		0,274 (0,001)	0,378 (0,002)
	<b>1981-1992</b>	0,450	8,85 (0,000)	1,934	1,122 (0,253)	0,876 (0,089)		-0,481 (0,083)	n/a	1,646 (0,007)		0,335 (0,005)	1,163 (0,141)
	<b>1993-2000</b>	0,736	19,21 (0,000)	2,283	3,555 (0,031)	-0,618 (0,282)		-0,609 (0,125)	n/a	7,616 (0,000)	-0,202 (0,196)	0,340 (0,002)	

Pozn: \* uveden je model s nejvyšším R<sup>2</sup> určený pomocí funkce step-wise

\*\* země, ve kterých po roce 1993 došlo k poklesu veřejného dluhu na HDP (Belgie, Irsko, Itálie, Nizozemsko, Portugalsko, Finsko, Dánsko, Řecko, Švédsko a Velká Británie)

\*\*\* Německo, Francie, Španělsko, Rakousko a Lucembursko

## **Shrnutí**

Předkládaná doktorská disertační práce je věnována veřejným rozpočtům, rozpočtovému procesu a institucím, které je ovlivňují. Zkoumány jsou především vztahy institucí a výsledků rozpočtového hospodaření. Na základě analýzy těchto vztahů v členských zemích EU a v ČR jsou formulována doporučení pro rozpočtovou politiku v ČR, která by měla umožnit zlepšení výsledků hospodaření veřejných rozpočtů a zabránit prohlubujícímu se veřejnému zadlužení.

V práci jsou charakterizovány pojmy veřejný rozpočet a rozpočtový proces a identifikovány hlavní fáze a účastníci rozpočtového procesu a významné změny, ke kterým v současnosti dochází. Dále jsou shrnuty dosavadní poznatky o vlivu institucionálních pravidel na fiskální disciplínu vlád a na výsledky jejich hospodaření a z hlediska těchto poznatků je zhodnocen rozpočtový proces v ČR.

Za hlavní příčinu deficitního financování je považována existence nadměrného rozpočtu, který je způsoben fiskální iluzí a sklonem k deficitu. Jejich podstata je podrobně vysvětlena a současně jsou identifikovány instituce, které dokáží jejich negativní vliv omezit. Analýza vlivu institucí na výši vládního deficitu v 15 členských zemích EU v období 1981 – 2000 potvrdila schopnost vhodné instituce, tj. vytvoření maastrichtských konvergenčních kritérií snížit výši vládního deficitu a omezit negativní dopady politické nestability na výši vládního deficitu.

Zvýšení efektivnosti rozpočtového procesu a rozpočtové politiky, jak vyplývá z výsledků provedeného výzkumu, může umožnit (1) zavedení závazných fiskálních rámců, které posílí společný zájem vlády na fiskální disciplíně, (2) realizace rozpočtové politiky prostřednictvím metody založené na současné existenci závazných fiskálních rámců a střednědobého rozpočtového výhledu, která omezí inkrementální rozpočtové rozhodování, a (3) vytvoření jednotného rozpočtu ústřední vlády.



## ***Summary***

This doctoral thesis deals with public budgets, the budgetary process, and the institutions that influence them. This study examines the relationship between institutions and budgetary performance. Recommendations for the budgetary policy in the Czech Republic are formulated based on the analysis of this relationship in European Union member countries and in the Czech Republic. These recommendations should enable the improvement of budgetary performance and prevent further growth of the public debt.

This study characterises the concepts of "public budget" and "budgetary process", and identifies the main phases and participants of the budgetary process as well as its current tendencies and changes. In addition, up to date information on the influence of institutional rules on governments' fiscal discipline and budget performance is summarised, and the budgetary process in the Czech Republic is evaluated from this standpoint.

Excessive budgets, brought about by fiscal illusions and a propensity for deficits, are considered to be the main reason for deficit financing. The nature of excessive budgets is explained in detail, and institutions capable of limiting their negative impact are identified at the same time. The analysis of the influence of institutions on governmental deficits in 15 European Union member countries from 1981 to 2000 has confirmed that appropriate institutions, such as the establishment of the Maastricht Convergence Criteria, are able to reduce government deficits and limit the negative impact of political instability on the size of deficits.

The efficiency of the budgetary process and budgetary policy, based on results obtained from presented research, can be improved by (1) introduction of binding fiscal ranges (or caps) that increase the common interest of the government in regards to fiscal discipline; (2) budgetary policy realised through the means of contemporaneous binding fiscal ranges and an annual budgetary review, which will limit incremental budgetary decision-making; and (3) the creation of a unified central government budget.

## **Zusammenfassung**

Die vorliegende Doktor-Dissertationsarbeit befaßt sich mit dem öffentlichen Haushalt, Budgetierungsprozessen und den Institutionen, die sie beeinflussen. Es werden vor allem die Beziehungen zwischen den Institutionen und dem Etat-Saldo untersucht. Auf Grund einer Analyse dieser Beziehungen in den EU-Mitgliedsstaaten und der Tschechischen Republik werden einige Empfehlungen für die Budgetpolitik in der Tschechischen Republik formuliert, die die Verbesserung von Salden der öffentlichen Budgets ermöglichen und somit die Vertiefung der öffentlichen Verschuldung verhindern sollen.

In der Arbeit werden Begriffe wie Budget und Budgetierungsprozess erörtert sowie Hauptphasen, Teilnehmer am Budgetierungsprozess und aktuelle Änderungen identifiziert. Weiter werden bisherige Erkenntnisse über den Einfluss der Institutionen auf die Finanzdisziplin der Regierungen sowie auf die Salden der öffentlichen Haushalte zusammengefaßt. Aus diesem Gesichtspunkt wird auch der tschechische Budgetierungsprozess beurteilt.

Als Hauptursache der defizitären Finanzierung ist die Existenz eines überproportionellen Budgets gesehen, der wiederum durch die Finanzillusion und die Neigung zum Defizit verursacht wird. Seine Entstehung ist ausführlich erklärt und dabei werden auch die Institutionen analysiert, die seine negative Wirkung einschränken können. Die Analyse des institutionellen Einflusses auf die Höhe des Regierungsdefizits in 15 EU-Mitgliedstaaten im Zeitraum vom 1981 bis 2000 bestätigt, dass ein Institut, und zwar die Konvergenzkriterien von Maastricht, seine Stärke ausüben kann, nämlich die Höhe des staatlichen Budgets zu verringern und negative Folgen der politischen Unstabilität zu beschränken.

Die Erhöhung der Effizienz des Budgetierungsprozesses und der -politik, wie sich aus der durchgeführten Untersuchung ergibt, kann ermöglicht werden durch (1) Einführung von verbindlich festgesetzten Defiziteinschränkungen, die das allgemeine Interesse der Regierung an der Finanzdisziplin verstärken, und (2) Realisation solcher Budgetpolitik, bei der neben den verbindlichen Fiskalabkommen auch die mittelfristige Budgetaussicht eingehalten wird, die inkrementale Budgetentscheidung beschränkt, und (3) Schaffung eines einheitlichen Budgets der Zentralregierung.