

VYSOKÁ ŠKOLA EKONOMICKÁ V PRAZE

FAKULTA FINANCÍ A ÚČETNICTVÍ

DOKTORSKÁ DISERTAČNÍ PRÁCE

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

Ing. Lucie Nitschová

Praha, srpen 2001

Úvodem této práce bych chtěla poděkovat:

- své školitelce doc. Ing. Bojce Hamerníkové, CSc. za všestrannou podporu a vedení v průběhu celého doktorského studia a při zpracování doktorské disertační práce,
- doc. PhDr. Františku Ochronovi, DrSc., Prof. Ing. Miroslavu Tučkovi, CSc. a Ing. Bohuslavu Pernicovi za cenné připomínky k disertační práci,
- všem kolegům z katedry veřejných financí VŠE za vytvoření příjemného prostředí a pomoc a rady, které mi stále poskytují,
- Ing. Marii Heranové (MFČR) a pracovníkům odboru finanční politiky MFČR, prof. Nicolovi Sartorovi (Universita degli Studi di Verona) a prof. Lexu Meijdamovi (Katolieke Universiteit Tilburg) za pomoc při studiu rozpočtového procesu v jednotlivých zemích.

Tato práce byla napsána za podpory doktorského grantu v rámci Jean Monnet Programme č. CZ 99/003.

## Obsah

Úvod .....	3
1. Kolektivní volba a veřejné rozpočty .....	7
1.1 Kolektivní volba.....	9
1.2 Volební pravidla a jednací pořádek.....	14
1.3 Tradiční rozpočtový proces a rozpočet .....	18
1.4 Alternativy tradičního rozpočtu .....	22
2. Instrukce a výsledky rozpočtového hospodaření .....	32
2.1 Politické instrukce .....	36
2.2 Rozpočtové instrukce a procedurální pravidla .....	46
2.3 Pravidla vyrovnaného rozpočtu.....	53
3. Účinnost rozpočtových instrukcí v zemích EU .....	61
3.1 Efektivnost rozpočtového procesu .....	61
3.2 Účinnost zavedení maastrichtských konvergenčních kritérií .....	69
3.3 Výsledky provedených testů.....	71
4. Rozpočtové instrukce v ČR – možnosti reformy.....	87
4.1 Vytvoření společného zájmu .....	88
4.2 Závazné fiskální rámce.....	90
4.3 Realizace rozpočtové politiky .....	98
4.4 Transparentnost .....	102
4.5 Jednotný rozpočet ústřední vlády .....	109
Závěr .....	115
Literatura .....	120

## 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. [PEROTTI ET AL. (1998)] 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: politické instituce (1), rozpočtové instituce a procedurální pravidla (2) a pravidla vyrovnaného rozpočtu (3).

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, který je stěžejní pro růst produktu a zaměstnanosti.

Analýzy vztahu institucionálních pravidel, efektivnosti činnosti vlády a výsledků rozpočtového hospodaření potvrzují, že mezi těmito faktory existuje závislost. 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. Současně převažuje názor, že centralizovaná institucionální pravidla, která dávají během rozpočtového procesu větší pravomoci účastníkům se širokým přehledem o řízení veřejných financí, kteří v průběhu rozpočtového procesu nepodléhají fiskální iluzi, podporují fiskální disciplínu.

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.

Práce vychází z pozitivního a normativního přístupu k ekonomické teorii. V průběhu celé je použita metoda komparace, kdy se snažím získané poznatky a výsledky analýzy členských zemí EU srovnat se stávající situací v ČR. Obsahová analýza dostupné zahraniční literatury, kde je problematika podrobně řešena, je doplněna původní analýzou situace v ČR. Jedná se především o analýzu přírůstků výdajů jednotlivých rozpočtových kapitol v letech 1994 – 2001, která umožnila ověření platnosti hypotézy inkrementálního sestavování státního rozpočtu v ČR. Dále byl pomocí kontingenční a korelační analýzy zkoumán vliv politických institucí na výsledky rozpočtového hospodaření. Současně byla provedena analýza vlivu neformální zásady vyrovnaného rozpočtu v ČR v letech 1993 – 1998, kdy byl zkoumán podíl přímého a celkového veřejného dluhu v ČR.

Vliv institucí na výši vládního deficitu byl zkoumán ověřováním hypotézy 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.

Hypotéza je testována pomocí modelu ROUBINIHO A SACHSE (1989), který byl doplněn o dvě proměnné: stabilitu vlády a zavedení maastrichtských konvergenčních kritérií. K ověření hypotézy byly použity statistické metody: jednoduchá a vícenásobná regresní analýza na údajích 15 členských zemí EU z let 1981 – 2000.

S omezeným množstvím českých pramenů souvisí i problém volby vhodných českých ekvivalentů zahraničních termínů. V případech, kdy se mi nepodařilo najít autorizovaný český výraz uvádím i anglický originál.

V první kapitole jsou vymezeny a definovány základní pojmy veřejný rozpočet a rozpočtový proces, je charakterizován proces kolektivní volby vč. problematiky volebních pravidel a jednacího pořádku. 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. Při zpracování této kapitoly jsem využila poznatků získaných při podrobném studiu rozpočtového procesu a jeho reform v Nizozemsku, v Itálii a v členských zemích OECD. Podrobněji viz. BRINKS A WITTEVEEN (1995), STUDIEGROEP BEGROTINGSRUIMTE (1993) a materiály ministerstva financí pro Nizozemsko, VERZICHELLI (1999a, 1999b), CIORAZZO ET AL. (1994), FREDDI (1991) A LUPO(1999) pro Itálii a OECD (1987, 1995, 1997).

Navrhovaná 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.

## 1. Kolektivní volba a veřejné rozpočty

Rozpočtový mechanismus je obecně chápán jako alternativa tržního mechanismu při alokaci vzácných zdrojů, který dává do souvislosti poptávku a nabídku kolektivního subjektu a preference jeho členů. Rozpočtový mechanismus je uplatňován vždy pokud má subjekt více členů. Rozpočet je tedy výsledkem rozhodování členů daného subjektu na základě předem daných a známých pravidel rozhodování o způsobu alokace zdrojů, které má subjekt k dispozici. Předmětem zájmu této práce je veřejný rozpočet. V tomto případě je kolektivním subjektem stát, jeho členy jsou občané státu a pravidly rozhodování je ústava a zákony. Předpokládáme, že se jedná o demokratický stát, ve kterém občané podle pravidel stanovených ústavou delegují svou rozhodovací pravomoc na parlament a vládu.

Státní rozpočet je konkrétním typem veřejného rozpočtu, je to rozpočet ústřední vlády. Státní rozpočet však nemusí nutně zahrnovat veškeré operace ústřední vlády. Ústřední vlády často využívají k financování svých činností i nejrůznější mimorozpočtové fondy. Soustava veřejných rozpočtů je pak tvořena státním rozpočtem, rozpočty nižších územněsprávních celků a mimorozpočtovými fondy.

Rozpočtový proces je v nejširším možném pojetí souborem rozpočtových rozhodnutí prováděných různými relevantními subjekty. Jeho výsledkem je konkrétní veřejný (státní) rozpočet, který obsahuje cíle a aspirace vlády vyjádřené prostřednictvím veřejných příjmů a veřejných výdajů.

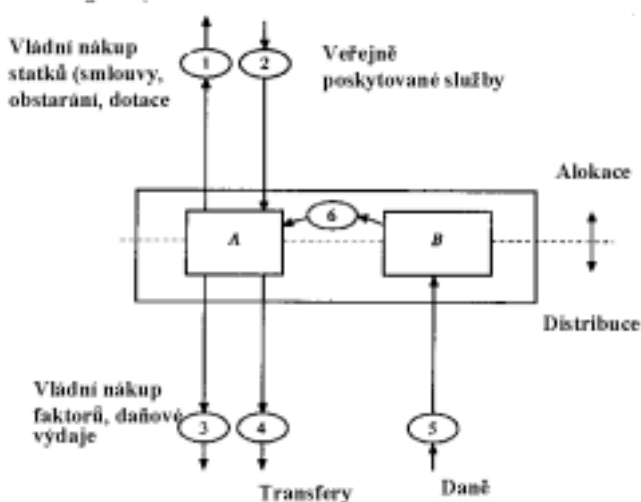
Cílem rozpočtového procesu ve veřejném sektoru je stanovení úrovně veřejných příjmů a veřejných výdajů tak, aby byla zajištěna jejich maximální efektivnost a účinnost, a jejich schválení v rozpočtu. Rozpočet lze pak chápat jako určitou předpověď, která obsahuje vztah finančních zdrojů, které jsou k dispozici a lidského chování, které vede k dosažení politických cílů. Protože finanční zdroje jsou omezené, je rozpočtový proces rozhodováním mezi alternativními veřejnými výdaji. Nejedná se o jediné rozhodnutí, ale o mnoho rozhodnutí, která vedou ke vzniku detailního plánu. Rozpočet je základem pro kontrolu výdajů, jejichž skutečná výše by neměla překročit rozpočet. Je rovněž významným informačním zdrojem o alokaci ročních výdajů a o úrovni poskytovaných služeb.



Subjekty, které se účastní rozpočtového procesu, je možné vymezit dvojitým způsobem. Z hlediska institucionálního se jedná o nejvyšší autoritu moci výkonné (vláda a prezident), instituci zákonodárnou (jedno či dvoukomorové zákonodárné shromáždění) a další ústavní, především pak kontrolní, instituce. Z hlediska teorie veřejné volby jsou hlavními subjekty rozpočtového procesu voliči, politici, zájmové skupiny a úředníci (byrokraté).

Rozpočtová rozhodnutí jsou kolektivními rozhodnutími kompetentní vládní autority, týkající se veřejných výdajů a veřejných příjmů. Konkrétně se jedná o nákup a prodej zboží a výrobních faktorů od jiných subjektů (domácností), dotace a regulační poplatky, transfery a zdanění včetně příspěvků na sociální zabezpečení. Na Obr. 1.1 jsou zobrazeny toky veřejných příjmů a výdajů a jednotlivé trhy, na kterých vláda vystupuje a to jak v roli poptávajícího tak v roli nabízejícího. Šipky naznačují tok peněz. Komodity plynou opačným směrem. Trh 6 je trhem interním. Na interním trhu se střetává veřejná poptávka (B) reprezentovaná politiky a voliči a veřejná nabídka (A), kterou představují úřady (viz podrobněji Obr. 2.6). Trhy 1 a 2 jsou trhy alokačními, na kterých se určuje, co se v ekonomice vyrábí. Obrázek rovněž ukazuje, kdo dané statky vyrábí. Trhy 3, 4, 5 jsou trhy distribučními.

Obr. 1.1: Toky veřejných příjmů a výdajů



Pramen: KRAAN (1996, str. 18)

Je důležité si uvědomit, že každý jednotlivec má k vládě dvojí vztah: jednak jako člen soukromé domácnosti a jednak jako občan, který se prostřednictvím volených zástupců sám na vládě podílí, tj. podílí se na kolektivním rozhodování. Předpokládáme vládu v demokratickém procesu, kde se všichni členové společnosti (občané, voliči) účastní politického rozhodovacího procesu nebo mají možnost se ho účastnit.

S tím ovšem souvisí klíčový problém a to nalezení takové techniky (mechanismu), která umožní jednotlivcům projevit své preference o veřejných službách a která bude základem volby mezi různými možnostmi (alternativami) tak, aby její výsledek byl paretoefektivní.

V této kapitole je charakterizována podstata kolektivní volby a pravidla, kterými se tato volba řídí. Dále je věnována pozornost tradičnímu rozpočtu a rozpočtovému procesu a jejich možným alternativám.

### **1.1. Kolektivní volba**

Kolektivní volba (akce), tedy i rozhodování o rozpočtu, je tvořena individuálními akcemi. Při individuální akci je rozhodovací jednotkou jednotlivec, který se pak chová podle svého rozhodnutí. Rozhoduje se tedy tak, aby podniknutá akce vedla ke splnění jeho cíle, tj. ke zvýšení jeho užitku. Vycházíme totiž ze základního předpokladu o lidském chování a to, že jednotlivec maximalizuje svůj užitek, je plně informován a chová se racionálně. Jednotlivec, který se účastní rozhodování, je tak schopen porovnat nabízející se varianty individuální i kolektivní akce a seřadit je podle očekávaného užitku, který mu přinesou.

Při kolektivní akci (volbě) je rozhodovací jednotkou skupina jednotlivců, z nichž každý usiluje o dosažení svého individuálního cíle. Kolektivní akce by měla vést k dosažení cíle, který je sdílen všemi členy skupiny. Při kolektivní akci však necítí jednotlivec tak vysokou míru zodpovědnosti za definitivní rozhodnutí jako při akci individuální.

Při politickém procesu existuje značná nejistota o konečném výstupu. Na rozdíl od individuální akce nemá akce kolektivní ani pozitivní předpověď výsledku ani normativní kritérium pravidel rozhodování. Při provedení individuálního rozhodnutí

není u kolektivní akce jasný její výsledek. Tuto nejistotu může snížit buď začlenění každého rozhodnutí, jako jednoho článku, do dlouhého řetězu kolektivních akcí nebo dohody jednotlivců (směna, obchod). Výsledek kolektivní akce může být hodnocen pouze individuálně.

Prvním krokem, který je třeba učinit při rozhodování o kolektivní akci, je rozhodnutí o tom, které statky (služby) budou poskytovány veřejně, tj. v rámci veřejného sektoru, a které ne. BUCHANAN A TULLOCK (1992) tvrdí, že jednotlivci se rozhodují o začlenění určité služby mezi služby poskytované veřejně a tedy o svém vstupu do politického vztahu s ostatními na základě očekávaných užitek, které jim toto začlenění přinese. Jednotlivec hodnotí očekávané čisté užítky plynoucí z kolektivní akce. Čistými užítky rozumíme rozdíl mezi očekávanými dodatečnými nebo externími užítky a přímými a nepřímými (interdependenčními) náklady. Očekávané nepřímé náklady tvoří externí a rozhodovací náklady.

Externí náklady jednotlivci způsobuje výsledek kolektivní akce ostatních rozhodovatelů, kterou nemůže kontrolovat. Externí náklady jsou klesající funkcí počtu (podílu) účastníků rozhodování o kolektivní akci. Formálně ji lze zapsat takto:

$$C_i = f(N_a) \quad (1.1)$$

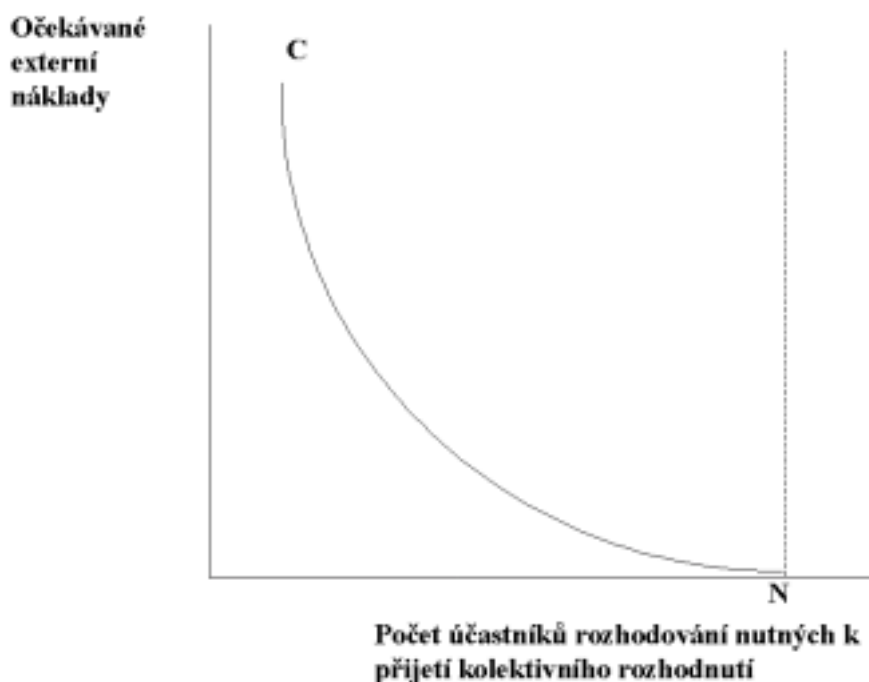
pro  $i = 1, 2, \dots, N$  a  $N_a \leq N$ , kde

$C_i$  ... externí náklady  $i$  – tého jednotlivce, který stojí mimo skupinu, která rozhoduje o kolektivní akci,

$N$  ... počet členů skupiny,

$N_a$  ... počet členů skupiny, kteří rozhodují.

Obr. 1.2: Funkce externích nákladů



Pramen: BUCHANAN A TULLOCK (1992, str. 65)

Čím větší část skupiny se podílí na rozhodování o přijetí kolektivní akce, tím menší jsou externí náklady pro ty, kdo se rozhodování neúčastní. Pokud je vyžadována jednomyslná shoda, jsou externí náklady nulové (bod N, Obr. 1.2), protože nikdo nebude souhlasit s opatřením, které by mu přineslo dodatečné náklady. Naopak, pokud o kolektivní akci bude moci rozhodovat samostatně kterýkoliv člen skupiny, budou externí náklady ostatních členů skupiny velmi vysoké. Tyto závěry neplatí v případě, kdy by se jednalo o tzv. osvíceného diktátora, při jehož rozhodování by vznikaly jen velmi nízké externí náklady.

Externí náklady jsou vždy kladné. To je způsobeno tím, že skupina rozhodující o daném problému uvažuje pouze vlastní mezní náklady (mezní soukromé náklady), které jsou nižší než mezní společenské náklady. Mezní soukromé užitky, však, mohou být totožné s mezními společenskými užitky. Potom rozhodovací skupina získáním externích mezních užitků způsobuje vznik externích nákladů pro členy skupiny, kteří o problému nerozhodovali a kteří jsou jeho důsledky poškozeni. To však nemusí nutně znamenat, že kolektivní akce je neefektivní nebo nežádoucí, protože pro komplexní hodnocení jsou relevantní celkové nepřímé náklady.

Rozhodovací náklady, spojené s dosažením shody členů (více než jednoho) rozhodovací skupiny, jsou vlastně náklady ušlé příležitosti z důvodu vyjednávání. Rozhodovací náklady jsou rostoucí funkcí počtu (podílu) členů skupiny, kteří se podílejí na rozhodnutí. Formálně ji lze zapsat takto:

$$D_i = f(N_a) \quad (1.2)$$

pro  $i = 1, 2, \dots, N$  a  $N_a \leq N$ , kde

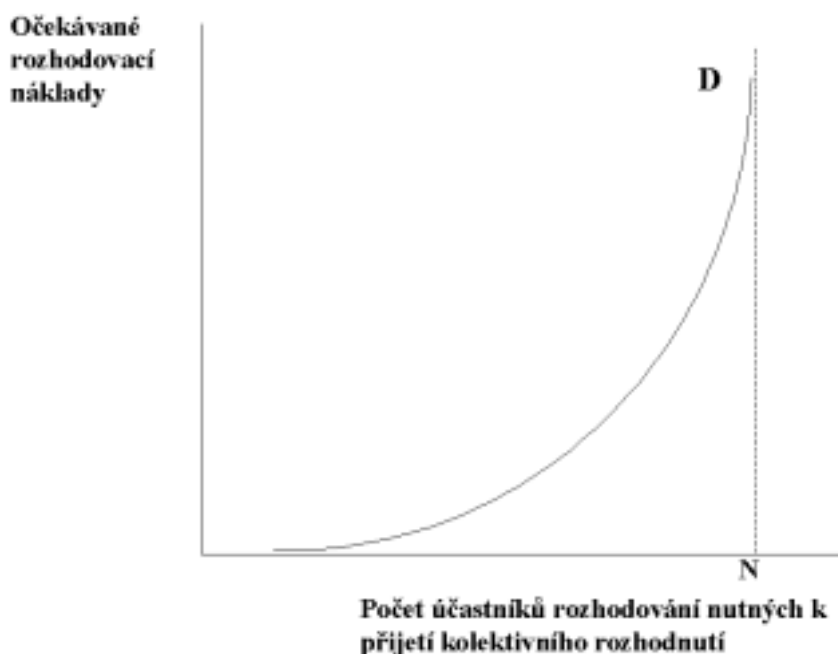
$D_i$  ... současná hodnota rozhodovacích nákladů  $i$  – tého jednotlivce, který je členem skupiny, která rozhoduje o kolektivní akci,

$N$  ... počet členů skupiny,

$N_a$  ... počet členů skupiny, kteří rozhodují.

Pokud o kolektivní akci rozhoduje jediný člen skupiny (bod 0, Obr. 1.3), jsou rozhodovací náklady nulové. Pokud vyžadujeme při rozhodování jednomyslnou shodu, blíží se rozhodovací náklady nekonečnu.

Obr. 1.3: Funkce rozhodovacích nákladů



Pramen: BUCHANAN A TULLOCK (1992, str. 70)

Cílem každého jednotlivce je minimalizovat nepřímé náklady. Rozhodování, jak toho dosáhnout, má vlastně dvě úrovně. V první fázi musí jednatelce posoudit, zda vůbec má být o dané službě rozhodováno prostřednictvím kolektivní akce. Pokud ano, tak ve druhé fázi je třeba nalézt optimální volební pravidlo.

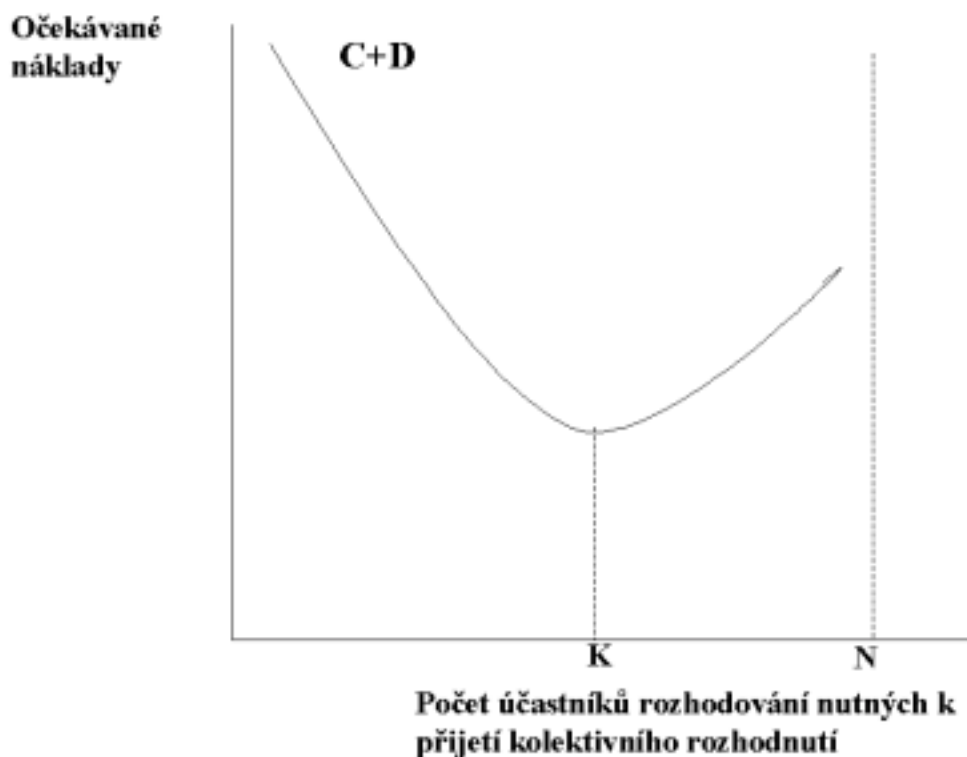
V první fázi se tedy jednatelce rozhoduje o způsobu poskytování určité služby. Má možnost výběru ze tří variant: kolektivní akce organizovaná vládou (g), dobrovolná kolektivní akce (b) nebo individuální akce (a). Přitom posuzuje následující náklady jednotlivých variant:

- g ... současná hodnota očekávaných rozhodovacích nákladů vládní akce,
- b ... současná hodnota očekávaných nákladů aktivit zahrnujících soukromé dohody, které internalizují externality,
- a ... současná hodnota externích nákladů (spill – over costs) z čistě individuální akce.

Předpokladem je samozřejmě, že jednatelce je schopen tyto náklady porovnat a vybrat variantu, při které minimalizuje nepřímé náklady. Existence externích nákladů není rozhodující podmínkou pro zařazení činnosti do vládní kolektivní akce, protože dobrovolné smlouvy mohou být výhodnější.

Při volbě vhodného volebního pravidla je třeba stanovit optimální podíl členů skupiny, kteří se budou podílet na rozhodování. Na základě analýzy nepřímých nákladů lze stanovit tento poměr, jak je zřejmé z Obr. 1.4:

Obr. 1.4: Funkce nepřímých nákladů



Pramen: BUCHANAN A TULLOCK (1992, str. 71)

Minimalizace nepřímých nákladů bude dosaženo při realizaci volebního pravidla, podle kterého se rozhodování zúčastní  $\frac{K}{N}$  členů skupiny, kde K je počet členů skupiny, kteří rozhodují a N je celkový počet členů skupiny.

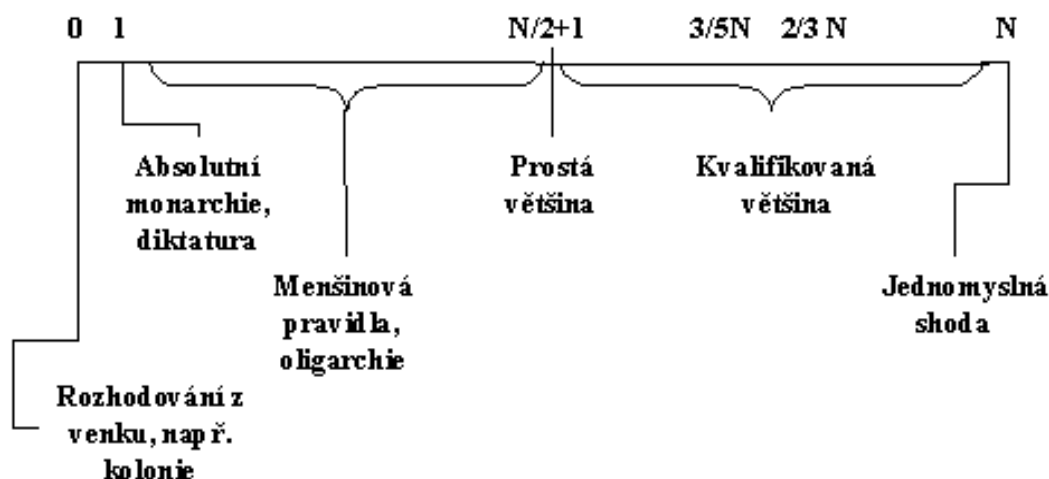
## 1.2. Volební pravidla a jednací pořádek

Přístup BUCHANANA A TULLOCKA (1992) je však jen jedním z možných teoretických přístupů k problematice volby konkrétního pravidla rozhodování. MUSGRAVE (1961) považuje za jeden z hlavních požadavků na volební pravidlo, aby jeho výsledky byly co nejlepší aproximací skutečných voličských preferencí. Před stanovením konkrétního pravidla je nutné upřesnit rozdělení volebních hlasů a vymezit požadavky, které toto pravidlo musí splňovat. Je zřejmé, že se při demokratické vládě vyžaduje, aby byly stejné volební hlasy rozděleny mezi všechny členy společnosti. Dále by výsledek hlasování měl být nezávislý na pořadí, ve kterém se hlasuje.

Volební pravidlo tedy umožňuje docílit kolektivní rozhodnutí na základě jednoho nebo více individuálních rozhodnutí. V praxi se nejčastěji používá většinové pravidlo, ale zdá se, že v některých případech jsou vhodnější jiná pravidla jako např. kvalifikovaná většina, jednomyslná shoda nebo hlasování podle počtu přidělených bodů (point voting). Různá volební pravidla umožňují realizovat různé volební strategie a proto umožňují projevit různé stupně preferencí.

Volební pravidla lze rozdělit podle počtu (podílu) voličů nutných k přijetí rozhodnutí. [HYMAN (1999)] Na Obr. 1.5 jsou zobrazena nejčastěji používaná volební pravidla rozdělená podle uvedeného kritéria. N je počet všech voličů.

Obr. 1.5: Různá volební pravidla



Pramen: Zpracováno na základě HYMAN (1999), vlastní schéma

BUCHANAN A TULLOCK (1992) se však domnívají, že uplatnění jediného volebního pravidla při rozhodování o různých aktivitách není dostatečné a doporučují používat nejméně dvě různá volební pravidla. Pro rozhodnutí, která omezují nebo mění strukturu individuálních lidských nebo majetkových práv, je vhodné pouze pravidlo, které vede k jednomyslnému výsledku. Změna těchto práv s sebou totiž nese velké riziko vzniku externích nákladů a jednotlivec je proto ochoten podstoupit vyšší rozhodovací náklady tak, aby se zúčastnil rozhodování a chránil se před konfiskací majetku. Pro ostatní rozhodnutí je třeba zvolit takové volební pravidlo, při kterém dochází k minimalizaci nepřímých nákladů, jak již bylo uvedeno dříve.



Kromě volebních pravidel se rozhodování řídí jednacím pořádkem. Jednací pořádek definuje způsob výběru pozměňovacích návrhů jednotlivců, kteří se účastní rozhodování. Pravidla jsou buď formální nebo neformální. Existují tři základní pravidla podávání pozměňovacích návrhů [SHEPSLE A BONCHEK (1997)]:

- pravidlo prosté většiny (pure majority rule),
- uzavřené pravidlo (closed rule),
- otevřené pravidlo (open rule).

Podle pravidla prosté většiny může pozměňovací návrh podat každý, kdo se účastní rozhodování. Tento návrh se porovná s existujícím status quo. Pokud navrhovaná změna získá většinovou podporu, stane se novým status quo, jinak zůstane v platnosti staré status quo. Proces podávání nových návrhů, jejich porovnání se status quo a hlasování se opakuje tak dlouho, dokud jsou navrhovány nové změny.

Při uplatnění uzavřeného pravidla se účastníci rozhodování rozdělí do různých specializovaných výborů. Při zvažování změny status quo v určité oblasti má pak příslušný výbor řadu pravomocí: rozhoduje o otevření diskuse o změně stávajícího status quo (gatekeeping agenda power) a pouze tento výbor může navrhopvat změny (monopoly proposal power). Účastníci rozhodování mohou být pro nebo proti změně, ale nemohou navrhnout jinou změnu (take-it-or-leave-it-proposal).

Stejně jako u uzavřeného pravidla jsou účastníci v případě otevřeného pravidla rozhodování rozděleni do výborů, které rozhodují o otevření diskuse (gatekeeping agenda power) a navrhopují změny (monopoly proposal power). Ostatní účastníci rozhodování však mohou navrhopvat další změny.

Nevýhodou otevřeného pravidla je zdlouhavé schvalování, protože je třeba více než jedno hlasování. Uzavřené pravidlo však vede ke schválení méně efektivního rozpočtu, protože rozpočet je schválen již při nejtěsnější většině. [ALESINA, PEROTTI (1996b)] Pravidlo omezující podávání návrhů je současně výhodné pro ty, kdo mohou návrhy podávat.

Při aplikaci této klasifikace pravidel podávání pozměňovacích návrhů na český rozpočtový proces, resp. projednávání a schvalování návrhu státního rozpočtu

v parlamentu [ZÁKON Č. 90/1995 SB., O JEDNACÍM ŘÁDU POSLANECKÉ SNĚMOVNY] je zřejmé, že:

- první čtení se řídí uzavřeným pravidlem. Roli výboru v tomto případě hraje vláda, která předkládá návrh státního rozpočtu. Poslanecká sněmovna může návrh buď schválit nebo vrátit vládě.
- druhé a třetí čtení se řídí otevřeným pravidlem. Rozpočtový výbor se usnese o návrhu státního rozpočtu a ostatní výbory a poslanci pak mohou předkládat pozměňovací návrhy, o kterých se hlasuje.

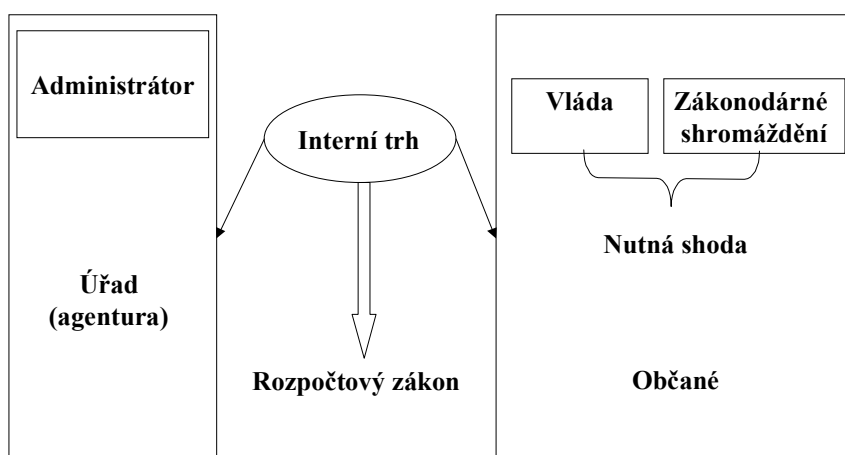
V prvním čtení jsou schváleny základní údaje návrhu zákona o státním rozpočtu, kterými jsou výše příjmů a výdajů, saldo, způsob vypořádání salda, celkový vztah k rozpočtům vyšších územních samosprávných celků a obcí a rozsah zmocnění výkonných orgánů. Tento postup značně omezuje rozsah pozměňovacích návrhů podávaných poslaci. Omezení podávání pozměňovacích návrhů posiluje pozici vlády při předkládání návrhu rozpočtu, který parlament nemůže volně upravovat. To je podle VON HAGENA A HARDENA (1994) pozitivní, protože neomezené podávání pozměňovacích návrhů podporuje vliv fiskální iluze a sklonu k deficitu na velikost rozpočtu (viz podrobněji kap. 2. a 3.)

Příkladem zavedení opatření vyplývajících z uvedených poznatků bylo v USA schválení zákona "Congressional Budget and Impoundment Control Act", kdy v roce 1974 došlo ke změně hlasovací procedury. Před touto změnou se nejdříve hlasovalo o jednotlivých částech návrhu a velikost rozpočtu byla určena reziduálně. Nyní se na počátku projednávání schválí celkový objem rozpočtu. Od této změny se očekávalo především posílení ex ante disciplíny zákonodárců. [ALESINA, PEROTTI (1996b)] Z analýzy determinace rozpočtu při různých volebních procedurách však vyplývá, že rozpočet nemusí být nižší, pokud se dříve hlasuje o velikosti a pak o struktuře rozpočtu než naopak. Velikost rozpočtu není závislá na pořadí hlasování, ale jeho struktura ano.

### 1.3. Tradiční rozpočtový proces a rozpočet

Rozpočtový proces se řídí pravidly, která definují, které autority přijímají rozhodnutí o veřejné poptávce a o veřejné nabídce. Na Obr. 1.6 jsou zobrazeny vztahy a kompetence jednotlivých účastníků rozpočtového procesu:

Obr. 1.6: Základní kompetenční pravidla rozpočtového procesu



Pramen: KRAAN (1996, str. 27)

Z tohoto obrázku vyplývá, že rozhodování o veřejné poptávce činí ve shodě zákonodárné shromáždění a vláda jménem občanů a že rozhodování o veřejné nabídce činí úředníci prostřednictvím úřadů (agentur). Veřejná nabídka a veřejná poptávka se střetávají na interním trhu. Na interním trhu dochází rovněž ke konečnému rozhodnutí o rozpočtu (rozpočtovém zákoně). Konečná výše a struktura rozpočtu tedy záleží na výsledcích rozhodnutí o veřejné poptávce a veřejné nabídce.

Sestavování konkrétního státního rozpočtu se v různých zemích samozřejmě liší v závislosti na jejich státoprávním uspořádání. Rozpočtový proces v jednotlivých zemích je ovlivněn především typem politického systému - parlamentní nebo prezidentský - a stupněm centralizace správy země. Důležitý je rovněž způsob

formulace návrhů a účast zájmových skupin, popřípadě sociálních partnerů, na přípravě rozpočtu. [VERZICHELLI (1999b)]

Je však možné vysledovat základní kroky, které obsahuje rozpočtový proces ve všech demokratických zemích [KRAAN (1996)]:

- extrapolace (prognóza vývoje) a stanovení rozpočtových cílů vládou (nejvyšší výkonnou autoritou), kterému může předcházet politické rozhodnutí o stropech rozpočtových výdajů a příjmů,
- předložení finančních požadavků agenturami (ministerstva, úřady).
- přezkoumání požadavků rozpočtovou kanceláří (ministerstvo financí) a jednání agentur s rozpočtovou kanceláří,
- rozhodnutí vlády o zbývajících nejasnostech,
- předložení návrhu státního rozpočtu legislativní autoritě a to ve formě návrhu zákona,
- přezkoumání vládního návrhu rozpočtu, projednání a navržení změn v návrhu rozpočtu v parlamentních výborech,
- zvážení návrhů změn předložených výbory, předložení dalších změn a definitivní rozhodnutí parlamentu,
- procedura se může opakovat ve shodné nebo zjednodušené podobě ve druhé komoře parlamentu,
- podpis nejvyšší autority moci výkonné.

Role parlamentu je při schvalování rozpočtu obecně silnější v prezidentských systémech, protože v parlamentních systémech je hlasování o rozpočtu (tj. o vládním návrhu rozpočtu) často spojováno s hlasováním o projevení důvěry vládě a proto se zde často prosazuje stranický princip na úkor odbornosti.

Pro usnadnění rozpočtových rozhodnutí vznikl mechanismus, který není perfektní, umožňuje však přežít ve složitém světě. [WILDAVSKY (1979)] Základními charakteristikami tohoto mechanismu jsou:

- Rozpočet je výsledkem zkušenosti. Odhady vznikají na základě akumulované zkušenosti. V případě změn dochází jen k dílčím úpravám.
- Rozpočet je zjednodušením. Komplexnost rozpočtu lze zajistit jen díky jeho zjednodušení.
- Rozpočet je dostačující pro úředníky. Není připraven nejlepší možný návrh rozpočtu, ale návrh, který přinese minimum problémů. Pokud se objeví slabiny rozpočtu v jednom roce, v následujícím roce se rozpočet upraví.
- Rozpočet je inkrementální. Nejvýznamnějším faktorem ovlivňujícím objem a obsah letošního rozpočtu je rozpočet loňský. Většina rozpočtu je výsledkem minulých rozhodnutí. Není možné sestavit návrh rozpočtu od základů. Jen v minimu případů dochází k boji o změny proti předchozímu roku.

Sestavování a schvalování rozpočtu v raných fázích svého vývoje sloužilo především ke kontrole nakládání s veřejnými prostředky a k zajištění zákonodárné odpovědnosti (legislative accountability), tj. povinnosti vlády zodpovídat se parlamentu. Po té, co zákonodárci získali právo uvalovat, měnit a schvalovat daně, začali věnovat pozornost kontrole veřejných výdajů. Vznikl systém každoročního předkládání rozpočtu, byly vytvořeny instituce, které shromažďují peníze (zdroje) a zajišťují, aby byly vynakládány v souladu s principy pravidelnosti a hospodárnosti. [PREMCHAND (1983)]

K základním charakteristikám veřejného rozpočtu patří:

- jednotnost (úplnost) – rozpočet zahrnuje veškeré operace vlády,
  - pravidelnost – rozpočet je sestavován a předkládán každoročně,
  - přesnost – odhady příjmů a výdajů rozpočtu jsou určitou smlouvou vlády s legislativou,
  - jasnost (srozumitelnost) – společnost a její reprezentanti rozpočtu rozumí,
  - publicita – veřejnost zná rozpočtový dokument a jeho obsah.
- [PREMCHAND (1983)]

Veřejné rozpočty slouží především k zajištění zákonodárné odpovědnosti a kontroly použití veřejných prostředků na určené činnosti a dodržování výdajových limitů. Veřejný rozpočet je mechanismem zajišťujícím efektivnost (tj. dosažení užitků s minimálními náklady nebo maximalizace užitků při daných nákladech) a účinnosti (tzn. dosažení výsledků a splnění politických cílů). Rozpočet je významným politickým nástrojem, jehož prostřednictvím dochází k rozhodování o alokaci veřejných zdrojů, eliminaci konfliktů a rozpočtovým kalkulacím. [WILDAVSKY (1978)]

Rozpočet obsahuje i prvky plánování a řízení a je klíčovým nástrojem hospodářské politiky vlády, určuje směr vývoje hospodářství, vyjadřuje záměry vládní hospodářské politiky v oblasti hospodářského růstu, investičních cílů a brání prohlubování nerovnosti ve společnosti. Rozpočet současně umožňuje měření dopadu vládní rozpočtové politiky na hospodářství.

Aby veřejný rozpočet mohl plnit všechny tyto funkce, musí současně přispívat ke kontinuitě i ke změně, k flexibilitě i k rigiditě. Kontinuita vládní rozpočtové politiky umožňuje plánování. Záměry hospodářské politiky lze realizovat především prostřednictvím změny veřejných výdajů nebo veřejných příjmů. Flexibilita rozpočtu umožňuje zvýšit jeho efektivnost a účinnost. Určitá rigidita je však nezbytná v případě nutnosti omezování rozpočtových výdajů. Tyto požadavky však často stojí proti sobě. Je tradiční rozpočet, který je sestavován ročně, inkrementálně, v běžných cenách a v kapitolním členění schopen dostát všem požadavkům, které jsou na něj kladeny? Bohužel ne.

Proč se ale neprosadila žádná z reforem navrhovaných ve světě po druhé světové válce? WILDAVSKY (1978) se domnívá, že právě slabiny tradičního rozpočtu jsou jeho výhodou. Kalkulace jsou jednoduché, právě proto, že rozpočet není komplexní, současnost se stanovuje podle minulosti, kterou na rozdíl od budoucnosti známe, rozhodnutí jsou fragmentovaná a proto nedochází k tolika konfliktům apod. Tradiční rozpočet přetrvává, protože je jednodušší, snazší, flexibilnější a lépe se kontroluje než navrhované reformované rozpočty.

#### **1.4. Alternativy tradičního rozpočtu**

Jak již bylo zdůrazněno výše, nevyhovuje tradiční rozpočet řadě požadavků, které jsou na něj kladeny. V této části práce se proto zaměříme na možné alternativy tradičního rozpočtu a rozpočtového procesu.

Je důležité si uvědomit, že rozpočet a rozpočtový proces nevznikl proto, aby zajišťoval efektivnost, ale proto, aby zabránil zneužití moci. [WHITE, WILDAVSKY (1989)] Pro každý výdaj, který vláda realizuje, musí existovat zákonodárné oprávnění. Oprávnění vyplývá ze zákona, který povoluje vládě, aby vydávala peníze. Na základě zákonodárného oprávnění realizuje vláda rozpočtové výdaje. Nesmí tedy existovat žádný vládní výdaj bez zákonodárného oprávnění, ale ne každé oprávnění vyústí nutně ve výdaj. K tomu dochází například, pokud se podaří úřadům nakoupit určité zboží levněji, nebo je zaměstnáno méně lidí, než kolik se předpokládalo. Potom je zákonodárné oprávnění vyšší než skutečně realizované rozpočtové výdaje. Pro vztah zákonodárného oprávnění a veřejných výdajů je podstatné, že parlament hlasuje o oprávněních, ale výsledek rozpočtového hospodaření záleží na realizovaných výdajích.

Existují dva typy rozpočtových oprávnění: roční a permanentní. Roční oprávnění vznikají každoročním schválením rozpočtového zákona. Permanentní oprávnění vznikají schválením nějakého jiného než rozpočtového zákona.

Můžeme tedy hovořit o diskrečním nebo automatickém rozhodování. Diskreční rozhodování je rozhodování o jednotlivých případech, tedy o ročních zákonodárných oprávněních. Při automatickém rozhodování se jedno rozhodnutí stává zákonodárným oprávněním pro řadu dalších let resp. oprávněním permanentním.

Tradiční rozpočtový proces zahrnuje schválení a přidělení zdrojů, realizaci výdajů a jejich následnou vnější kontrolu během jednoho fiskálního roku. V řadě zemí se však tímto způsobem rozhoduje pouze o části veřejných výdajů. Výjimkou z rozpočtového procesu je tak více než rozhodování podle pravidel. Hlavním typem veřejných výdajů, které nejsou součástí tradičního rozpočtového procesu, tj. jsou subjektem automatického rozhodování, jsou mandatorní výdaje (mandatory spending, entitlements, open-ended spending). [WILDAVSKY (1978)]

Mandatorní výdaje definuje MF ČR jako takové výdaje státního rozpočtu, které musí stát uhradit, protože to tak stanoví platné zákonné předpisy nebo dohody a smlouvy, kterými na sebe stát převzal určité závazky. [NÁVRH SR NA ROK 2000, SEŠIT H] Nizozemské ministerstvo financí charakterizuje předpisy, na jejichž základě vznikají mandatorní výdaje, jako předpisy, na jejichž základě získávají subjekty, po splnění stanovených podmínek, právo na dotaci (dávku) z veřejných rozpočtů. Kromě změny podmínek pro dotace nemůže vláda výši mandatorních výdajů nijak řídit. [MILJOENNOTA 2001]

Na rozdíl od diskrečních výdajů u mandatorních výdajů vláda při schvalování rozpočtu nerozhoduje o alokaci prostředků, ale pouze se snaží co nejpřesněji odhadnout, jaký bude součet všech plateb daných zákonem. Tento součet závisí především na vývoji hospodářských a demografických faktorů, které však vláda nemůže ovlivnit.

Existuje celá řada politických důvodů pro preferenci mandatorních výdajových programů před výdaji diskrečními: usilování o vyšší efektivnost, obtížnost prosazení jiných alternativ a snaha splnit dané sliby. Dále dochází k omezení konfliktů, protože se nemusí rozhodovat o tom komu se ubere a komu se přidá. Většina položek rozpočtu je daná, což usnadňuje kalkulaci. Mandatorní výdaje plní funkci automatických stabilizátorů, i když je potřeba upozornit na to, že ne všechny mandatorní výdaje se chovají proticyklicky. Nevýhodou diskrečních výdajů jsou časová prodlení, potřebná pro rozhodnutí o jejich uskutečnění.

V první polovině 90. let v ČR existovala snaha nekomplikovat a nesnižovat transparentnost daňových zákonů zabudováváním nejrůznějších daňových výdajů (viz níže). Proto se většina státní podpory realizovala pomocí dotací nebo transferů. Současně se preferovalo, aby co nejvíce závazků státu bylo upraveno zákonem. To způsobilo, že v ČR v té době vznikla řada nových mandatorních výdajů (např. zákon č. 42/1994 Sb., o státním příspěvku k penzijnímu připojištění a zákon č. 93/1993 Sb., o příspěvku na stavební spoření). V roce 2001 se mandatorní výdaje podílejí na celkových výdajích státního rozpočtu 54,6 %, při zahrnutí tzv. quasi mandatorních výdajů tento podíl činí 81,5 %. [NÁVRH SR NA ROK 2001]



S mandatorními výdaji je spojena řada problémů:

- Růst výdajů nelze kontrolovat pomocí institucí vytvořených ke každoročnímu stanovování a kontrole rozpočtových výdajů. Diskreční výdaje plynou úřadům a agenturám, které poskytují veřejné služby občanům. Kontrola potom spočívá v kontrole efektivnosti hospodaření jednotlivých úřadů a agentur. Mandatorní výdaje získávají občané většinou přímo. Celková výše mandatorních výdajů závisí na úrovni dávek v minulých letech, počtu žádostí a přísnosti administrativy. Možnost kontroly oprávněnosti čerpání dávek je kvůli vysokému počtu jejich příjemců omezená.
- Objem výdajů je ovlivněn výkyvy hospodářství. Vláda na sebe převzala nejistotu, aby zajistila jistotu příjemcům mandatorních výdajů.
- Je velmi obtížné mandatorní výdaje omezit. Rozpočtový proces nemůže odstranit nebo zavést mandatorní výdajové programy podle toho, zda jsou nebo nejsou efektivní, protože takové rozhodování není jeho součástí.

Součástí tradičního rozpočtového procesu dále nejsou daňové výdaje (tax expenditures, tax reductions). Daňové výdaje jsou funkčně podobné rozpočtovým výdajům, protože jejich prostřednictvím jsou alokovány užitky plynoucí z veřejných zdrojů. Nizozemské ministerstvo financí definuje daňové výdaje jako výdaje, které mají podobu ušlých daňových příjmů vyplývajících z daňového zákona. [MILJOENNOTA 2001]

Daňové výdaje snižují povinnosti daňových poplatníků vůči vládě, pokud se poplatníci chovají způsobem, který vláda chce povzbudit. Poplatníkovi jsou v rukou ponechány peníze, pokud je použije na schválený účel. Lidé se v tomto případě chovají podle slibů daných vládou. Proto je pro politiky velmi obtížné daňové výdaje omezit. Jedná se o částky, které se nezapočítávají do celkových výdajů nebo deficitu, snižují však celkové veřejné příjmy. [WHITE, WILDAVSKY (1989)]

Rozpočet může být sestaven buď v běžných nebo stálých cenách. [WILDAVSKY (1989)] Rozpočet ve stálých cenách usnadňuje plánování především při vyšší míře inflace. Rozpočet v běžných cenách by musel být vyšší, aby z něj bylo možné financovat

stejný rozsah veřejných služeb. To samozřejmě přináší velké změny velikosti rozpočtu a ztěžuje jeho kontrolu.

Rozpočet ve stálých cenách přináší stabilitu, kterou však musí "zaplatit" soukromý sektor. Veřejný sektor je totiž chráněn proti inflaci, protože zdroje na zaplnění mezery mezi očekávanými a skutečnými cenami přijdou od soukromého sektoru ve formě daní a úroků z půjček. Jedná se vlastně o indexaci proti inflaci. Tímto způsobem jsou chráněny rozpočty všech ministerstev. Pokud však skutečné výdaje překročí výdaje dané rozpočtem je to chyba ministerstva financí. Rozpočtování ve stálých cenách se využívá především při sestavování víceletých rozpočtových rámců. WILDAVSKY (1978) považuje indexované mandatorní výdaje za konec rozhodování v rámci tradičního rozpočtového procesu.

Jaká by měla být délka rozpočtového období: rok nebo více let? Rozpočtové období trvá většinou jeden rok, který je v řadě zemí shodný s rokem kalendářním. Objevuje se však kritika ročního rozpočtu, protože jeden rok je příliš krátká doba a rozhodnutí obsažená v rozpočtu mohou být proto krátkozraká. Nejsou totiž brány v úvahu výdaje, ke kterým dojde po skončení daného rozpočtového roku. Roční rozpočet vede ke konzervativnímu chování, protože se provádějí inkrementální změny bez hodnocení dlouhodobější perspektivy. V neposlední řadě je roční rozpočtování omezením rozhodování, protože programy jsou hodnoceny izolovaně bez porovnání budoucích nákladů a budoucích užitků. [WILDAVSKY (1978)]

Na druhou stranu rok je dostatečně dlouhá doba, aby prostředí, ve kterém se pohybují příjemci rozpočtových prostředků, bylo možné považovat za předpověditelné. U ročního rozpočtu současně není omezena schopnost reagovat na změny ekonomických podmínek. Právě rozpočtování na delší období brání rychlé reakci na změny, protože když se nějaký výdajový program stane součástí střednědobého rozpočtu, je velmi obtížné ho zrušit (hard-in-harder-out).

Střednědobé rozpočtování má však celou řadu předností. Především podporuje racionální volbu a alokaci zdrojů v delší perspektivě a umožňuje prohloubit kontinuitu a zvýšit rozpočtovou disciplínu. Zavedení střednědobého rozpočtování je jednou

z krátkodobých priorit v oblasti rozpočtu při přípravě ČR na vstup do EU. [NÁRODNÍ PROGRAM (2000)]

Víceleté rozpočtové rámce jsou plány nebo předpovědi rozpočtových příjmů a výdajů pro budoucí roky, které se pravidelně upravují. [OECD (1997)] Jedná se o nástroj řízení rozpočtového hospodaření, nikoliv o právní nástroj. Víceleté rozpočtové rámce se sestavují na dobu tří až pěti let a měly by obsahovat:

- všeobecné fiskální cíle včetně způsobu jejich dosažení, vyjádřené v operačních termínech (např. stropy rozpočtových výdajů),
- zobrazení nákladů stávající politiky; omezené dodatečné zdroje vedou k vyšší vlastní disciplíně rezortních ministrů,
- důsledky rozhodnutí pro rozpočet v budoucnu, které nelze zobrazit v ročním rozpočtu jako jsou např. náklady nových investic, programy začínající koncem roku nebo programy jejichž důsledky v rozpočtu nejsou vidět.

Při sestavování rozpočtu lze používat různé metody, které se liší stupněm komplexnosti prováděných kalkulací. Obr. 1.7 uvádí základní metody podle stupně jejich komplexnosti.

Obr. 1.7: Základní metody sestavování státního rozpočtu

<b>Inkrementální</b>	<b>Racionální</b>
<b>Systém nabídek</b>	<b>PPB, ZBB</b>

Pramen: COOMBS, JENKINS (1994, str. 79)

Pozn.: PPB – plánování, programování a rozpočtování

ZBB – rozpočtování s nulovou bází

Jednotlivé metody jsou rozděleny do dvou skupin: inkrementální a racionální. Při použití inkrementálních metod je pro tvůrce návrhu rozpočtu východiskem rozpočet z předchozího roku, ve kterém se provádějí změny, škrty nebo přírážky.

Racionální metody nevycházejí z minulosti, ale snaží se, aby použití zdrojů odpovídalo stanoveným cílům. Jedná se o širší pohled, který bere v úvahu i mezirezortní aspekty, potřeby koordinace a priority všeobecných cílů nad cíli rezortními nebo

skupinovými. Příkladem inkrementálních metod je nabídkový systém a finanční plánování. Racionální metody jsou plánování, programování a rozpočtování (PPB) a rozpočtování s nulovou bází (ZBB).

Inkrementalismus se stal po roce 1964, kdy byla poprvé publikována kniha Aarona Wildavského "The politics of the budgetary process" [WILDAVSKY (1979)], dominantním způsobem vnímání vládního rozhodování a zůstal i přes vážnou kritiku hlavní teorií vysvětlující vládní rozpočty.

WILDAVSKY (1979) tvrdí, že rozpočet je inkrementální (tj. sestavený inkrementální metodou). Každoroční diskuse o rozpočtu není vlastně diskusí o celém rozpočtu, ale právě o změnách vzhledem k předchozímu roku. Inkrementalismus v sobě obsahuje limity lidského rozhodování. Komplexní racionální rozhodování by vyžadovalo, při předpokladu jasně definovaných a stabilních cílů, abychom dopředu znali výsledky navrhovaných voleb a abychom zvážili úplně všechny existující alternativy splnění cílů. [TRUE (2000)] Podle WILDAVSKÉHO (1979) po uhrazení závazků z minulosti zbývá jen velmi malá část prostředků – výjimečně větší než 30 %, většinou však menší než 5 % celkových výdajů - o které lze změnit rozpočet. Toto tvrzení potvrzují výsledky analýzy 37 agentur během 12 let. V Tab. 1.1 jsou uvedeny tyto výsledky spolu s výsledky podobné analýzy provedené v ČR v letech 1994 – 2001:

Tab. 1.1: Velikost přírůstků výdajů (počet rozpočtových kapitol)

	<b>pokles</b>	<b>0-5 %</b>	<b>5-10 %</b>	<b>10-20 %</b>	<b>20-30 %</b>	<b>30-40 %</b>	<b>40-50 %</b>	<b>50-100 %</b>	<b>více než 100 %</b>	<b>celkem</b>
<b>USA</b>	0	149	84	93	51	21	15	24	7	444
<b>ČR</b>	67	37	35	46	19	8	6	6	5	229
<b>USA</b>	0,0%	33,6%	18,9%	20,9%	11,5%	4,7%	3,4%	5,4%	1,6%	100%
<b>ČR</b>	29,3%	16,2%	15,3%	20,1%	8,3%	3,5%	2,6%	2,6%	2,2%	100%

Pramen: WILDAVSKY (1979, str. 14), zákony o státním rozpočtu ČR na roky 1994 – 2001, vlastní výpočty

Údaje o USA jsou v souladu s hypotézou inkrementalismu: v 52,5 % případů byly přírůstky výdajů jednotlivých kapitol rozpočtu ve dvou následujících letech menší

než 10 % a v 84,9 % případů menší než 30 %. V ČR byl přírůstek výdajů menší než 10 % ve 31,4 % případů. Současně však v podobném počtu případů (29,3 %) došlo k poklesu veřejných výdajů. Z 29,3 % byla však většina (17,5 % všech případů) poklesů výdajů menší než 10 %. Ke změně výdajů menší než 10 % došlo tedy v 48,9 % případů, což je údaj srovnatelný s výsledky WILDAVSKÉHO (1979).

V ČR došlo v mnoha případech k meziročnímu poklesu výdajů rozpočtové kapitoly. K většině těchto poklesů (49 ze 67 tj. 73 %) došlo v obdobích 1998/97, 2000/99 a 2000/01. To je zřejmé z údajů v Tab. 1.2, kde jsou uvedeny velikosti meziroční změny výdajů a počty rozpočtových kapitol, ve kterých došlo ke změně dané velikosti.

Tab. 1.2: Velikost přírůstku výdajů v jednotlivých letech (počet rozpočtových kapitol)

	<b>pokles &gt;10 %</b>	<b>pokles &lt;10 %</b>	<b>0-5 %</b>	<b>5-10%</b>	<b>10- 20 %</b>	<b>20- 30 %</b>	<b>30- 50 %</b>	<b>50- 100 %</b>	<b>&gt; 100 %</b>	<b>celkem</b>
<b>1995/94</b>	0	2	5	4	10	4	4	1	2	32
<b>1996/95</b>	2	4	3	4	8	4	5	1	1	32
<b>1997/96</b>	3	2	4	10	4	5	1	1		30
<b>1998/97</b>	14	12	5	0	1	1				33
<b>1999/98</b>	0	5	2	6	12	3	2	3		33
<b>2000/99</b>	2	7	11	7	4	2	2			35
<b>2000/01</b>	6	8	7	4	7				2	34

Pramen: Zákony o státním rozpočtu na roky 1994 – 2001, vlastní výpočty

K nejvíce poklesům výdajů došlo v letech, kdy rostl tlak na výdajové škrty, které by umožnily navrhnout deficit, který by parlament schválil. V roce 1998 se jednalo o snahu schválit vyrovnaný rozpočet a v letech 2000 a 2001 pak existoval závazek daný tzv. opoziční smlouvou. Otázkou však je, zda vývoj posledních dvou let je jen výkyvem nebo zda se jedná o permanentní jev.

Kritici inkrementalismu totiž tvrdí, že podmínky pro uplatňování inkrementalismu v současnosti zmizely. Inkrementalistické metody rozpočtování nelze použít pro mandatorní veřejné výdaje, protože výši mandatorních výdajů ovlivňují především faktory, o kterých vláda nerozhoduje (viz výše). Inkrementalismus současně

nedokáže vysvětlit tzv. top-bottom rozpočtování a výdajové škrty, které zpochybňují výchozí základnu. Kromě toho inkrementalismus bere okolí jako exogenní faktor. Neuvažuje totiž vliv zájmových skupin. [RUBIN (2000)]

Existuje rovněž názor, že inkrementalismus selhal jako všeobecná teorie vysvětlující vládní rozhodování o rozpočtu. Historická analýza naznačuje, že období, ve kterých dochází k inkrementálním meziročním změnám výdajů, jsou přerušena většími změnami výdajů. [TRUE (2000)] Podle tzv. lavinového modelu rozpočtu existují dva rozhodovací procesy: na makroúrovni a na úrovni jednotlivých subsystémů. K rozhodování na makroúrovni dochází v případě vzniku nových zájmů, změně priorit nebo uplatňovaných politik.

Provádění politiky je však často delegováno na jednotlivé subsystémy, které tvoří poslanci, úředníci a organizované zájmové skupiny. Rozhodování těchto subsystémů je charakterizováno inkrementalistickými rozhodovacími pravidly, standardními postupy a sklonem k rutině. Lavinový model rozpočtu umožňuje, na rozdíl od inkrementalismu, vysvětlit všeobecný vývoj rozpočtových výdajů.

Druhou skupinu rozpočtových metod tvoří tzv. racionální metody, které umožňují provádět komplexní rozpočtové kalkulace.

Pro metodu plánování programování a rozpočtování (PPB, Planning Programming Budgeting) je charakteristická horizontální komplexnost, protože porovnává alternativní výdajové programy a rozhoduje, které z nich budou nejlépe přispívat k dosažení stanovených programových cílů. Existuje totiž více způsobů, které umožňují dosáhnout stejného cíle. Veřejným výdajovým programem rozumíme soubor činností, které zahrnují organizační a věcné postupy vedoucí k dosažení specifických cílů. Jednotlivé výdajové programy spravuje (realizuje) více úřadů. [WILDAVSKY (1978)]

PPB systematicky propojuje plány, cíle a prostředí, ve kterém organizace působí a nabízí zpětnou vazbu, která poskytuje výsledky kontrol. [COOMBS, JENKINS (1994)] Metoda je charakterizována víceletým časovým horizontem uvažování na základě postupného plánu, který slouží ke zdůraznění neustálé rovnováhy (trade-off) mezi současnými a budoucími činnostmi. PPB porovnává programy a umožňuje volbu

optimálního řešení. PPB klade důraz na zvýšení efektivity, hodnotí jednotlivé výdajové programy a případně je nahrazuje jinými programy, které nabízejí lepší výsledky.

Omezení PPB vyplývá především z praktického problému provádění činností v rámci programů. Činnost v jednom programu zajišťuje více úřadů. Druhým problémem je měření výstupů výdajových programů. Tradičně parlament kontroluje plnění rozpočtových kapitol tj. alokaci jednotlivým rezortům, což je jednodušší než kontrola plnění mezirezortních programů. [PETERS (1999)] PPB je použitelný v centralizovaných oblastech politického systému. Proto se uplatnil především v resortu obrany, což je jasně vymezená, centralizovaná oblast řízení státu.

Inkrementalismus obsahuje fragmentované a sekvenční procedury, které podporují dosažení dohody mezi účastníky a redukuje konflikt. Je tomu tak proto, že výsledek je blízko loňské základně a proto, že je jednodušší dosáhnout dohody o dílčích změnách a postupných krocích než o kompletních programech, kdy dochází ke konfliktům kvůli politicky rozdílným prioritám.

Rozpočtování s nulovou bází (ZBB - Zero Base Budgeting) představuje metodu charakterizovanou vertikální komplexností. Každý rok se v rámci této metody rozhoduje o alternativních výdajích za předpokladu nulové základny pro veškeré činnosti a cíle vlády. [WILDAVSKY (1978)] ZBB porovnává alternativní zdroje financování.

ZBB je technika, při které musí být zváženy a schváleny celkové výdaje (základ plus inkrement) jednotlivých rozpočtových položek. [COOMBS, JENKINS (1994)] Neexistuje žádná základna, od které by se výdaje v následujícím roce vyvíjely. Tento přístup vyžaduje přehodnocení veškerých činností vlády, protože jejich provádění začíná od nuly. ZBB by mělo zabránit tomu, aby se udržovaly funkce nebo cíle úřadů, které ztratily kvůli změnám prostředí svůj smysl.

Metoda ZBB vznikla jako experiment na ministerstvu zemědělství v USA v 70. letech 20. století. Tento experiment však neuspěl, protože mnoho programů je dáno dlouhodobě platnými zákony. Je fyzicky nemožné přehodnotit veškeré činnosti každý rok, protože množství vzniklých informací nelze adekvátně posoudit.

Na závěr první kapitoly uvádím shrnutí hlavních poznatků: Rozpočtový mechanismus je metodou alokace vzácných zdrojů, která se používá ve veřejném sektoru. Jedná se o metodu 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.

Rozpočet je výsledkem rozpočtového procesu tj. konkrétního typu kolektivní volby. 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. Jeho základními rysy jsou: jednotnost (úplnost), pravidelnost, přesnost, jasnost (srozumitelnost) a publicita.

Tradiční rozpočtový proces, jehož výsledkem je roční, inkrementálně sestavený rozpočet v běžných cenách a v kapitolním členění, je kritizován, protože není schopen dostát všem požadavkům kladeným v současnosti na rozpočet. Proto dnes vedle sebe existují prvky tradičního rozpočtu a jeho určité alternativy: automatické rozhodování, rozpočtování ve stálých cenách, víceleté rozpočty a racionální rozpočtové metody (PPB a ZBB).



## 2. Instituce a výsledky rozpočtového hospodaření

Sestavování rozpočtu je bez existence institucí, pravidel a zásad prakticky nemyslitelné. Rozpočtové zásady existovaly vždy, postupně se vyvíjely a sledovaly vývoj názorů ekonomické vědy. Tyto zásady lze přirovnat k určité fiskální ústavě. Fiskální ústavu lze považovat za soubor zvykových, tradičních a široce uznávaných pravidel, kterými se řídí rozhodování o rozpočtu a rozpočtové politice. [BUCHANAN A WAGNER (1977)]

V předkeynesiánském období byla základním finančním principem analogie veřejných a soukromých financí. Pro jejich řízení platily obdobně obezřetné zásady. Veřejné výdaje měly být hrazeny z daní, právě tak jako soukromé výdaje z příjmů. To vyžadovalo, aby rozpočty byly vyrovnané a aby zahrnovaly veškeré finanční operace vlády. Tato nepsaná fiskální ústava byla všeobecně akceptována.

Zásady vycházející z klasické ekonomické teorie byly zásadami vyrovnaného rozpočtu a měly několik forem. [STEVERS (1993)] Základním požadavkem bylo vždy, aby veřejné výdaje byly objemem stejné jako veřejné příjmy. Nejpřísnější podoba této zásady vyžadovala, aby ze vzájemného porovnání nebyly vyloučeny žádné typy veřejných příjmů a výdajů. Tato zásada platila v řadě zemí do konce 19. století. V případě potíží s jejím dodržením se podmínky trochu rozšířily nebo se použil tzv. periodický začátek (periodiciteitsbeginsel), který umožňoval, aby byly výjimečné přírůstky veřejných výdajů financovány dluhem. Úroky a splátky veřejného dluhu byly součástí veřejných výdajů, pro které platila zásada vyrovnaného rozpočtu. V průběhu let se postupně objevovala různá změkčení této zásady.

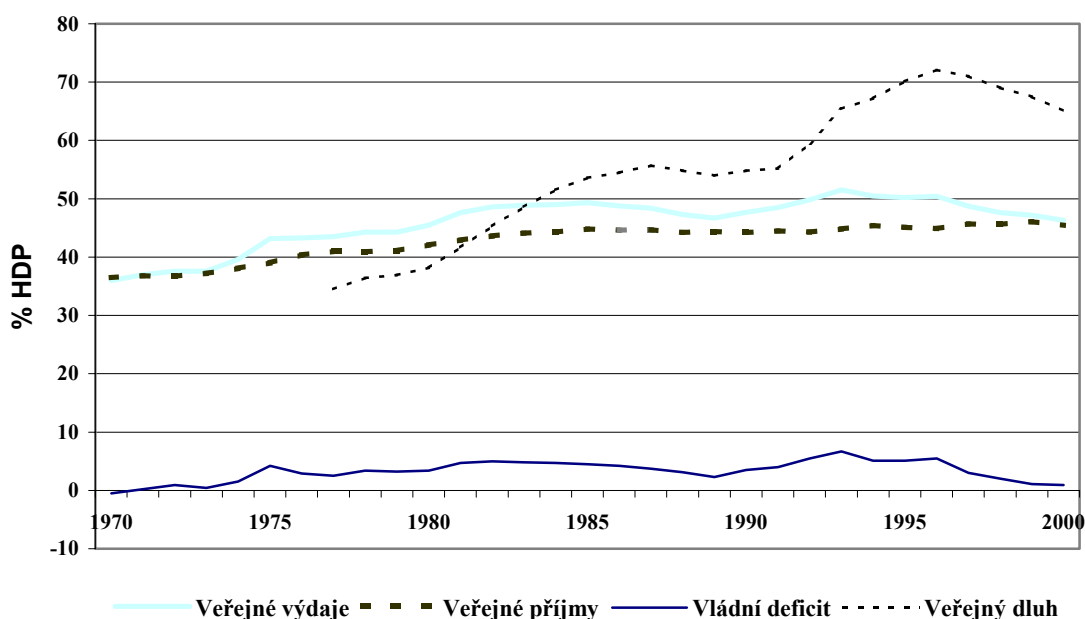
Z veřejného dluhu bylo možné financovat:

- úročené úvěry poskytnuté vládou např. státním podnikům, bytovým družstvům nebo železnicím,
- projekty, které nepřímo zvyšují produktivitu podnikání, jednalo se však pouze o kapitálové výdaje,
- výdaje, které přinesou užitek především v budoucnosti např. vojenské investice a investice do vládních budov.

S postupným uváděním principů keynesiánské hospodářské politiky do praxe se změnil i pohled na státní rozpočet a jeho saldo. Rozpočtové saldo má odpovídat sledovanému ekonomickému vývoji. Tento přístup samozřejmě ovlivnil i rozpočtové zásady, které lze rozdělit na strukturální a konjunkturální, podle toho, které složky deficitu se zásada týká. [STEVERS (1993)]

Změna přístupu k nevyrovnanému rozpočtovému hospodaření byla jednou z příčin postupného prohlubování deficitů veřejných rozpočtů a nárůstu veřejného dluhu. Graf 2.1 ilustruje vývoj veřejných příjmů, veřejných výdajů, jejich salda a veřejného dluhu jako podílu na HDP v 15 členských zemích EU:

Graf 2.1: Vývoj hlavních ukazatelů veřejných financí v EU v letech 1970 – 2000



Pramen: EC (2000a), EC (2000b)

Situace se začala měnit v polovině devadesátých let 20. století, kdy evropské země dospěly k názoru, že dosažení udržitelného stavu veřejných financí je stěžejní pro růst produktu a zaměstnanosti v Evropě.

Dne 7. února 1992 byla v Maastrichtu podepsána Smlouva o vzniku Evropského společenství, která jasně definovala potřebu zlepšit fiskální disciplínu v EMU, aby se

zabránilo přetížení jediné měnové autority a vzniku fiskálních krizí, které by mohly mít negativní důsledky pro ostatní země. Podle článku 104 musí členské země zabránit nadměrným vládním deficitům. Evropská komise bude sledovat, zda je rozpočtová situace v souladu s rozpočtovou disciplínou definovanou dvěma kritérii:

- podíl vládního deficitu na HDP nesmí překročit 3 %, překročení je možné pouze v případě podstatného a trvalého poklesu tohoto podílu nebo ve výjimečných případech, kdy však podíl vládního deficitu na HDP musí být blízko referenční hodnotě,
- podíl veřejného dluhu na HDP nesmí překročit 60 %, překročení je možné pokud se podíl přibližuje referenční hodnotě dostatečným tempem. [TREATY ESTABLISHING THE EUROPEAN COMMUNITY]

Posílením ustanovení Maastrichtské smlouvy o rozpočtové disciplíně v EMU bylo schválení Paktu stability a růstu [COUNCIL RESOLUTION 26/97] v roce 1997. Pakt stability a růstu začal plně působit od 1.1.1999. Pakt je konkrétní reakcí EU na problematiku rozpočtové disciplíny, která je základním prvkem pro zajištění úspěchu EMU. Význam zodpovědného řízení veřejných financí je však mnohem širší.

Cílem Paktu stability a růstu je, aby rozpočet byl téměř vyrovnaný nebo byl v přebytku tak, aby členské země při běžných cyklických fluktuacích dokázaly udržet vládní deficit v limitu 3 % HDP. Pakt stability a růstu tvoří tři prvky:

- prevence [COUNCIL REGULATION 1466/97], která se uskutečňuje prostřednictvím pravidelného, mezinárodního sledování, které má zabránit, aby deficit překročil 3 % limit, a prostřednictvím koordinace hospodářské politiky,
- povinnosti [COUNCIL REGULATION 1467/97], které nastanou v případě překročení 3 % limitu a členský stát musí okamžitě přistoupit k nápravným opatřením,
- politický závazek, že Komise, Rada a členské země budou plně a včasné provádět proces sledování rozpočtu.

V realizaci těchto záměrů je však třeba jít dále. Země musí překonat hluboké strukturální problémy. Od roku 1993 došlo pod vlivem zavedení maastrichtských konvergenčních kritérií k silnému fiskálnímu přizpůsobení. V období 1993 až 2000 klesl podíl celkového vládního deficitu v 15 členských zemích EU o 5,6 % HDP. [EC (2000a)]

Z úspěšného vývoje v 90. letech 20. století se můžeme poučit především ve dvou oblastech: Přístup k fiskální politice založený na pravidlech, podpořený silným politickým závazkem může přinést významné zlepšení rozpočtové pozice. Současně se v některých zemích potvrdilo, že závazek vlády konsolidovat situaci veřejných financí pomohl vytvořit optimistická očekávání veřejnosti. [EC (2000a)]

Je tedy zřejmé, že v členských zemích EU existuje konsensus o nutnosti zodpovědného rozpočtového hospodaření. Současně dnes sílí názor, že výsledky rozpočtového hospodaření je možné vysvětlit pomocí politických a rozpočtových institucí a že rozpočtové procedury mají významné makroekonomické dopady na objem a strukturu rozpočtu a rozpočtového salda.

Podle teorie optimálního zdanění (tax smoothing) se deficity mění tak, aby byly udrženy očekávané daňové sazby konstantní. [BARRO (1979)] Veřejný dluh roste při dočasném růstu veřejných výdajů. Existuje proticyklická reakce veřejného dluhu na pohyb produktu a proporcionalní efekt očekávané inflace na růst nominálního veřejného dluhu. Teorie optimálních veřejných financí identifikuje faktory, které ovlivňují volbu mezi daněmi a emisí dluhu.

Za předpokladu, že (1) platí hypotéza Ricardiánské ekvivalence (tj. přesuny mezi veřejným dluhem a daněmi při dané úrovni veřejných výdajů neovlivní úrokové míry a soukromé investice) a že (2) nadměrné daňové břemeno umožňuje optimalizovat tvorbu dluhu (závislost nadměrného daňového břemene na načasování daní určuje optimální cestu emise dluhu), je emise dluhu nezávislá na růstu podílu veřejného dluhu a veřejných výdajů na HDP. [BARRO (1979)]

Teorie optimálního zdanění však nenabízí vysvětlení velkých rozdílů ve výši veřejného zadlužení v zemích západní Evropy v 70. a 80. letech 20. století. Přesto že

tyto země prodělaly podobné externí šoky, existují velké rozdíly ve výši jejich veřejného zadlužení. Vysvětlení těchto rozdílů nabízí analýza vlivu institucí. [TABELLINI (1993)]

To navozuje otázku, které instituce dokáží nejlépe zajistit fiskální zodpovědnost. Institucemi rozumíme proměnné, které vysvětlují výsledky rozpočtového hospodaření vlády. Jedná se o veškeré faktory, které ovlivňují přípravu, schvalování a vykonávání rozpočtu.

Předpokládáme, že instituce jsou exogenním faktorem a že je tudíž možné je použít pro vysvětlení výsledků rozpočtového hospodaření. Předpoklad exogenosti podporuje především dlouhodobá existence jednotlivých pravidel [POTERBA (1995)], vysoké náklady na jejich změnu a silné status quo [ALESINA ET AL. (1996)]. K institucionálním změnám dochází výjimečně a to pouze v případě, že pravidla nebo výsledky rozpočtového hospodaření jsou velmi neuspokojivé. Proto lze ve střednědobém horizontu považovat instituce za dané.

Tyto instituce lze rozdělit do tří skupin [NITSCHOVÁ (2000a)]:

- politické instituce,
- rozpočtové instituce a procedurální pravidla,
- pravidla vyrovnaného rozpočtu.

## **2.1. Politické instituce**

Vláda je tvořena řadou subjektů, mezi kterými dochází ke konfliktům, které ovlivňují rozpočtovou politiku. Pokud je státní moc roztržštěná, roste pravděpodobnost dlouhodobě neefektivní rozpočtové politiky. [ROUBINI, SACHS (1989)]

Politické instituce jsou pravidla charakterizující politický systém dané země. Roztržštěnost moci je ovlivněna např. volebním systémem, typem vlády, délkou jejího funkčního období nebo četností změn složení vlády a složení parlamentu. Dalším faktorem, který ovlivňuje náchylnost vlády hospodařit s deficitem, je její politická orientace.

Existuje řada volebních systémů tj. systémů, podle kterých občané (voliči) volí své zástupce, kteří rozhodují o věcech veřejných. Volební systémy lze rozdělit podle dvou kritérií:

- míra reprezentativnosti tj. míra v jaké zvolení zástupci odrážejí (reprezentují) zájmy (preferenze) svých voličů,
- uspořádání a způsob rozhodování zvolených zástupců.

Z hlediska reprezentativnosti rozlišujeme dva základní systémy:

- většinový, kdy se jedná o soutěž dvou kandidátů nebo stran. Pokud jsou stejné strany zastoupeny ve všech volebních okrscích, pak jedna strana získá většinu.
- proporcionální, kdy existuje mnoho stran a žádná z nich nemá většinu. Politické rozhodování je pak vždy spojeno s vyjednáváním více politických stran.

Z hlediska uspořádání a způsobu rozhodování zvolených zástupců rozlišujeme systémy parlamentní a prezidentské. V prezidentských systémech je prezident volen přímo a má značnou nezávislost. V parlamentních systémech má dominantní úlohu premiér, který je odpovědný parlamentu. [SHEPSON A BONCHEK (1997)]

GRILLI ET AL. (1991) se domnívají, že existuje silný vztah mezi reprezentativností volebního systému a fiskální disciplínou. Údaje v Tab. 2.1 a Tab. 2.2 tento názor potvrzují. V Tab. 2.1 jsou uvedeny údaje o změně podílu veřejného dluhu na HDP během jednotlivých desetiletí v 15 zemích EU. Údaje ukazují, v kolika případech došlo ke změně podílu veřejného dluhu na HDP určité velikosti a jaký byl podíl těchto případů na změně v daném volebním systému ve všech třech obdobích. U čtyř zemí nebyla k dispozici data za rok 1970, proto je celkový počet případů pouze 41. Zatím co ve státech s parlamentním poměrným systémem došlo k růstu podílu veřejného dluhu na HDP v 80 % případů, v zemích s prezidentským systémem tomu tak bylo pouze v 57 % případů.

Tab. 2.1: Změna podílu veřejného dluhu na HDP v různých volebních systémech (počet a podíl případů)

		<b>Pokles nad 10 % HDP</b>	<b>Pokles do 10 % HDP</b>	<b>Růst nad 10 % HDP</b>	<b>Růst nad 10 % HDP</b>	<b>Celkem</b>
<b>Prezidentský</b>	1970-80	0	1	0	0	1
	1980-90	0	1	1	1	3
	1990-00	0	1	0	2	3
	Celkem	0	3	1	3	7
		0%	43%	14%	43%	100%
<b>Parlamentní - většinový</b>	1970-80	1	0	0	2	3
	1980-90	1	0	0	2	3
	1990-00	1	0	1	1	3
	Celkem	3	0	1	5	9
		33%	0%	11%	56%	100%
<b>Parlamentní - poměrný</b>	1970-80	0	1	2	4	7
	1980-90	0	1	1	7	9
	1990-00	3	0	4	2	9
	Celkem	3	2	7	13	25
		12%	8%	28%	52%	100%

Pramen: EC (2000b), GRILLI ET AL. (1991), ROSE (2000)

V Tab. 2.2 je uvedena průměrná výše podílu veřejného dluhu na HDP v zemích s daným volebním systémem. Druhým ukazatelem je podíl tohoto průměru na průměrném podílu veřejného dluhu na HDP ve všech zemích v daném roce. Jedná se o prostý aritmetický průměr.

Výsledky naznačují, že veřejný dluh se podařilo snížit pouze ve státech s většinovým volebním systémem, což je v souladu s naším očekáváním. Stejně jako to, že nejnižší podíl veřejného dluhu na HDP je v prezidentských systémech. Rychlý růst podílu veřejného dluhu na HDP v prezidentských systémech je však překvapující.

Tab. 2.2: Výše podílu veřejného dluhu na HDP v různých volebních systémech

	<b>Prezidentský</b>	<b>Parlamentní většinový</b>	<b>Parlamentní poměrný</b>	<b>Celkem</b>
<b>1970</b>	11,8	50,3	29,1	33,3
	35,4%	151,2%	87,3%	100,0%
<b>1980</b>	22,4	52,7	38,6	38,2
	58,7%	138,1%	101,1%	100,0%
<b>1990</b>	38,4	58,6	67,3	59,8
	64,2%	98,0%	112,6%	100,0%
<b>2000</b>	50,1	45,6	66,3	58,9
	85,0%	77,5%	112,5%	100,0%

Pramen: EC (2000b), GRILLI ET AL. (1991), ROSE (2000)

Volební systém ovlivňuje složení parlamentu. Proporcionální volební systém vede k vyšší fragmentaci (tj. klesá pravděpodobnost, že dva poslanci jsou ze stejné strany) a k vyššímu podílu extrémně orientovaných stran v parlamentu. Fragmentaci lze měřit např. tzv. Raeovým koeficientem:

$$\left( 1 - \sum_{i=1}^N T_i^2 \right), \text{ kde} \quad (2.1)$$

- N je počet stran,
- T je podíl i-té strany v parlamentu.

Čím je v parlamentu více stran tím je koeficient vyšší. Neudržitelná fiskální politika převažuje v zemích s fragmentovaným stranickým systémem, ve kterém jsou silné extrémně orientované strany.

Stranický systém se v ČR v letech 1993 – 2000 choval značně variabilně. To umožňuje provést analýzu jeho vlivu na rozpočtové hospodaření. Tab. 2.3 ilustruje vývoj čtyř institucionálních ukazatelů (podílu vládních poslanců, fragmentace, podílu extrémně orientovaných stran a počtu stran zastoupených v poslanecké sněmovně) a čtyř



ukazatelů výsledků rozpočtového hospodaření (podílu sald státního a konsolidovaných veřejných rozpočtů na HDP, podílu veřejného dluhu na HDP a jeho změn v jednotlivých letech) v období 1993 - 2000. Hodnota institucionálních ukazatelů se vztahuje k období, ve kterém probíhalo schvalování státního rozpočtu na příslušný rok, tj. na podzim předcházejícího roku Ukazatel politické soudržnosti tj. počtu stran tvořících vládní koalici, který v ČR nabývá jen dvou hodnot 3 a 1, jsem nahradila podílem poslanců vládních stran, který se měnil nejen v důsledku voleb, ale i kvůli čteným přestupům poslanců mezi poslaneckými kluby. Fragmentace je vyjádřena výše uvedeným tzv. Raeovým koeficientem, za extrémně orientované strany lze považovat KSČM, Levý blok a SPR-RSČ:

Tab. 2.3: Politické instituce a rozpočtové hospodaření

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
fragmentace	0,83	0,83	0,84	0,83	0,76	0,76	0,73	0,73
podíl extrémně orientovaných stran	24,5%	21,5%	20,5%	19,0%	20,0%	20,0%	12,0%	12,0%
podíl vládních poslanců	52,0%	52,0%	52,0%	54,0%	49,5%	50,0%	37,0%	37,0%
počet stran v parlamentu	12	13	12	11	6	7	6	6
saldo SR/HDP	0,4%	0,9%	0,5%	-0,1%	-0,9%	-1,6%	-1,6%	-2,1%
saldo VR/HDP	2,6%	0,8%	0,3%	-0,3%	-1,2%	-1,5%	-0,6%	-5,2%
změna VD/HDP *	1,1%	2,3%	2,2%	0,1%	-0,4%	-1,6%	-3,3%	-2,5%
VD/HDP	18,7%	17,6%	15,3%	13,1%	13,0%	13,4%	15,0%	18,3%

Pramen: Poslanecká sněmovna ([www.psp.cz](http://www.psp.cz)), MF ČR (2000)

Pozn.: SR – státní rozpočet, VR – konsolidované veřejné rozpočty, VD – veřejný dluh, údaje o rozpočtovém hospodaření v roce 2000 a podílu veřejného dluhu na HDP v roce 2001 jsou předpovědi

\* (-) přírůstek, (+) úbytek

V průběhu sledovaného období klesal počet politických stran zastoupených v parlamentu, snížily se i fragmentace a podíl extrémně orientovaných stran. Současně

klesal počet vládních poslanců: do voleb v roce 1996 měla koalice (ODS, OSA a KDU-ČSL) v parlamentu nadpoloviční většinu, při schvalování státních rozpočtů na roky 1997 a 1998 byla podpora vládní koalice na hranici nadpoloviční většiny a od voleb v roce 1998 je v ČR menšinová vláda. Saldo státního rozpočtu i konsolidovaných veřejných rozpočtů se od roku 1993 zhoršuje. Rozpočty hospodaří s deficitem od roku 1996. Podíl veřejného dluhu na HDP do roku 1997 klesal a od roku 1998 roste.

V následující tabulce jsou shrnuty korelační koeficienty mezi jednotlivými institucionálními ukazateli a ukazateli výsledků rozpočtového hospodaření. V souladu s naším předpokladem je saldo státního rozpočtu ve sledovaném období citlivější (silněji závislé) na institucionální faktory než saldo konsolidovaných veřejných rozpočtů. Je tomu tak proto, že schválené saldo státního rozpočtu je přímým výsledkem rozhodování parlamentu, jehož složení institucionální ukazatele popisují. Korelační koeficient je vyšší pro saldo státního rozpočtu než pro saldo konsolidovaných veřejných rozpočtů pro všechny institucionální ukazatele. Podobný je i vztah změny (přírůstku nebo úbytku) podílu veřejného dluhu na HDP. Naopak, korelační koeficient blízký nule potvrzuje, že celková výše dluhu je na složení parlamentu v krátkém období nezávislá.

Tab. 2.4: Vztah institucionálních faktorů a výsledků rozpočtového hospodaření  
(korelační koeficienty)

	<b>podíl vládních poslanců</b>	<b>počet stran v parlamentu</b>	<b>fragmentace</b>	<b>extrémně orientované strany</b>
<b>saldo SR/HDP</b>	0,775* (0,047)	0,948** (1,075)	0,949** (0,016)	0,770* (0,031)
<b>saldo VR/HDP</b>	0,661 (0,056)	0,728* (2,324)	0,739* (0,035)	0,759* (0,031)
<b>změna VD/HDP</b>	0,821* (0,042)	0,900** (1,476)	0,927** (0,019)	0,816* (0,028)
<b>VD/HDP</b>	-0,238 (0,072)	0,334 (3,194)	0,133 (0,051)	0,027 (0,048)

Pramen: Tab. 2.3, vlastní výpočty

Pozn: \*\* 99 % hladina spolehlivosti, \* 95 % hladina spolehlivosti, v závorkách je uvedena chyba střední hodnoty

Analýza závislostí naznačuje, že vyšší podíl vládních poslanců vede k lepším výsledkům rozpočtového hospodaření. To je výsledek, který odpovídá zahraničním zkušenostem. [GRILLI ET AL. (1991)] Na druhé straně někteří autoři předpokládají, že pokles fragmentace a podílu extrémně orientovaných stran je doprovázen zlepšením sald státního a veřejných rozpočtů nebo poklesem veřejného dluhu.

Tento předpoklad se však v ČR nepotvrdil. Fragmentace a podíl extrémně orientovaných stran klesají, ale výsledky rozpočtového hospodaření se zhoršují. To ukazuje, že 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. Nemohou tedy saldo změnit bez předchozího schválení vládou.

Další politickou institucí je typ vlády (většinová, koalice, menšinová). Typ vlády je rovněž těsně ovlivněn volebním systémem a je poměrně stabilní i v delším období.

ROUBINI A SACHS (1989) se domnívají, že v koaličních vládách je obtížné dosáhnout dohody mezi jednotlivými partnery. Koaliční vlády s krátkým funkčním obdobím nedokáží snížit deficit především z následujících důvodů:

- jednotlivé strany v koalici mají různé zájmy a různé voliče. Proto neexistuje jednotná užitková funkce a jednotliví ministři a koaliční strany jsou v situaci vězňova dilematu (viz podrobněji kap. 4),
- všichni koaliční partneři dokáží zachovat status quo, ale nikdo nedokáže prosadit konstruktivní změnu,
- koaliční vlády jsou charakteristické slabým vynucovacím mechanismem a neschopností reagovat na ekonomické šoky.

ROUBINI A SACHS (1989) vytvořili index měřící stupeň politické soudržnosti různých typů vlády. Index nabývá následujících hodnot:

- "0" - většinová vláda jedné strany nebo prezident ze strany, která má v parlamentu většinu,
- "1" - koalice dvou stran nebo prezident z jiné než většinové strany,
- "2" - koalice tří a více stran,
- "3" - menšinová vláda.

Výsledky analýzy zemí OECD v letech 1975 – 89 potvrzují, že výše deficitu (měřená meziroční změnou podílu veřejného dluhu na HDP) je ovlivněna stupněm soudržnosti vlády. U koaličních vlád existuje asymetrická schopnost reagovat na příznivé a nepříznivé ekonomické šoky. Jednotliví členové vlády jsou proti nadměrným deficitům, odmítají však škrty ve vlastním rozpočtu.

Hypotézu ROUBINIHO A SACHSE (1989) testovali i další autoři. DE HAAN ET AL. (1992) použili ve své analýze jako politickou proměnnou stejný index politické soudržnosti. Nepodařilo se jim však prokázat její vliv na velikost změny podílu veřejného dluhu na HDP ve 12 zemích ES v letech 1980 – 1989. HAHM ET AL. (1996) rovněž nenašli vazbu mezi politickou soudržností vlády (měřenou stejným způsobem) a výší vládního deficitu v devíti průmyslových zemích v letech 1958 - 1990.

Index politické soudržnosti sestavený ROUBINIM A SACHSEM (1989) byl kritizován kromě jiného proto, že neexistuje žádný důvod, aby menšinová vláda byla příčinou vzniku třikrát většího deficitu než vláda tvořená koalicí dvou stran. DE HAAN ET AL. (1992) proto nahradili tento index dummy proměnnými pro různé typy vlád. Avšak ani v tomto případě se jim nepodařilo závislost prokázat.

GRILLI ET AL. (1991) použili ve své analýze vlivu politické soudržnosti na výsledky rozpočtového hospodaření jiný ukazatel: podíl vlád jedné strany podporovaných parlamentní většinou v letech 1970 – 1989. Rozhodovací potenciál většinové vlády je totiž největší, což umožňuje lepší přizpůsobení negativním ekonomickým šokům a předcházení vysokým rozpočtovým deficitům. Analýza 15 zemí

OECD však vliv tohoto ukazatele na změnu čistého veřejného dluhu jako podílu HNP neprokázala.

Vliv typu vlády na schopnost přizpůsobení při výskytu nečekaného deficitu ve 27 státech USA v letech 1988 – 92 zkoumal POTERBA (1994). Jeho výsledky naznačují, že ve státech, kde guvernér a většina poslanců v dolní komoře parlamentu je z jedné strany, jsou škrty výdajů nebo zvýšení daní vyšší v případě výskytu nečekaného deficitu než ve státech, kde je guvernér z jiné strany než parlamentní většina.

Pro rozpočtovou politiku je velice významná délka funkčního období vlády. Pokud se soutěžící politické strany střídají často u moci, může se vláda snažit přesunout břemeno vysokého dluhu na své následovníky. Vysoké zadlužení omezí výdaje budoucí vlády, což však současnou vládu nemusí zajímat. [ROUBINI, SACHS (1989)]

GRILLI ET AL. (1991) se domnívají, že politický systém ovlivňuje chování vlád a způsob jakým politici uvažují o budoucnosti. Nestabilita a polarizace vlády způsobují její krátkozraké chování, tzn. že vláda příliš vysoce diskontuje budoucí náklady. Nestabilita znamená vysokou pravděpodobnost, že vláda nebo parlamentní většina bude vystřídána u moci. Polarizace vlády ukazuje, jak silný je nesoulad mezi jejími členy.

Pro silně polarizovanou vládu je zadlužení zbytkovým (reziduálním) zdrojem financování, který odráží její neschopnost snížit výdaje nebo zvýšit daně. Proto dochází k posunu nepopulárních rozhodnutí do budoucnosti. Nejedná se však o záměrnou volbu, ale o neschopnost změnit existující status quo. Příčinou slabé vlády je její malá podpora v parlamentu.

Při politické nestabilitě je zadlužení odkazem úmyslně ponechaným vládou pro její následovníky. Vláda ví, že nezůstane u moci dlouho a proto na ní břemeno veřejného zadlužení nedopadne. Voliči upřednostňují rozpočtové deficity, protože nevnímají plně budoucí náklady. S poklesem pravděpodobnosti znovuzvolení, roste vládní deficit.

Změna podílu čistého veřejného dluhu na HNP mezi lety 1970 a 1989 v zemích OECD byla negativně ovlivněna nízkou stabilitou vlády tj. jejím častým střídáním. [GRILLI ET AL. (1991)]. Důležité jsou veškeré změny vlády, ne jen takové, kdy dochází

k výrazné změně stran nebo jednotlivců tvořících vládu. Vliv změny vlády na změnu podílu veřejného dluhu na HDP potvrdili i DE HAAN ET AL. (1992).

Poslední politickou institucí je politická orientace vlády. Existuje totiž předpoklad, že levicově orientované vlády budou preferovat vyšší úroveň veřejných služeb a to i při dluhovém financování. V literatuře však nelze pro tuto hypotézu najít jednoznačnou, empiricky podloženou, podporu. Vliv politické orientace vlády testovali DE HAAN ET AL. (1992) ve 12 zemích EU v letech 1981 – 1989 a HAHM ET AL.(1996) v devíti západních průmyslových zemích v letech 1958 – 1990.

Ani následující analýza údajů o 15 zemích EU v letech 1993 – 2000 tento vliv nepotvrzuje. V Tab. 2.5 je uvedena výše rozpočtového salda a politické orientace vlády. O levicovou vládu se jedná, pokud vláda byla tvořena po celý rok výhradně levicovými stranami, o pravicovou v případě, že vládu celý rok tvořily nelevicové strany a mix jsou ostatní případy, tj. buď koaliční vláda tvořená levicovými i nelevicovými stranami nebo změna stran tvořících vládu v průběhu roku:

Tab. 2.5: Výše salda veřejných rozpočtů a politická orientace vlády v 15 zemích EU (1990 – 2000)

	<b>Levice</b>	<b>Mix</b>	<b>Pravice</b>	<b>Celkem</b>
<b>Deficit nad 9 % HDP</b>	2	8	3	13
	8,0%	8,6%	6,4%	7,9%
<b>Deficit 3 – 9 % HDP</b>	12	24	21	57
	48,0%	25,8%	44,7%	34,5%
<b>Deficit do 3 % HDP</b>	7	40	16	63
	28,0%	43,0%	34,0%	38,2%
<b>Přebytek</b>	4	21	7	32
	16,0%	22,6%	14,9%	19,4%
<b>Celkem</b>	25	93	47	165
	100%	100%	100%	100%

Pramen: EC (2000a), Elections around the world

(<http://www.agora.stm.it/elections/election.htm>), The Zárate's Political

Collections (<http://www.terra.es/personal2/monolith/welcome2.htm>), vlastní výpočty

Pozn.: Údaje za rok 2000 jsou předpovědi

Z Tab. 2.5 je zřejmá podobnost výsledků rozpočtového hospodaření levicových a pravicových vlád. Nejvyšší úspěšnost (65,6 %) v dodržení maastrichtských konvergenčních kritérií měly smíšené vlády. Výsledky této jednoduché analýzy potvrzují, že neexistuje jednoznačný vliv politické orientace vlády na výsledky rozpočtového hospodaření.

V Tab. 2.6 jsou uvedeny podobné údaje pro Českou republiku. Z těchto údajů je patrná souvislost mezi levicovou vládou a výší deficitu. 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:

Tab. 2.6: Výše salda veřejných rozpočtů a politická orientace vlády v ČR (1993 – 2000)

	<b>levice</b>	<b>mix</b>	<b>pravice</b>
<b>přebytek</b>			3 1993, 1994, 1995
<b>deficit &lt; 3 % HDP</b>	1 1999	3 1996, 1997, 1998	
<b>deficit &gt; 3 % HDP</b>	1 2000		

Pramen: MFČR (2000), The Zárates's Political Collections

(<http://www.terra.es/personal2/monolith/welcome2.htm>), vlastní výpočty

Pozn.: Saldo konsolidovaných veřejných rozpočtů po započtení příjmů z privatizace, údaje pro rok 2000 jsou předpovědi

## **2.2. Rozpočtové instituce a procedurální pravidla**

Existují rozšířené názory o tom, že rozpočtové instituce a procedurální pravidla ovlivňují výsledky rozpočtového hospodaření. I přes řadu problémů s měřením vlivu

institucí na rozpočtové hospodaření lze tuto hypotézu považovat za potvrzenou. [VASSALO (1998)] Studie zpracované různými metodami a v různých zemích se vzájemně doplňují, protože poskytují podobné výsledky. [ALESINA ET AL. (1996)]

Jedná se především o studie analyzující všechny fáze rozpočtového procesu v zemích EU (VON HAGEN (1992), DE HAAN ET AL. (1992), VON HAGEN A HARDEN (1994)) a v zemích latinské Ameriky (ALESINA ET AL. (1996)) nebo studie zabývající se pouze přípravou návrhu rozpočtu ve vládě ve vybraných zemích OECD (HAHM ET AL.(1996)).

Efektivnost rozpočtového procesu negativně ovlivňují fiskální iluze, sklon k deficitu a zneužití veřejných prostředků (defraudace a přebujelá veřejná správa). [VON HAGEN (1992), VON HAGEN, HARDEN (1994)] Autoři předpokládají, že centralizované instituce obsažené v rozpočtovém procesu dokáží omezit negativní vliv fiskální iluze a sklonu k deficitu.

Centralizovaná rozpočtová pravidla jsou pravidla, podle kterých jsou v rozpočtovém procesu dominantní účastníci se širokým přehledem o řízení veřejných financí, kteří v jeho průběhu nepodléhají fiskální iluzi. Příkladem je vztah ministra financí k rezortním ministrům během přípravy návrhu rozpočtu ve vládě, postavení vlády a parlamentu během projednávání a schvalování návrhu rozpočtu v parlamentu a role ministra financí, parlamentu a rezortních ministrů během rozpočtového období.

Podstata fiskální iluze a sklonu k deficitu a jejich dopady na objem rozpočtu a výsledky rozpočtového hospodaření jsou podrobně rozebrány v kap. 4.1. této práce .

Pro ověření předpokladu pozitivního vlivu centralizovaných institucí byly zformulovány dvě hypotézy o schopnosti rozpočtového procesu omezit vliv fiskální iluze (tzv. strukturální hypotéza) a sklonu k deficitu (tzv. hypotéza dlouhodobého plánování). [VON HAGEN (1992), VON HAGEN, HARDEN (1994)]

Tzv. strukturální hypotéza tvrdí, že rozpočtový proces vede k vyšší fiskální disciplíně pokud v něm ministr financí nebo premiér mají významnou úlohu nebo pokud jeho součástí jsou závazné fiskální dohody. K posílení fiskální disciplíny vede dále omezení universalismu (tj. rozpočtu, který nabízí něco pro všechny a vyhýbá se rozhodnutí mezi konkurujícími si veřejnými programy a projekty) a recipocit



(tj. podpora návrhu určitého veřejného výdaje politikem pokud tento politik očekává, že předkladatel podpoří na oplátku jeho návrh). Pozitivně působí i stanovení limitů pro předkládání pozměňovacích návrhů v parlamentu a vytvoření podmínek pro přísné plnění rozpočtového zákona v průběhu rozpočtového roku.

Hypotéza dlouhodobého plánování (long-term planning constraint hypothesis) tvrdí, že rostoucí podíl rozpočtových rozhodnutí obsažených ve víceletých rozpočtových rámcích vede k vyšší fiskální stabilitě.

Uvedené hypotézy byly testovány pomocí dvou indexů. [VON HAGEN (1992), VON HAGEN, HARDEN (1994)] Tyto indexy v sobě obsahují charakteristiku pravidel (institucí) uplatňovaných v jednotlivých fázích rozpočtového procesu. V Tab. 2.7 jsou shrnuty hlavní kroky rozpočtového procesu vč. zhodnocení používaných pravidel.

Tab. 2.7: Centralizovaný a decentralizovaný rozpočtový proces

<b>Fáze/Krok rozp. procesu</b>	<b>Typ procedury</b>		
<b>Příprava návrhu rozpočtu ve vládě</b>	<b>striktně centralizovaná</b>	<b>řízeně decentralizovaná</b>	<b>decentralizovaná</b>
Rozpočtové cíle a směrnice	ministr financí (MF) nebo premiér (P)	vláda na návrh MF	vláda
Rezortní rozpočty	rezortní ministři		
Příprava návrhu rozpočtu	MF, při bilaterálních jednáních	MF, jako zprostředkovatel mezi rezortními ministry a vládou	MF, prostý souhrn rezortních rozpočtů
Urovnání sporů	P nebo vládní výbor	vládní výbor nebo celá vláda	celá vláda
Dokončení	vláda		
<b>Schvalování návrhu rozpočtu v parlamentu</b>	<b>restriktivní</b>	<b>střední</b>	<b>otevřená</b>
Rozsah pozměňovacích návrhů	návrhy nemohou zvýšit výdaje, snížit příjmy nebo některé návrhy nejsou možné	návrhy nemohou změnit celkové saldo	žádné limity pozměňovacích návrhů
Vztah dolní a horní komory	horní komora rozpočet neprojednává	dolní komora je dominantní	obě komory mají stejné pravomoci
Vztah mezi vládou a parlamentem	vláda může požádat o hlasování o důvěře, stanovit volební proceduru nebo omezit podávání pozměňovacích návrhů	pozměňovací návrhy mohou způsobit pád vlády	žádné zvláštní ustanovení
<b>Realizace rozpočtu</b>	<b>restriktivní</b>	<b>střední</b>	<b>otevřená</b>
Řízení výdajů	vyžaduje se schválení dodatečných výdajů, existují výdajové limity pro resorty, MF může vázat výdaje	vyžaduje se schválení dodatečných výdajů a/nebo existují výdajové limity pro resorty	vyžaduje se schválení dodatečných výdajů nebo mají resorty úplnou pravomoc rozhodování
Rozpočtová opatření	pouze v rámci kapitol	v rámci kapitol bez omezení, mezi kapitolami schvaluje MF	bez omezení
Dodatečné úpravy	novým zákonem, využívá se zřídka	novým zákonem, využívá se běžně	schválením MF
<b>Následná kontrola</b>	nebyla předmětem provedené analýzy		

Pramen: VON HAGEN A HARDEN (1994, str. 335 - 339)

Strukturální index zahrnuje charakteristiky (viz Tab. 2.7) přípravy návrhu rozpočtu ve vládě, jeho schvalování v parlamentu, obsahu návrhu rozpočtu a flexibility v průběhu rozpočtového roku. Index dlouhodobého omezení (long-term constraint index) obsahuje vlastnosti institucí, které umožňují lepší analýzu a hodnocení současných a budoucích nákladů a užitků a které snižují sklon k deficitu. Index zahrnuje charakteristiky procesu schvalování návrhu rozpočtu v parlamentu, obsahu návrhu rozpočtu, flexibility v průběhu rozpočtového roku a dlouhodobého plánování.

Obsah návrhu rozpočtu a jeho informační kvalita roste při začlenění zvláštních parafiskálních fondů do návrhu rozpočtu, předkládání státního rozpočtu jako jednoho dokumentu, propojení s národními účty a zahrnutí půjček vlády nevládním subjektům. Dlouhodobý plán obsahuje víceleté cíle, střednědobý plánovací horizont a je politicky závazný.

Výsledky provedených testů strukturální hypotézu potvrdily. [VON HAGEN (1992), VON HAGEN, HARDEN (1994)] Země s vyšším strukturálním indexem mají nižší veřejný dluh a deficit. Hypotézu dlouhodobého plánování se nepodařilo potvrdit. Autoři docházejí k závěru, že struktura institucí je významně korelována s výsledky rozpočtové politiky a že fiskální disciplínu lze zlepšit zavedením vhodných kroků do rozpočtového procesu.

Klasifikaci jednotlivých kroků vytvořenou VON HAGENEM (1992) použili ve své analýze DE HAAN ET AL. (1992). Do rozpočtového indexu nezahrnuli tři faktory: pád vlády způsobený pozměňovacími návrhy poslanců, hodnocení rozpočtové transparentnosti a provázání návrhu rozpočtu se systémem národního účetnictví. Výzkum 12 zemí v letech 1981 – 1989 potvrdil, že rozpočtové procedury dokáží vysvětlit rozdíly v realizované fiskální politice mezi různými zeměmi.

Kromě členění rozpočtových institucí a procedurálních pravidel na centralizované a decentralizované se lze v literatuře setkat s jejich rozdělením na hierarchické a kolegiální.

Hierarchické instituce zdůrazňují "top-bottom" přístup k rozpočtování a dominantní úlohu ministra financí jak ve vládě tak ve vztahu k parlamentu. Kolegiální

instituce naopak charakterizuje vysoký stupeň demokracie ve všech fázích rozpočtového procesu.

ALESINA ET AL. (1996) tvrdí, že hierarchické instituce podporují fiskální disciplínu. Jejich nevýhodou je však větší koncentrace čistých užiteků plynoucích z rozpočtu ve prospěch většiny a s tím související výraznější znevýhodnění menšiny. Druhým rozlišujícím kritériem je jednacím pořádek. Rozlišujeme otevřená nebo uzavřená pravidla.

Další důležitou charakteristikou je transparentnost rozpočtového procesu a rozpočtových dokumentů. Nízká transparentnost otevírá prostor pro tzv. kreativní účetnictví. Pod pojmem kreativní účetnictví rozumíme účetní operace, které umožňují zlepšení vykazovaných výsledků rozpočtového hospodaření. Nejčastějšími formami kreativního účetnictví jsou přesuny výdajů mimo ústřední rozpočet, půjčky mezi různými fondy, akcelerace výběru daní, jednorázové veřejné příjmy, odložení rozpočtových výdajů (RUBIN (2000)), nereálné předpovědi a podhodnocení mandatorních výdajových programů (ALESINA ET AL. (1996)). Při nízké transparentnosti rozpočtu se totiž projeví fiskální iluze nebo oportunistus politiků.

Na základě uvedených kritérií navrhli ALESINA ET AL. (1996) index. Autoři ze dvou dotazníků získali odpovědi na 10 otázek ve 20 zemích latinské Ameriky. Odpověď na každou otázku byla hodnocena 10 (hierarchický a transparentní) až 0 (kolegiální a netransparentní) body. V Tab. 2.8 jsou uvedeny charakteristiky obsažené v tomto indexu vč. přiděleného počtu bodů.

Tab. 2.8: Hierarchie a transparentnost rozpočtových institucí

1.	ústavní omezení vládního deficitu
10 b.	musí být vyrovnaný rozpočet
5 b.	zdroje financování deficitu jsou jasně identifikovány
0 b.	neexistuje žádné ústavní omezení deficitu
2.	předem schválený makroekonomický program
10 b.	je důležitým předpokladem pro schválení návrhu rozpočtu parlamentem
5 b.	má určitou důležitost
0 b.	je nedůležitý nebo se nepožaduje

3.	míra autonomie vlády při přijímání půjček 10 b. strop půjčky stanoví parlament 5 b. strop půjčky stanoví vláda sama 0 b. není stanoveno žádné omezení
4.	hierarchická nebo kolegiální pravidla při přípravě rozpočtu 5 b. výrazné postavení ministra financí 2,5 b. výraznější postavení ministra financí 0 b. stejné postavení všech ministrů x 2 průměrná doba zastávání úřadu ministrem financí je delší než 3 roky x 1,5 průměrná doba zastávání úřadu ministrem financí je 1,8 – 3 roky
5.	omezení pozměňovacích návrhů v parlamentu 10 b. není možné zvýšit objem rozpočtových výdajů, příjmu nebo deficitu 7,5 b. pro zvýšení rozpočtových výdajů je nutný souhlas vlády 5 b. lze předkládat pouze návrhy, které nezvýší deficit 0 b. neexistuje žádné omezení
6.	v případě zamítnutí vládního návrhu rozpočtu v parlamentu 10 b. platí vládní návrh i když byl odmítnut parlamentem 5 b. dojde k pádu vlády
7.	změna rozpočtu po schválení rozpočtového zákona parlamentem 10 b. změna není možná změnu navrhuje vláda a je nutný souhlas parlamentu změnu navrhuje vláda a není nutný souhlas parlamentu změnu navrhuje parlament změna max. do 10 % velikost změny bez omezení
8.	možnost vlády krátit rozpočtové výdaje po schválení rozpočtu 10 b. bez omezení 0 b. krácení není možné
9.	podmínky, za kterých vláda přebírá dluh ostatních veřejných institucí 10 b. nikdy výjimečně 0 b. běžně
10.	autonomie půjčování pro místní vlády a státní podniky 10 b. nemohou si půjčit 0 b. bez omezení

Pramen: zpracováno na základě ALESINA ET AL. (1996, str. 10 - 15)

Z těchto charakteristik autoři sestavili index a zkoumali jeho vliv na výši primárního salda rozpočtu ústřední vlády jako podílu na HDP. Výsledky ukázaly že země s vysokým indexem (tj. hierarchickými pravidly a transparentním rozpočtem) mají nižší primární deficit než země s nižším indexem. Ukázalo se, že určité závazné omezení rozpočtového deficitu a možnosti vlády si půjčovat je efektivní a že větší pravomoci vlády při přípravě a schvalování návrhu rozpočtu než pravomoci parlamentu usnadňují prosazování fiskální disciplíny.

Vliv síly fiskální byrokracie na výši vládního deficitu zkoumali v devíti průmyslových zemích v letech 1958 – 1990 HAHM ET AL. (1996). Autoři předpokládali, že čím je fiskální byrokracie silnější tím je nižší vládní deficit, ceteris paribus.

Síla fiskální byrokracie je ovlivněna:

- mírou centralizovanosti rozpočtového rozhodování v jediné instituci (ministerstvo financí nebo ministerstvo rozpočtu) v rámci vlády,
- mírou dominance ministra financí nad rezortními ministry,
- mírou nezávislosti vyšších úředníků ministerstva financí na politické orientaci ministra financí.

Silná fiskální byrokracie je zastáncem konzervativnější rozpočtové politiky, jednak usiluje o snížení deficitu více než ostatní složky vlády a kromě toho je schopna ovlivňovat výsledky rozpočtu. Každá z uvedených tří charakteristik byla hodnocena body od 0 (nejslabší) do 3 (nejsilnější). Výsledky provedené analýzy potvrdily, že síla fiskální byrokracie ovlivňuje výši deficitu měřeného jako rozdíl podílu veřejného dluhu na HDP v roce  $t$  a  $t-1$ .

### **2.3. Pravidla vyrovnaného rozpočtu**

Další z institucí, které by mohly přispět ke snížení přetrvávajících vládních deficitů, jsou pravidla vyrovnaného rozpočtu. Existuje však jen velmi málo empirických výzkumů, které tuto hypotézu zkoumaly (např. VON HAGEN (1991), POTERBA (1994), přehled nabízí POTERBA (1995)).

Pravidla vyrovnaného rozpočtu mohou mít řadu podob podle toho, které fáze rozpočtového procesu nebo jaké části rozpočtu se týkají:

- požaduje se, aby rozpočet byl vyrovnaný ve vládním návrhu, ve schváleném rozpočtovém zákoně nebo na konci rozpočtového roku,
- deficit se nesmí převést do dalšího roku nebo do dvou či více následujících let,
- pravidlo lze obejít v případě války nebo schválení deficitu nadpoloviční většinou poslanců,
- vyrovnaný musí být ústřední rozpočet nebo veškeré veřejné rozpočty zahrnující i speciální fondy. [POTERBA (1995), RUBIN (2000), SCHICK (2000)]

V této souvislosti je důležité zdůraznit, že maastrichtské konvergenční kritérium se týká skutečného deficitu vládního sektoru, kde vládní sektor zahrnuje centrální vládu, místní vlády a fondy sociálního zabezpečení. Jedná se o deficit vycházející z aktuálního účetnictví tzn. že veškeré operace jsou zaznamenány v účetnictví v období, kdy došlo k dané hospodářské události nikoliv v okamžiku, kdy byla uskutečněna příslušná platba.

Existuje vztah mezi pravidly vyrovnaného rozpočtu a fiskální politikou. Výsledky které jsou k dispozici naznačují, že změny v rozpočtovém procesu a v pravidlech ovlivňující dynamiku rozpočtových příjmů a výdajů mohou ovlivnit výsledky fiskální politiky. [POTERBA (1995)]

Vztah fiskálních institucí a rychlosti fiskálního přizpůsobení v případě nečekaných deficitů zkoumal POTERBA (1994). Pro hodnocení přísnosti pravidel vyrovnaného rozpočtu použil klasifikaci těchto pravidel sestavenou v USA Advisory Commission on Intergovernmental Relations, která jednotlivým státům přidělila body od 1 do 10. Výsledky testů provedených na údajích 27 států USA v letech 1988 – 1992 naznačují, že státy se slabými anti-deficitními pravidly přizpůsobují výdaje nečekanému deficitu méně než ostatní státy. V přizpůsobování na straně veřejných příjmů neexistují významné rozdíly. Ve státech s přísnými pravidly jsou provedené výdajové škrty a zvýšení daní vyšší než vzniklý deficit. Tyto a další výsledky potvrzují, že fiskální instituce ovlivňují krátkodobý vývoj daní a výdajů pokud dojde k nečekaným šokům.

Vliv existence a síly pravidel vyrovnaného rozpočtu na fiskální výkonnost vyjádřenou výší veřejného dluhu zkoumal VON HAGEN (1991). Pravidla vyrovnaného rozpočtu klasifikuje stejným způsobem jako POTERBA (1994). Z analýzy údajů o 49 státech USA z let 1975 – 1985 dochází k závěru, že neexistuje výrazná závislost výše veřejného dluhu a existence pravidel vyrovnaného rozpočtu. Ve státech s nejpřísnějšími pravidly vyrovnaného rozpočtu je však výše veřejného dluhu nižší než u států s pravidly volnými. Rovněž ve státech s přísnými pravidly je podstatně vyšší podíl nezaručeného a zaručeného veřejného dluhu. Dochází zde tedy k obcházení pravidel různými mimorozpočtovými operacemi

V ČR do roku 1998 platila neformální zásada vyrovnaného státního rozpočtu. Státní rozpočet byl schvalován jako vyrovnaný. To navozuje otázku, zda došlo v tomto období k nárůstu operací mimo státní rozpočet, tj. buď v rámci ostatních veřejných rozpočtů nebo mimo veřejnou rozpočtovou soustavu.

Z Tab. 2.9 vyplývá, 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. Celkový veřejný dluh pak zahrnuje přímý, tj. vykazovaný, veřejný dluh a podmíněné závazky vlády. Podíl dluhu jak státního tak konsolidovaných veřejných rozpočtů na celkovém dluhu ve sledovaném období klesal. To odpovídá závěrům VON HAGENA (1991), že pravidla vyrovnaného rozpočtu vedou k jejich obcházení mimorozpočtovými operacemi nebo jinými formami tzv. kreativního účetnictví.



Tab. 2.9: Veřejný dluh státního rozpočtu, konsolidovaných veřejných rozpočtů  
a podmíněné závazky státu (mld. Kč)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Veřejný dluh SR a SFAP (1)</b>	158,8	161,7	154,4	161,6	172,2	193,6
<b>Konsolidovaný dluh VR (2)</b>	191,8	208,2	211,2	206,7	217,5	240,4
<b>Hrubé podmíněné závazky (3)</b>	150	168	192	196	256	310
<b>Podíl dluhu SR na konsolidovaném dluhu VR</b> $\frac{(1)}{(2)}$	82,8%	77,7%	73,1%	78,2%	79,2%	80,5%
<b>Podíl dluhu SR na konsolidovaném dluhu VR a podmíněných závazcích</b> $\frac{(1)}{(2) + (3)}$	46,5%	43,0%	38,3%	40,1%	36,4%	35,2%
<b>Podíl konsolidovaného dluhu VR na konsolidovaném dluhu VR a podmíněných závazcích</b> $\frac{(2)}{(2) + (3)}$	56,1%	55,3%	52,4%	51,3%	45,9%	43,7%

Pramen: MF ČR (2000), World Bank (1999)

Pozn.: SR – státní rozpočet, VR – veřejné rozpočty, SFAP – státní finanční aktiva a pasiva

Na problém tzv. kreativního účetnictví, ke kterému mohou vést pravidla vyrovnaného rozpočtu upozorňuje celá řada autorů, např. ALESINA ET AL. (1996), RUBIN (2000), SCHICK (2000). Všechny operace tzv. kreativního účetnictví snižují transparentnost systému veřejných rozpočtů.

Určitou alternativou ústavních pravidel vyrovnaného rozpočtu jsou statutární pravidla nebo uplatnění různých pravidel pro jednotlivé typy veřejného dluhu tj. rozdělení veřejného dluhu na dluh senior a dluh junior.

Statutární pravidla dokáží rozlišit, zda se jedná o deficit malý nebo velký, cyklický nebo strukturální, dočasný nebo přetrvávající, způsobený nečekanou změnou podmínek nebo špatnou rozpočtovou kalkulací. [SCHICK (2000)] Příkladem statutárních pravidel je v USA Budget Enforcement Act z roku 1990, který nevyžaduje vyrovnaný

rozpočet, ale pobízí k likvidaci deficitu. Prezident může upravovat rozpočtové cíle tak, aby byly důvěryhodné.

Pravidla vyrovnaného rozpočtu stanovená v ústavě vycházejí z předpokladu, že deficity jsou výsledkem nezodpovědnosti bez ohledu na jejich velikost nebo příčinu a že jsou škodlivé pro blahobyt země. Výklad ústavních pravidel vyrovnaného rozpočtu závisí ve značné míře na poslancích, kteří definují obsah rozpočtu, způsoby účtování a stanovují, co se má dělat v případě neplánovaného deficitu. Nevýhodou je nutnost většinové podpory pro zmírnění pravidla v případě výjimečné situace, což může v určitém případě paralyzovat činnost vlády.

Omezování flexibility rozpočtu je podle TABELLINIHO (1993) nežádoucí, protože snižuje možnost financování vyšších výdajů způsobených exogenními šoky nebo veřejnými investicemi. Limity brání zadlužení, ale ne chuti zadlužit se, proto bez institucionální reformy rozpočtového procesu zůstanou tlaky na odstranění těchto limitů. Prosazení takové reformy je však velmi obtížné, protože status quo v politice je velmi silné. Ten, komu jednací pořádek dává právo předkládat návrhy (agenda setting power), nedokáže předložit návrh, který by byl přijatelný pro většinu nebo existující zájmové skupiny disponující právem veta.

TABELLINI (1993) se domnívá, že hlavní příčinou růstu veřejného dluhu jsou politické instituce, které narušují systém kolektivní volby mezi obdobími (intertemporale) a vedou k přijetí krátkozraké (miopi) fiskální politiky. Tyto distorze lze omezit změnou rozpočtového procesu: stanovením limitů zadlužení nebo zavedením pravidel omezujících vydávání (emisi) nového dluhu.

U veřejného dluhu nelze spoléhat na disciplínu vynucenou trhem. V případě soukromého dluhu je dlužník citlivý na úrokovou míru. V okamžiku, kdy se dluh stane neudržitelný, věřitel začne požadovat vyšší rizikovou prémii a omezí tak možnost, aby se soukromý subjekt dále zadlužoval. U veřejného dluhu se obtížně hodnotí jeho udržitelnost, protože splácení veřejného dluhu nezáleží na hodnotě jasně definovaných vlastnických práv ale na politických a sociálních okolnostech, které lze jen obtížně předpovídat.

TABELLINI (1993) navrhuje rozdělit veřejný dluh na dluh senior a dluh junior. Pro dluh senior existuje přednostní právo na budoucí daňové příjmy. Emise dluhu senior není možná, lze pouze vydat nové cenné papíry na obnovení tohoto dluhu. Veřejný dluh senior je vládou plně zaručen. Emise dluhu junior je obtížnější. Rozdělení veřejného dluhu zabraňuje účetním trikům. Tato politika ukazuje jasně budoucí náklady a omezuje tedy fiskální iluzi vedoucí k přesunu daňového břemene do budoucnosti. Podobným způsobem se podařilo snížit veřejný dluh např. v Rakousku a Belgii ve 20. letech 20. století a v Mexiku po roce 1989.

ROUBINI (1993) souhlasí s tím, že rozdělení veřejného dluhu na senior a junior sníží krizi důvěry způsobenou očekáváním vysokého veřejného zadlužení. Nevěří však, že by to omezilo pobídky pro vznik fiskálního deficitu. Rozdělení veřejného dluhu by vedlo k růstu nákladů nového dluhu, protože by nebyl zaručen. Vyšší úroková míra však nepovede k poklesu zadlužení, protože vláda podhodnocuje budoucí dopady veřejného dluhu. Proto růst úrokových sazeb destabilizuje budoucí politiku. Snížení úrokových sazeb z dluhu senior nebude mít vliv na dluh junior a proto rozdělení dluhu neovlivní reálnou úrokovou míru. Autor se dále domnívá, že rozdělení veřejného dluhu v Itálii bylo proti nedávným reformám, které umožnily zvýšit likviditu veřejných financí.

Z uvedeného přehledu empirických studií zkoumajících vliv vybraných institucí na výsledky rozpočtového hospodaření je zřejmé, že některá institucionální opatření přispívají více k vyšší fiskální disciplíně než jiná.

Pokud se podíváme na český rozpočtový proces z hlediska prezentovaných výsledků, je zřejmé, že v oblasti politických institucí osahuje v současnosti řadu nevýhodných prvků: proporcionální volební systém, menšinovou vládu, dvě výrazné změny vlády v posledních pěti letech, poměrně fragmentovaný stranický systém a 12 % podíl extrémisticky zaměřených stran v parlamentu.

Z hlediska rozpočtových institucí a procedurálních pravidel je situace odlišná v různých fázích rozpočtového procesu.

Podle ústavy ČR vláda rozhoduje ve sboru. V průběhu projednávání návrhu státního rozpočtu nemá žádný z členů vlády dominantní pozici. Ministr financí je zodpovědný za technickou stránku přípravy návrhu státního rozpočtu. Přípravě rozpočtu

nepředchází jednání a uzavření dohod o velikosti rozpočtu a jeho salda, které by byly závazné pro všechny účastníky rozpočtového procesu po celou dobu jeho průběhu. Rovněž neexistuje politicky závazný střednědobý fiskální rámec. Střednědobý fiskální výhled, který se sestavuje od roku 2000, není politicky závazný. Z hlediska kritérií prezentovaných VON HAGENEM A HARDENEM (1994) je vládní fáze rozpočtového procesu v ČR velmi decentralizovaná.

Parlamentní fáze je v ČR poměrně centralizovaná. Při prvním čtení je schválen objem celkových výdajů, příjmů a deficitu státního rozpočtu a transfery rozpočtům obcí a okresních úřadů, které v dalších čteních již nelze měnit. Tím je podstatně omezena možnost podávat pozměňovací návrhy. V případě neschválení rozpočtu v prvním čtení musí vláda návrh rozpočtu přepracovat.

Flexibilitu výkonu rozpočtu v průběhu rozpočtového roku lze hodnotit ze dvou hledisek: jak závazný je zákon o státním rozpočtu (zda ministr financí dokáže zabránit překračování odhadů a kontrolovat sociální transfery) a jak flexibilní je reakce na nepředpokládané události (možnost předložení dodatečného rozpočtu a převod prostředků mezi jednotlivými rozpočtovými kapitolami a možnost převodu prostředků do dalších let a existence rezervních fondů).

Tato fáze českého rozpočtového procesu je velmi flexibilní. Vláda dává ministru financí (pro rok 2000 usnesení č. 1/2000 o návrhu státního rozpočtu) značné pravomoci. Jedná se především o úhradu výdajů nad rozpočtovanou výši v případě výdajů na výplatu dávek důchodového a nemocenského pojištění, dávek státní sociální podpory a ostatních sociálních dávek, výplatu státního příspěvku na penzijní připojištění a státního příspěvku na stavební spoření a platby pojistného na všeobecné zdravotní pojištění v případech, kdy toto pojištění platí za pojištěnce stát.

Nová rozpočtová pravidla (zákon č. 218/2000 Sb.) v omezené míře mění obsah návrhu rozpočtu a flexibilitu v průběhu rozpočtového roku. Obsah návrhu státního rozpočtu a jeho informační schopnost by mělo zvýšit vytvoření nové rozpočtové kapitoly "Operace se státními finančními aktivy" a povinnost sestavovat střednědobý rozpočtový výhled. Současně dochází k určitému omezení flexibility státního rozpočtu v průběhu rozpočtového roku. Nová rozpočtová pravidla obsahují limity (5% celkového

objemu výdajů kapitoly a 10 % celkového objemu závazného ukazatele v kapitole, tyto limity se netýkají vládní rozpočtové rezervy v kapitole Všeobecná pokladní správa a kapitol Operace státních finančních aktiv a Státní dluh), do kterých může ministr financí povolit přesuny prostředků po zmocnění vládou.

Nová rozpočtová pravidla upravují obsah návrhu státního rozpočtu a flexibilitu v průběhu rozpočtového roku. Nakolik se tato opatření ukáží být účinná, ukáže budoucí vývoj. Současně s novými rozpočtovými pravidly v roce 2000 vznikly dva nové státní fondy (Státní fond dopravní infrastruktury zahájil svou činnost 1.7.2000 a Státní fond rozvoje bydlení funguje od 1.1.2001), které naopak transparentnost systému veřejných rozpočtů snižují.

Shrneme-li poznatky o rozpočtovém procesu v ČR z hlediska prezentovaných výsledků komparativních výzkumů, objevuje se otázka, na kolik je možné vycházet z uvedených závěrů při reformě rozpočtového procesu. Změny institucí a pravidel jsou vždy velmi obtížné a nákladné. Především změna politických institucí by byla velkým zásahem do ústavy, který by však nemusel mít pozitivní dopady na fiskální disciplínu. Proto je vhodnější aplikace určitých rozpočtových institucí a procedurálních pravidel.

Současně je třeba si uvědomit omezení formálních modelů a kvantitativní analýzy. Kvantitativní analýzy se opírají o předpoklady kauzálních vztahů mezi institucionálními omezeními, racionalitou politiků a finančními rozhodnutími. Ty jsou příliš zjednodušené vzhledem ke komplexnosti skutečných politických procesů. [VASSALLO (1998)]

Kromě toho statistická verifikace není sama o sobě konečným potvrzením, protože platnost modelu neříká nic, nebo jen málo, o správnosti předpokladů o kauzálních vztazích mezi proměnnými. I když se jedná o výzkumy řady zemí, je jejich počet pro potřeby statistické analýzy poměrně malý.

### 3. Účinnost rozpočtových institucí v zemích EU

V předchozí kapitole byly shrnuty výsledky kvantitativních výzkumů vztahu institucí a výsledků rozpočtového hospodaření. Cílem této kapitoly je vysvětlit, jak fiskální iluze a sklon k deficitu ovlivňují velikost rozpočtu a tím i výsledky rozpočtového hospodaření. Předpokládáme totiž, že nadměrné rozpočtové výdaje jsou příčinou rozpočtových deficitů a růstu veřejného dluhu. Negativní působení fiskální iluze a sklonu k deficitu může být omezeno zařazením vhodné instituce do rozpočtového procesu.

V roce 1992 vznikla podpisem Smlouvy o vzniku Evropského společenství nová rozpočtová instituce: povinnost splnit maastrichtská konvergenční kritéria. Ta stanovují povolenou maximální výši vládního deficitu na 3 % HDP a veřejného dluhu na 60 % HDP. Vznik maastrichtských konvergenčních kritérií ovlivnil chování vlád a jejich fiskální disciplínu. Účinnost maastrichtských kritérií, tj. vliv jejich zavedení na výši vládního deficitu je zkoumána na datech 15 členských zemí EU v letech 1981 – 2000 pomocí upraveného modelu ROUBINIHO A SACHSE (1989).

#### 3.1. Efektivnost rozpočtového procesu

Existují tři hlavní příčiny neefektivnosti alokace zdrojů, ke kterým dochází v rámci rozpočtového procesu:

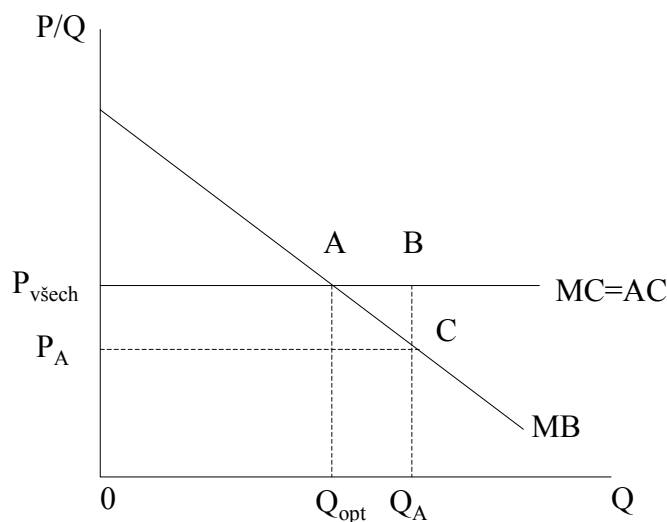
- fiskální iluze,
  - sklon k deficitu,
  - zneužití veřejných prostředků (defraudace a přebujelá veřejná správa).
- [VON HAGEN, HARDEN (1994)]

Ve své práci se věnuji podstatě prvních dvou příčin, které si jsou v mnohém podobné. V obou případech dochází k neúplnému vnímání mezních nákladů realizovaných rozpočtových výdajů, což vede k nadměrnému objemu rozpočtu. Při fiskální iluzi dochází k nadhodnocení mezních užitek programu určeného jen pro určitou skupinu daňových poplatníků. Tento program je však financován ze všeobecných daní. Při sklonu k deficitu jsou při rozhodování nedostatečně zastoupeny

zájmy budoucích daňových poplatníků. Při rozhodnutích přijímaných v současnosti jsou budoucí náklady uvažovaných projektů příliš vysoce diskontovány.

Podstatu problému fiskální iluze a sklonu k deficitu lze vysvětlit na příkladu první fáze rozpočtového procesu – tj. fáze přípravy a projednávání návrhu rozpočtu ve vládě. K obdobné situaci však dochází i v průběhu projednávání a schvalování rozpočtu v parlamentu a při jeho následné realizaci. Subjektem fiskální iluze a sklonu k deficitu nejsou při parlamentní fázi rozpočtového procesu ministři, nýbrž poslanci.

Obr. 3.1: Fiskální iluze a sklon k deficitu



Pramen: Zpracováno na základě DOLLERY A WORTHINGTON (1996, str. 263)

Pozn.:  $Q$  množství veřejných služeb nabízených ministerstvem A

$P/Q$  mezní daňové zatížení (daňová cena)

Pokud bude ministr A uvažovat mezní daňové zatížení všech voličů, bude poskytován optimální objem veřejných služeb  $Q_{opt}$  a objem rozpočtu bude optimální. Optimální rozpočet  $R_{opt}$  je znázorněn obdélníkem  $0Q_{opt}AP_{vsech}$ . V případě, že dochází k fiskální iluzi bude ministr A uvažovat pouze mezní daňové zatížení svých voličů. To povede ke snížení vnímané výše mezních nákladů z  $P_{vsech}$  na  $P_A$  a k růstu množství

poskytovaného veřejného statku z  $Q_{opt}$  na  $Q_A$ . Ministr A se tedy domnívá, že velikost rozpočtu je  $R_A$  zobrazená obdélníkem  $0Q_ACP_A$ . Ve skutečnosti jsou však mezní daňové náklady stále  $P_{v\text{sech}}$  a skutečný rozpočet R má objem  $0Q_ABP_{v\text{sech}}$ . Obdélník  $Q_{opt}Q_ABA$  pak zobrazuje nadměrný rozpočet.

Situace je analogická pro sklon k deficitu. Ministr A příliš vysoce diskontuje budoucí náklady a domnívá se, že mezní náklady jsou  $P_A$ . Proto chce poskytovat  $Q_A$  veřejných služeb. Skutečné náklady tj. náklady současných i budoucích daňových poplatníků jsou však vyšší -  $P_{v\text{sech}}$ . Proto opět vzniká nadměrný rozpočet  $Q_{opt}Q_ABA$ .

VON HAGEN A HARDEN (1994) se domnívají, že fiskální iluzi a sklon k deficitu lze omezit volbou vhodných rozpočtových institucí.

Vliv fiskální iluze lze snížit pomocí pravidel, která dají účastníkům rozpočtového procesu, kteří nepodléhají fiskální iluzi, větší rozhodovací pravomoci. Při přípravě návrhu rozpočtu ve vládě to znamená, že ministr financí, premiér nebo ministři bez portfeje mají při projednávání rozpočtu větší pravomoci. Tito ministři jsou totiž schopni lépe vnímat mezní daňové zatížení všech občanů než rezortní ministři, kteří neuvažují úplné mezní náklady, ale jen tu část, kterou nesou buď příjemci veřejných služeb poskytovaných jejich ministerstvem nebo současní, nikoliv budoucí, daňoví poplatníci.

Druhou možností omezení fiskální iluze je stanovení pravidel, která omezí možnost rezortních ministrů prosadit vyšší (dodatečné) výdaje pro svůj resort, např. stanovením závazných ukazatelů rozpočtu na začátku jeho přípravy.

Obdobně při schvalování návrhu rozpočtu v parlamentu je potřeba omezit možnost poslanců prosazovat zvýšení rozpočtu, které by přineslo užitek především voličům předkladatele pozměňovacího návrhu. Realizace rozpočtu by pak neměla být příliš flexibilní – jednotliví rezortní ministři by měli mít jen omezené pravomoci při provádění rozpočtových opatření.

Sklon k deficitu lze omezit zvýšením podílu rozhodnutí obsažených ve víceletých rozpočtových rámcích. To umožňuje lepší hodnocení současných a budoucích nákladů a užitků. Jednotliví účastníci rozpočtového procesu (ministři, poslanci, úředníci) si nemohou vybrat rozpočet vyšší než je optimální, protože víceleté



plánování omezuje krátkozraké chování a znemožňuje příliš vysoké diskontování budoucích nákladů.

Fiskální iluzi a sklon k deficitu lze omezit pokud dojde určitým způsobem k prosazení společného zájmu resp. spolupráci jednotlivých účastníků. Pokud k této spolupráci nedojde, nepodaří se schválit optimální rozpočet. Na Obr. 3.2 je znázorněna situace věžňova dilematu, ve kterém se jednotliví účastníci rozpočtového procesu nacházejí. Jedná se opět o příklad první fáze rozpočtového procesu:

Obr. 3.2 Uvažování mezních daňových nákladů a výše rozpočtu

		ministr A uvažuje mezní daňové zatížení	
		svých voličů	všech voličů
ministr B uvažuje mezní daňové zatížení	svých voličů	$R^*$	$R_A < R_B$
	všech voličů	$R_A > R_B$	$R_{opt}$

Pramen: Zpracováno na základě SAMUELSON, NORDHAUS (1992, STR. 209)

Pozn.: \* Nash equilibrium

V případě, že oba ministři uvažují jen daňové zatížení svých voličů, je velikost rozpočtu  $R$ , pro které platí  $R > R_{opt}$ . Jedná se o situaci tzv. Nashovy rovnováhy, kdy se každý rozhoduje sám tak, aby maximalizoval svůj užitek bez ohledu na užitek celé společnosti.

Bude-li ministr A uvažovat pouze mezní daňové zatížení svých voličů a ministr B mezní daňové zatížení všech voličů, situace ministra B se vzhledem k situaci ministra A relativně zhorší a celkový rozpočet nebude společensky optimální. Proto v případě nespolupráce obou (všech) účastníků bude každý z nich uvažovat jen mezní daňové zatížení svých voličů. Ovšem pokud oba (všichni) ministři začnou spolupracovat a uvažovat mezní daňové zatížení všech voličů, podaří se prosadit společensky optimální rozpočet  $R_{opt}$ .

Existují dvě cesty, jak lze dosáhnout kooperativní rovnováhy: delegací větších pravomocí na ministra financí (popř. na premiéra) nebo závaznými fiskálními rámci uzavřenými na počátku přípravy návrhu rozpočtu. Působení obou těchto opatření je zřejmé z modelu, který vytvořil **VON HAGEN A HARDEN (1995)**. Autoři ve své práci neuvádí situaci, kdy rozpočtový proces obsahuje závazné fiskální rámce, avšak ministr financí nemá žádné zvláštní pravomoci. V této práci je však model rozpracován celkem pro pět variant rozpočtového procesu: optimální rozpočet při maximalizaci užitku vlády ( $B^V$ ), rozpočet daný prostým součtem rezortních rozpočtů ( $B^M$ ), rozpočet při existenci závazných fiskálních rámců ( $B^K$ ), rozpočet pokud má ministr financí zvláštní pravomoci ( $B^{MF}$ ) a rozpočet při existenci závazných fiskálních rámců a vyšších pravomocích ministra financí ( $B^{K+MF}$ ).

Vláda je v tomto modelu tvořena  $i=1 \dots n$  rezortními ministry. Rozpočet alokuje každému rezortnímu ministerstvu  $z_i$  zdrojů, které umožňují produkci  $x_i$  veřejných služeb. Každé rezortní ministerstvo má produkční funkci  $x_i = f_i \cdot z_i$  charakterizující jeho administrativní dovednosti a procedury vedoucí k dosažení politického cíle  $x_i^*$ . Vláda jako celek má zájem na splnění politických cílů všech aktivit a udržení nízkého daňového zatížení.

Užitkovou funkci vlády lze formalizovaně zapsat:

$$U = -\sum_{i=1}^n \frac{1}{2} (f_i z_i - x_i^*)^2 - \frac{m}{2} B^2, \text{ kde} \quad (3.1)$$

- $B^2$  je daňové zatížení a platí  $B = \sum_{i=1}^n z_i$ ,
- $m$  je podíl daňového zatížení, které je vnímáno vládou. Ovlivňuje ho daňový systém a voliči vlády. Jedná se o faktor fiskální iluze. Platí  $0 < m \leq 1$ .

Pokud budeme předpokládat, že všechna ministerstva mají stejnou produkční funkci ( $f_i=f=1$  tzn.  $x_i=z_i$ ) a stejné politické cíle ( $x_i^* = x^*$ ), určíme snadno optimální výši rezortního rozpočtu  $x^V$  a výši celkového rozpočtu  $B^V$ :

$$U = -\sum_{i=1}^n \frac{1}{2} (x_i - x^*)^2 - \frac{m}{2} B^2 \quad (3.2)$$

$$\frac{\partial U}{\partial x_i} = -\sum_{i=1}^n (x_i - x^*) - m.n. \sum_{i=1}^n x_i = 0 \quad (3.3)$$

$$x_i^V = \frac{x^*}{n.m + 1} \quad (3.4)$$

$$B^V = \frac{n.x^*}{n.m + 1} \quad (3.5)$$

Jednotliví rezortní ministři mají však vlastní užitkovou funkci, ve které jsou zastoupeny i užítky z výše vlastního rozpočtu (1), schopnosti poskytnout veřejné služby svým voličům (2) a řízení velkého resortu (3). Tyto faktory jsou v modelu reprezentovány proměnnou  $\gamma$  (dodatečný užitek z velikosti resortu). Rezortní ministr současně uvažuje jen část daňového zatížení ( $m_i$ ), kterou nesou jeho voliči. Platí, že daňové zatížení vnímané jedním ministrem je nižší než daňové zatížení vnímané celou vládou ( $0 < m_i < m$ ) a že daňové zatížení vnímané vládou je součtem daňového zatížení vnímaného jednotlivými rezortními ministry ( $m_i.n = m$ ). Užitková funkce resortu  $i$  je:

$$V_i = \gamma.x_i - \frac{1}{2} (x_i - x^*)^2 - \frac{m_i}{2} B^2, \text{ kde} \quad (3.6)$$

- $\gamma$  je dodatečný užitek z velikosti resortu  $i$ , platí  $\gamma > 0$ .

Při prostém souhrnu rozpočtů jednotlivých rezortních ministrů, kdy jednotliví ministři maximalizují vlastní užitek a ostatní rozpočty jsou dány, platí:

$$V = \sum_{i=1}^n \gamma.x_i - \frac{1}{2} (x_i - x^*)^2 - \frac{m_i}{2} B^2 \quad (3.7)$$

$$\frac{\partial V}{\partial x_i} = \sum_{i=1}^n [\gamma - (x_i - x^*)] - m_i.n. \sum_{i=1}^n x_i = 0 \quad (3.8)$$

$$x_i^M = \frac{\gamma + x^*}{m+1} \quad (3.9)$$

$$B^M = \frac{n(\gamma + x^*)}{m+1} \quad (3.10)$$

Pokud rozpočtový proces obsahuje závazné fiskální rámce, tj. prvním krokem rozpočtového procesu je stanovení celkové výše rozpočtu, je možné odstranit externalitu, kterou zvýšení rozpočtového omezení jednoho resortu uvaluje na ostatní resorty. Celková výše rozpočtu potom je:

$$x_i^K = \frac{\gamma + x^*}{n.m+1} \quad (3.11)$$

$$B^K = \frac{n(\gamma + x^*)}{n.m+1} \quad (3.12)$$

Druhou možností optimalizace rozpočtu je delegace určitých strategických pravomocí (právo veta, agenda setting power, regulace informačních toků) na ministra financí nebo premiéra. Rovněž účast ministrů bez portfeje ve vládě umožňuje snížit fiskální iluzi, které podléhají rezortní ministři. V tomto případě má užitková funkce vlády následující podobu:

$$W = (1 - \beta) \sum_{i=1}^n V_i + \beta.U, \text{ kde} \quad (3.13)$$

- $\beta$  je indikátor síly ministra financí, premiéra a ministrů bez portfeje, platí  $\beta \geq 0$ .

Dosažením  $V_i$  z rovnice (4.6) a  $U$  z rovnice (4.2) získáme:

$$W = (1 - \beta) \sum_{i=1}^n \left[ \gamma \cdot x_i - \frac{1}{2} (x_i - x^*)^2 \right] - \frac{m_i}{2} B^2 + \beta \left[ - \sum_{i=1}^n \frac{1}{2} (x_i - x^*)^2 - \frac{m}{2} B^2 \right] \quad (3.14)$$

$$\frac{\partial W}{\partial x_i} = (1 - \beta) \sum_{i=1}^n [\gamma - (x_i - x^*)] - m_i \cdot n \sum_{i=1}^n x_i + \beta \left[ - \sum_{i=1}^n (x_i - x^*) - m \cdot n \cdot \sum_{i=1}^n x_i \right] = 0 \quad (3.15)$$

$$x_i^{MF} = \frac{\gamma - x^*}{1 + m + \beta \cdot m + \beta \cdot m \cdot n} \quad (3.16)$$

$$B^{MF} = \frac{n(\gamma - x^*)}{1 + m + \beta \cdot m + \beta \cdot m \cdot n} \quad (3.17)$$

VON HAGEN A HARDEN (1995) uvažují pouze současné provedení obou opatření, tj. posílení pravomocí ministra financí a zahájení rozpočtového procesu stanovením celkové výše rozpočtu bude optimální velikost rozpočtu:

$$x_i^{K+MF} = \frac{\gamma(1 - \beta) + x^*}{n \cdot m + 1} \quad (3.18)$$

$$B^{K+MF} = \frac{n \cdot (\gamma(1 - \beta) + x^*)}{n \cdot m + 1} \quad (3.19)$$

Při porovnání velikosti rozpočtu při různém rozpočtovém procesu získáme následující pořadí:  $B^V < B^{K+MF} < B^K < B^{MF} < B^M$  pro  $\beta = 0$ . Pro  $\beta > 0$  může v určitých případech platit  $B^{MF} < B^K$ . HALLERBERG A VON HAGEN (1997) navrhli jiný model, na jehož základě se domnívají, že delegace (tj. zvýšení pravomocí ministra financí) je účinnější než závazné fiskální rámce.

Nejvyšší rozpočet vznikne prostým součtem rozpočtů navrhovaných jednotlivými rezortními ministry. K optimální výši rozpočtu se lze přiblížit vhodnými pravidly řídicími rozpočtový proces. Struktura rozpočtového procesu ovlivňuje objem rozpočtu, protože může omezit vliv fiskální iluze, které podléhají rezortní ministři.

To znamená, že pokud rozpočtový proces obsahuje instituce, které zajistí spolupráci všech jeho účastníků (ministrů, poslanců, úředníků), bude možné prosadit optimální rozpočet.

Maastrichtská smlouva jasně definovala potřebu zlepšit fiskální disciplínu v EMU, aby se zabránilo přetížení jediné měnové autority a vzniku fiskálních krizí, které by mohly mít negativní důsledky pro ostatní země.

V maastrichtské smlouvě byla stanovena konkrétní číselná kritéria povolené výše vládního deficitu a veřejného dluhu. To pomohlo vytvořit (posílit) společný zájem všech zúčastněných a umožnilo:

- omezit fiskální iluzi jednotlivých resortních ministrů a podpořit, aby uvažovali mezní daňové zatížení všech voličů a nabízeli proto jen množství  $Q_{opt}$  veřejných služeb a aby bylo dosaženo optimální velikosti rozpočtu  $R_{opt}$ . (viz. Obr. 3.1),
- přesunout se do situace kooperativní rovnováhy  $R_{opt}$  v modelu věžňova dilematu (viz. Obr. 3.2).

### **3.2. Účinnost zavedení maastrichtských konvergenčních kritérií**

Výše vládního deficitu je ovlivněna různými faktory. [ROUBINI, SACHS (1989)] Hlavními faktory charakterizujícími hospodářskou situaci země, které ovlivňují výši vládního deficitu, jsou náklady dluhové služby a vliv vestavěných stabilizátorů (veřejné výdaje rostou s poklesem produktu, který je doprovázen růstem nezaměstnanosti). Dalším faktorem je výše vládního deficitu v předchozím roce, protože v průběhu jednoho roku je obtížné provést rozsáhlé strukturální reformy, které by umožnily odstranit příčiny deficitu. Jako vysvětlující proměnné jsou v modelu použity tempo hospodářského růstu, míra nezaměstnanosti, náklady dluhové služby a loňský deficit. Vysvětlovanou proměnnou je letošní deficit.

Kromě toho, jak již bylo uvedeno výše, předpokládáme, že výši vládního deficitu ovlivňuje existence instituce posilující společný zájem všech účastníků rozpočtového procesu. Takovou rozpočtovou institucí je nový prvek rozpočtového procesu v členských zemích EU, který vznikl schválením maastrichtských konvergenčních kritérií v roce 1992. Stanovení maastrichtských kritérií (MK) má v modelu podobu dummy proměnné, která nabývá hodnoty 0 do roku 1992 a hodnoty 1 od roku 1993.

Aby bylo možné testovat i hypotézu, že vznik maastrichtských kritérií omezil vliv politické nestability na výši vládního deficitu, uvažujeme vliv dvou politických faktorů: soudržnosti vlády (GOV) a politické stability (STAB).

Soudržnost vlády (GOV) je v modelu zastoupena ukazatelem soudržnosti vlády, který sestavili ROUBINI A SACHS (1989). Jednotlivým typům vlády jsou přiřazeny následující hodnoty:

- 0 – většinová vláda,
- 1 – koalice 2 – 3 stran,
- 2 - koalice více stran,
- 3 – menšinová vláda.

Pro nesoudržnou vládu je zadlužení reziduálním zdrojem financování, který odráží její neschopnost snížit výdaje nebo zvýšit daně. Proto dochází k posunu nepopulárních rozhodnutí do budoucnosti.

Politická stabilita je v modelu reprezentována buď průměrnou délkou funkčního období vlády v období 1981 - 2000 (STABØ) nebo počtem změn vlády v daném roce (STABΔ). Při politické nestabilitě lze zadlužení považovat za odkaz úmyslně ponechaný vládou jejím následovníkům. Vláda ví, že nezůstane u moci dlouho a proto na ní břemeno veřejného zadlužení nedopadne.

Pomocí regresní analýzy je odhadován model ROUBINIHO A SACHSE (1989), který použili např. i DE HAAN ET AL. (1992), HAHM ET AL. (1996) A HALLERBERG A VON HAGEN (1997). Pro účely tohoto výzkumu byl původní model upraven, tj. byl rozšířen o dvě proměnné: politickou stabilitu (STAB) a existenci maastrichtských kritérií (MK). Použitý model je popsán následující rovnicí:

$$d(b_{it}) = a_0 + a_1 \cdot d(b_{i,t-1}) + a_2 \cdot d(r_{it}) + a_3 \cdot d(q_{it}) + a_4 \cdot d(u_{it}) + a_5 \cdot GOV_{it} + a_6 \cdot STAB_{it} + a_7 \cdot MK_{it} + v_{it} \quad (3.20)$$

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  $t-1$ .

Institucionální proměnné MK, GOV a STAB byly definovány výše.

Údaje o použitých hospodářských ukazatelích jsou čerpány z EC (2000a) a EC (2000b).

- $b_{it}$  – hrubý dluh vlády jako podíl HDP v běžných cenách, od roku 1996 v metodice ESA 95, jinak podle maastrichtské a dřívější definice,
- $n_{it}$  – míra nezaměstnanosti jako procento civilní pracovní síly, definice Eurostat,
- $r_{it}$  – úrokové platby vlády jako podíl HDP v běžných cenách, od roku 1996 v metodice ESA 95, jinak podle dřívější definice,
- $q_{it}$  – meziroční procentní změna HDP ve stálých cenách roku 1995, v národních měnách.

Údaje o počtu a složení vlád pro období 1981 – 1989 jsem převzala z DE HAAN ET AL. (1992), pro Švédsko z ŘÍCHOVÁ (1999), pro Rakousko a Finsko z www stránek vlád těchto zemí. Údaje pro období 1990 – 2000 pro všechny země pocházejí z The Zárate's Political Collections, pro Švédsko z ŘÍCHOVÁ (1999).

### **3.3. Výsledky provedených testů**

Test vlivu existence maastrichtských kritérií (MK) na výši vládního deficitu jsem provedla v několika krocích. Nejprve jsem analyzovala celé dvacetileté období 1981 – 2000. V této analýze byla existence maastrichtských kritérií reprezentována dummy proměnnou. Druhým krokem bylo provedení regresní analýzy dat z obou dílčích období tj. 1981 - 1992 a 1993 – 2000 a srovnání získaných výsledků.

Ve všech těchto případech jsem nejprve pomocí jednoduché regresní analýzy testovala vliv jednotlivých proměnných na velikost vládního deficitu. Potom jsem pomocí vícenásobné regrese hledala model, který je schopen nejlépe vysvětlit variabilitu závislé proměnné tj. výše vládního deficitu.

Současně jsem se snažila odpovědět na otázku, zda a jak se vliv zavedení maastrichtských kritérií projevil v zemích, ve kterých se podařilo mezi roky 1993 a 2000



snížit podíl veřejného dluhu na HDP. Jedná se o 10 zemí: Belgie, Irsko, Itálii, Nizozemsko, Portugalsko, Finsko, Dánsko, Řecko, Švédsko a Velkou Británii. Předpokládám, že zavedení maastrichtských kritérií se v těchto zemích projevilo silněji než ve všech 15 členských zemích EU.

I zde jsem pomocí jednoduché a vícenásobné regresní analýzy zkoumala faktory ovlivňující vývoj vládního deficitu. Dále jsem provedla srovnání síly a významnosti závislosti ve dvou skupinách zemí (podle vývoje podílu veřejného dluhu na HDP po roce 1993) a ve dvou obdobích (před a po zavedení maastrichtských kritérií).

Vliv jednotlivých faktorů na výši vládního deficitu v 15 členských zemích EU v letech 1981 – 2000 ilustrují výsledky jednoduché regresní analýzy, které jsou uvedeny v Tab. 3.1:

Tab. 3.1: Výsledky jednoduché regresní analýzy (15 členských zemí EU v období 1981 – 2000)

$R^2$	F	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> )
0,410	206,84 (0,000)	0,292 (0,171)							0,648 (0,000)	
0,408	205,64 (0,000)	0,992 (0,000)					4,642 (0,000)			
0,232	89,79 (0,000)	1,068 (0,000)								1,597 (0,000)
0,075	24,22 (0,000)	2,221 (0,000)				-2,556 (0,000)				
0,038	11,62 (0,001)	0,505 (0,127)		1,663 (0,001)						
0,018	5,5 (0,020)	3,342 (0,001)			-0,812 (0,020)					
0,015	4,48 (0,035)	0,409 (0,370)	0,592 (0,035)							
0,005	1,41 (0,236)	1,123 (0,000)						-0,151 (0,236)		

Pozn: V závorce je uvedena P hodnota vyjadřující významnost F statistiky

Vývoj výše vládního deficitu poměrně dobře (z více než 40 %) vysvětluje výše vládního deficitu v minulém roce a změna nákladů dluhové služby. Změna míry nezaměstnanosti vysvětluje vývoj vládního deficitu z 23 %. Vliv těchto proměnných je významný na 99 % hladině spolehlivosti. Na 99 % hladině spolehlivosti se projevil i vliv vzniku maastrichtských kritérií a změny vlády STAB $\Delta$ , na 95 % hladině vliv dalších institucionálních proměnných GOV a STAB $\emptyset$ . Tyto modely však nedokáží dobře vysvětlit vývoj vládního deficitu. Na 95 % hladině spolehlivosti se neprojevil pouze vliv změny tempa růstu HDP.

Tyto výsledky potvrzují pozitivní vliv vzniku maastrichtských kritérií na snížení vládního deficitu. V souladu s očekáváním vede změna vlády STAB $\Delta$ , vyšší index soudržnosti vlády GOV (tj. nižší soudržnost vlády) a prodlužující se průměrná doba funkčního období vlády STAB $\emptyset$  k poklesu vládního deficitu.

K růstu vládního deficitu vede růst nákladů dluhové služby, dále pak růst míry nezaměstnanosti a růst deficitu v minulém roce. K poklesu deficitu přispívá poměrně slabě růst HDP.

V Tab. 3.2 jsou uvedeny výsledky vícenásobné regrese. Pomocí funkce step-wise jsem určila nejlepší regresní modely (tj. modely nejlépe vysvětlující variabilitu závisle proměnné) při daném počtu nezávisle proměnných. Proměnné STAB $\Delta$  a STAB $\emptyset$  považuji za komplementární a proto jsem do modelu zařadila jen změnu vlády STAB $\Delta$ , jejíž vliv je statisticky významnější:

Tab. 3.2: Výsledky vícenásobné regresní analýzy (15 členských zemí EU v období 1981 – 2000)

<b>R<sup>2</sup></b>	<b>F</b>	<b>DW</b>	<b>Konst.</b>	<b>STABΔ<sub>it</sub></b>	<b>MK<sub>it</sub></b>	<b>d(r<sub>it</sub>)</b>	<b>d(q<sub>it</sub>)</b>	<b>d(b<sub>i,t-1</sub>)</b>	<b>d(u<sub>it</sub>)</b>
0,410	206,84 (0,000)	1,970	0,292 (0,171)					0,648 (0,000)	
0,556	185,88 (0,000)	1,997	0,442 (0,018)			3,150 (0,000)		0,441 (0,000)	
0,619	160,57 (0,000)	2,131	0,482 (0,006)			2,935 (0,000)		0,368 (0,000)	0,889 (0,000)
0,633	127,13 (0,000)	2,190	0,438 (0,010)			2,627 (0,000)	-0,284 (0,001)	0,432 (0,000)	0,826 (0,000)
0,640	104,57 (0,000)	2,181	0,133 (0,527)	0,740 (0,016)		2,524 (0,000)	-0,293 (0,001)	0,435 (0,000)	0,810 (0,000)
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)

Pozn: V závorce je uvedena P hodnota vyjadřující významnost F statistiky

Získané výsledky potvrzují dominantní vliv proměnných charakterizujících hospodářskou situaci země na výši vládního deficitu. Tyto čtyři proměnné velmi dobře vysvětlují vývoj závislé proměnné (ze 63 %). Jejich vliv je významný na 99 % hladině spolehlivosti. Současně je na 95 % hladině spolehlivý i vliv politické nestability, konkrétně změny vlády STABΔ, na výši vládního deficitu.

Zařazení existence maastrichtských kritérií do modelu zvyšuje, i když minimálně, jeho schopnost vysvětlit vývoj výše vládního deficitu. Vliv vzniku maastrichtských kritérií však není statisticky významný. Výsledky Durbin-Watsonova testu naznačují, že proměnné nejsou autokorelovány.

Rovnice ( 4.21 ) uvádí model, který nabízí nejlepší vysvětlení variability závisle proměnné tj. vládního deficitu:

$$d(b_{it}) = 0,29 + 0,43^{**} \cdot d(b_{i,t-1}) + 2,43^{**} \cdot d(r_{it}) - 0,29^{**} \cdot d(q_{it}) + 0,80^{**} \cdot d(u_{it}) + 0,75^{*} \cdot STAB\Delta_{it} - 0,39 \cdot MK_{it} \quad (3.21)$$

Pozn: \*\* 99 % hladina spolehlivosti, \* 95 % hladina spolehlivosti

Analýza dat za období 1981 – 2000 potvrdila, že politická nestabilita (změna vlády v daném roce  $STAB\Delta$ ) je příčinou vyššího vládního deficitu. Zavedení maastrichtských kritérií vede naopak k poklesu vládního deficitu.

Vliv zavedení maastrichtských kritérií je dále zkoumán pomocí srovnání vlivu vysvětlujících proměnných na výši vládního deficitu před a po zavedení. Výsledky analýzy v letech 1981 – 1992 jsou uvedeny v Tab. 3.3:

Tab. 3.3: Výsledky jednoduché regresní analýzy (15 členských zemí EU v období 1981 – 1992)

$R^2$	F	Konst.	$GOV_{it}$	$STAB\Delta_{it}$	$STAB\emptyset_{it}$	$d(r_{it})$	$d(q_{it})$	$d(b_{i,t-1})$	$d(u_{it})$
0,418	127,75 (0,000)	0,839 (0,002)						0,689 (0,000)	
0,376	107,44 (0,000)	1,298 (0,000)				4,279 (0,000)			
0,149	31,22 (0,000)	1,949 (0,000)							1,099 (0,000)
0,079	15,2 (0,000)	6,390 (0,000)			-1,579 (0,000)				
0,053	9,98 (0,002)	1,453 (0,000)		1,792 (0,002)					
0,049	9,12 (0,003)	0,851 (0,124)	1,015 (0,003)						
0,001	0,19 (0,660)	2,216 (0,000)					-0,061 (0,660)		

Pozn: V závorce je uvedena P hodnota vyjadřující významnost F statistiky

Vývoj vládního deficitu vysvětluje z více než 35 % deficit v předchozím roce a změna nákladů dluhové služby. Ostatní proměnné vysvětlují výši vládního deficitu poměrně špatně. Jejich vliv (kromě vlivu změny tempa hospodářského růstu) je významný na 99 % hladině spolehlivosti.

Tab. 3.4 uvádí výsledky vícenásobné regresní analýzy dat z období před zavedením maastrichtských kritérií:

Tab. 3.4: Výsledky vícenásobné regresní analýzy (15 členských zemí EU v období 1981 – 1992)

<b>R<sup>2</sup></b>	<b>F</b>	<b>DW</b>	<b>Konst.</b>	<b>GOV<sub>it</sub></b>	<b>STABΔ<sub>it</sub></b>	<b>d(r<sub>it</sub>)</b>	<b>d(q<sub>it</sub>)</b>	<b>d(b<sub>i,t-1</sub>)</b>	<b>d(u<sub>it</sub>)</b>
0,418	127,75 (0,000)	1,608	0,839 (0,002)					0,689 (0,000)	
0,563	114,15 (0,000)	1,656	0,578 (0,017)			2,918 (0,000)		0,506 (0,000)	
0,622	96,54 (0,000)	1,880	0,518 (0,022)			2,821 (0,000)		0,459 (0,000)	0,705 (0,000)
0,631	74,91 (0,000)	1,892	0,221 (0,403)		0,767 (0,037)	2,082 (0,000)		0,461 (0,000)	0,686 (0,000)
0,639	61,49 (0,000)	1,936	0,161 (0,541)		0,803 (0,029)	2,459 (0,000)	-0,184 (0,063)	0,504 (0,000)	0,662 (0,000)
0,639	51,06 (0,000)	1,940	0,043 (0,903)	0,110 (0,621)	0,757 (0,045)	2,470 (0,000)	-0,179 (0,071)	0,497 (0,000)	0,660 (0,000)

Pozn: V závorce je uvedena P hodnota vyjadřující významnost F statistiky

Nejlepší výsledky ( $R^2 = 63,9 \%$ ) nabízí model, ve kterém jsou vysvětlujícími proměnnými čtyři ekonomické proměnné a změna vlády STABΔ a který je charakterizován následující rovnicí:

$$d(b_{it}) = 0,16 + 0,50^{**} \cdot d(b_{i,t-1}) + 2,46^{**} \cdot d(r_{it}) - 0,18 \cdot d(q_{it}) + 0,66^{**} \cdot d(u_{it}) + 0,80^* \cdot STAB\Delta_{it} \quad (3.22)$$

Pozn: \*\* 99 % hladina spolehlivosti, \* 95 % hladina spolehlivosti

Pouze vliv změny tempa hospodářského růstu není významný na 95 % hladině spolehlivosti, kromě toho je vliv této proměnné velmi slabý. Zařazení indexu soudržnosti vlády (GOV) do modelu nevede k jeho zpřesnění, vliv této proměnné rovněž není statisticky významný.

Výsledky analýzy období po roce 1993 jsou uvedeny v Tab. 3.5 a Tab. 3.6. Tab. 3.5 shrnuje výsledky jednoduché regresní analýzy:

Tab. 3.5: Výsledky jednoduché regresní analýzy (15 členských zemí EU v období 1992 – 2000)

R <sup>2</sup>	F	Konst.	GOV <sub>it</sub>	STABA <sub>it</sub>	STABØ <sub>it</sub>	d(r <sub>it</sub> )	d(q <sub>it</sub> )	d(b <sub>i,t-1</sub> )	d(u <sub>it</sub> )
0,392	76,13 (0,000)	0,092 (0,783)							2,552 (0,000)
0,373	70,10 (0,000)	-0,606 (0,073)						0,553 (0,000)	
0,351	64,23 (0,000)	0,689 (0,060)				4,823 (0,000)			
0,020	2,39 (0,125)	-0,845 (0,115)		1,273 (0,125)					
0,004	0,46 (0,498)	-0,283 (0,509)					-0,151 (0,498)		
0,003	0,37 (0,544)	-1,223 (0,426)			0,339 (0,544)				
0,000	0,03 (0,864)	-0,237 (0,741)	-0,076 (0,864)						

Pozn: V závorce je uvedena P hodnota vyjadřující významnost F statistiky

Změna míry nezaměstnanosti, loňský deficit a změna nákladů dluhové služby vysvětlují vývoj vládního deficitu z více než 34 %. Vliv těchto tří proměnných je významný na 99 % hladině spolehlivosti. Vztah institucionálních proměnných GOV, STABØ a STABA, změny tempa růstu HDP a výše vládního deficitu je velmi slabý. Vzhledem k slabosti závislosti se nedomnívám, že opačné znaménko regresního koeficientu soudržnosti vlády (GOV) vyžaduje zvláštní pozornost.

Tab. 3.6 nabízí výsledky vícenásobné regrese:

Tab. 3.6: Výsledky vícenásobné regresní analýzy (15 členských zemí EU v období 1993 – 2000)

R <sup>2</sup>	F	DW	Konst.	GOV <sub>it</sub>	STABΔ <sub>it</sub>	d(r <sub>it</sub> )	d(q <sub>it</sub> )	d(b <sub>i,t-1</sub> )	d(u <sub>it</sub> )
0,392	76,13 (0,000)	1,385	0,092 (0,783)						2,552 (0,000)
0,546	70,36 (0,000)	1,706	0,714 (0,021)			3,422 (0,000)			1,925 (0,000)
0,587	54,99 (0,000)	2,079	0,371 (0,232)			2,641 (0,000)		0,232 (0,001)	1,549 (0,000)
0,612	45,37 (0,000)	2,179	0,372 (0,219)			2,348 (0,000)	-0,447 (0,008)	0,338 (0,000)	1,310 (0,000)
0,618	36,85 (0,000)	2,188	0,092 (0,803)		0,683 (0,197)	2,313 (0,000)	-0,452 (0,007)	0,336 (0,000)	1,301 (0,000)
0,621	30,91 (0,000)	2,237	0,423 (0,386)	-0,299 (0,297)	0,791 (0,143)	2,253 (0,000)	-0,456 (0,006)	0,346 (0,000)	1,295 (0,000)

Pozn: V závorce je uvedena P hodnota vyjadřující významnost F statistiky

Čtyři proměnné charakterizující hospodářskou situaci země dobře vysvětlují vývoj vládního deficitu (z 61,2 %, na hladině spolehlivosti 99 %). Zařazení institucionálních proměnných GOV a STABΔ nezpřesňuje výrazně model, vliv těchto proměnných není ani statisticky významný.

Nejllepší vysvětlení vývoje vládního deficitu po roce 1993 nabízí model popsany následující rovnicí:

$$d(b_{it}) = 0,42 + 0,35^{**} \cdot d(b_{i,t-1}) + 2,25^{**} \cdot d(r_{it}) - 0,46^{**} \cdot d(q_{it}) + 1,30^{**} \cdot d(u_{it}) + 0,79 \cdot STAB\Delta_{it} - 0,30 \cdot GOV_{it} \quad (3.23)$$

Pozn: \*\* 99 % hladina spolehlivosti, \* 95 % hladina spolehlivosti

Z uvedených výsledků je zřejmé, že po zavedení maastrichtských kritérií se snížila významnost vlivu institucionálních proměnných na výši vládního deficitu. Naopak vliv změny tempa růstu HDP je vyšší než v předchozím období a je významný na 95 % hladině spolehlivosti.

V Tab. 3.7 jsou shrnuty regresní koeficienty určené při jednoduché regresní analýze pro tři sledovaná období. Jsou zde uvedeny pouze koeficienty významné na 95 % hladině spolehlivosti. V závorce je uvedeno pořadí podle velikosti  $R^2$ :

Tab. 3.7: Regresní koeficienty jednoduché regresní analýzy (15 členských zemí EU)

	$GOV_{it}$	$STAB\Delta_{it}$	$STAB\emptyset_{it}$	$MK_{it}$	$d(r_{it})$	$d(q_{it})$	$d(b_{i,t-1})$	$d(u_{it})$
<b>1981 – 2000</b>	0,59* (7.)	1,66** (5.)	-0,81* (6.)	-2,56** (4.)	4,64** (2.)		0,65** (1.)	1,60** (3.)
<b>1981 – 1992</b>	1,02** (6.)	1,79** (5.)	-1,58** (4.)	n/a	4,28** (2.)		0,69** (1.)	1,10** (3.)
<b>1993 - 2000</b>				n/a	4,82** (3.)		0,55** (2.)	2,55** (1.)

Pozn: \*\* 99 % hladina spolehlivosti, \* 95 % hladina spolehlivosti

Pramen: Tab. 3.1, Tab. 3.3, Tab. 3.5

Získané výsledky celého analyzovaného období a období před zavedením maastrichtských kritérií jsou si velmi podobné. Vliv všech tří institucionálních proměnných je v období 1981 – 1992 silnější, regresní koeficienty jsou vyšší.

Zajímavější je srovnání obou dílčích období (1981 – 1992 a 1992 – 2000). Vliv institucionálních proměnných GOV a STAB po zavedení maastrichtských kritérií přestal být statisticky významný. Současně došlo ke změně vlivu změny míry nezaměstnanosti. Tento vliv je ve druhém období podstatně silnější. Lze se domnívat, že je to způsobeno větší stabilitou míry nezaměstnanosti po roce 1993, která je v regresním modelu kompenzována vyšším regresním koeficientem. To potvrzuje nižší rozptyl a průměr změn míry nezaměstnanosti v obou obdobích. Rozptyl těchto hodnot klesl z 2,25 na 1,32, rozptyl absolutních hodnot z 1,51 na 0,60 a průměr z 0,25 na -0,16 a průměr absolutních hodnot z 0,89 na 0,83.

Analýza všech 15 členských zemí EU potvrdila vliv vzniku maastrichtských kritérií na výši vládního deficitu i na významnost a sílu vlivu ostatních institucionálních proměnných.



Vývoj výsledků rozpočtového hospodaření a proces dosahování maastrichtských konvergenčních kritérií však nebyl stejný ve všech zemích. Kriterium týkající se podílu veřejného dluhu na HDP bylo v roce 1993 splněno v šesti zemích (Německo, Španělsko, Francie, Lucembursko, Finsko a Velká Británie). Během následujících sedmi let se v 10 zemích (Belgie, Irsko, Itálie, Nizozemsko, Portugalsko, Finsko, Dánsko, Řecko, Švédsko a Velká Británie) podařilo snížit podíl veřejného dluhu na HDP, v Lucembursku se tento podíl nezměnil a ve čtyřech zemích (Německo, Francie, Španělsko a Rakousko) dokonce vzrostl.

Dalším krokem mého výzkumu bylo zjistit, jak se v 10 zemích, ve kterých podíl veřejného dluhu na HDP klesl, projevilo zavedení maastrichtských kritérií. V Tab. 3.8 jsou shrnuty výsledky jednoduché regresní analýzy v těchto deseti vybraných zemích v letech 1981 – 2000:

Tab. 3.8: Výsledky jednoduché regresní analýzy (10 členských zemí EU v období 1981 – 2000)

$R^2$	F	Konst.	GOV <sub>it</sub>	STAB $\Delta$ <sub>it</sub>	STAB $\emptyset$ <sub>t</sub>	MK <sub>it</sub>	d(r <sub>it</sub> )	d(q <sub>it</sub> )	d(b <sub>i,t-1</sub> )	d(u <sub>it</sub> )
0,432	150,31 (0,000)	0,194 (0,513)							0,664 (0,000)	
0,426	146,98 (0,000)	0,944 (0,001)					4,765 (0,000)			
0,357	109,78 (0,000)	0,962 (0,002)								2,650 (0,000)
0,130	29,54 (0,000)	2,68 (0,000)				-3,924 (0,000)				
0,050	10,49 (0,001)	0,153 (0,747)		2,201 (0,001)						
0,047	0,94 (0,334)	1,126 (0,003)						-0,179 (0,334)		
0,017	3,44 (0,065)	0,177 (0,779)	0,640 0,065							
0,017	3,33 (0,070)	3,531 (0,011)			-0,958 (0,070)					

Pozn: V závorce je uvedena P hodnota vyjadřující významnost F statistiky

Podobně jako v případě všech 15 členských zemí EU jsou nejvýznamnějšími vysvětlujícími proměnnými deficit v předchozím roce, změna nákladů dluhové služby a změna míry nezaměstnanosti. Vliv vzniku maastrichtských kritérií je významný na 99 % hladině spolehlivosti a vysvětluje vývoj vládního deficitu ze 13 % na rozdíl od 7,5 % v případě 15 členských zemí EU. Vyšší je i regresní koeficient  $-3,9$  (tab. 3.8) na rozdíl od  $-2,6$  (tab. 3.1). Výsledky ostatních institucionálních proměnných jsou si v obou případech velmi podobné.

V Tab. 3.9 jsou shrnuty výsledky vícenásobné regresní analýzy dat 10 členských zemí EU, ve kterých se po roce 1993 podařilo snížit podíl veřejného dluhu na HDP:

Tab. 3.9: Výsledky vícenásobné regresní analýzy (10 členských zemí EU v období 1981 – 2000)

$R^2$	F	DW	Konst.	STAB $\Delta_{it}$	MK $_{it}$	d(r $_{it}$ )	d(q $_{it}$ )	d(b $_{i,t-1}$ )	d(u $_{it}$ )
0,432	150,31 (0,000)	1,948	0,194 (0,513)					0,665 (0,000)	
0,596	145,03 (0,000)	1,749	0,871 (0,000)			3,762 (0,000)			1,956 (0,000)
0,671	133,31 (0,000)	2,218	0,453 (0,042)			2,749 (0,000)		0,336 (0,000)	1,542 (0,000)
0,687	106,96 (0,000)	2,288	0,395 (0,078)			2,380 (0,000)	-0,384 (0,002)	0,427 (0,000)	1,390 (0,000)
0,700	90,55 (0,000)	2,255	-0,100 (0,719)	1,141 (0,004)		2,232 (0,000)	-0,407 (0,001)	0,432 (0,000)	1,362 (0,000)
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)

Pozn: V závorce je uvedena P hodnota vyjadřující významnost F statistiky

Výsledky v Tab. 3.9 potvrzují vliv zavedení maastrichtských kritérií na výši vládního deficitu. Tento vliv je ve skupině vybraných zemí významnější než ve všech 15 členských zemích EU a absolutní hodnota regresního koeficientu je vyšší 0,8 a 0,4. Dalším rozdílem je významnost a síla vlivu změny vlády STAB $\Delta$  (regresní koeficient je 1,1 místo 0,8 v případě všech zemí). Použitý model rovněž dokáže lépe vysvětlit vývoj závislé proměnné ve vybraných 10 zemích (ze 70 %) než v 15 zemích (64 %). Tyto výsledky jsou shrnuty v Tab. 3.10, která dále obsahuje nejlepší regresní model pro zbývajících 5 zemí (Německo, Francie, Španělsko, Rakousko a Lucembursko):

Tab. 3.10: Výsledky vícenásobné regresní analýzy (1981 – 2000)

	$R^2$	F	DW	Konst.	STAB $\Delta_{it}$	STAB $\emptyset_{it}$	MK	$d(r_{it})$	$d(q_{it})$	$d(b_{i,t-1})$	$d(u_{it})$
<b>15 zemí</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>10 zemí</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>5 zemí</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)

Pozn: V závorce je uvedena P hodnota vyjadřující významnost F statistiky

Ukazuje se, že použitý model, který ve všech doposud testovaných případech dokázal vysvětlit vývoj závislé proměnné z více než 60 %, v případě pěti zemí, ve kterých nedošlo k poklesu podílu veřejného dluhu na HDP po roce 1993, její vývoj vysvětluje poměrně špatně. Regresní koeficient u proměnné reprezentující existenci maastrichtských kritérií má opačné znaménko, což odráží skutečnost, že podíl veřejného dluhu na HDP vzrostl. Ve všech případech k růstu vládního deficitu silně přispívá růst nákladů dluhové služby. V zemích, kde zadlužení vzrostlo, je vliv této proměnné ještě silnější.

Vliv vytvoření maastrichtských kritérií na politickou stabilitu jsem stejně jako při analýze všech zemí zkoumala pomocí srovnání síly a významnosti závislostí před a po jejich zavedení:

Tab. 3.11: Výsledky vícenásobné regresní analýzy

	$R^2$	F	DW	Konst.	$GOV_{it}$	$STAB\Delta_{it}$	$STAB\emptyset_{it}$	$d(r_{it})$	$d(q_{it})$	$d(b_{i,t-1})$	$d(u_{it})$
10 zemí 1981 - 93	0,710	55,94 (0,000)	2,099	0,018 (0,960)		1,123 (0,015)		2,289 (0,000)	-0,267 (0,052)	0,501 (0,000)	1,293 (0,000)
10 zemí 1993 – 00	0,621	24,22 (0,000)	2,317	-501 (0,310)		1,278 (0,073)		1,787 (0,009)	-0,564 (0,019)	0,342 (0,001)	1,543 (0,000)
5 zemí 1981 – 93	0,450	8,85 (0,000)	1,934	1,122 (0,253)	0,876 (0,089)		-0,481 (0,083)	1,646 (0,007)		0,335 (0,005)	1,163 (0,141)
5 zemí 1993 – 00	0,736	19,21 (0,000)	2,283	3,555 (0,031)	-0,618 (0,282)		-0,609 (0,125)	7,616 (0,000)	-0,202 (0,196)	0,340 (0,002)	

Pozn: V závorce je uvedena P hodnota vyjadřující významnost F statistiky

V zemích, ve kterých podíl veřejného dluhu na HDP klesl, došlo k oslabení významnosti vlivu politické nestability ( $STAB\Delta$ ), síle vlivu změny nákladů dluhové služby a k růstu významnosti i velikosti vlivu změny tempa hospodářského růstu. Vliv ostatních proměnných byl v obou obdobích velmi podobný. Model však vysvětluje vývoj závislé proměnné ve druhém analyzovaném období hůře než v prvním (71 % a 62 %).

Výsledky regresní analýzy ve zbývajících pěti zemích jsou velmi zajímavé. Vypovídací schopnost modelu pro období 1981 – 1993 je nízká (45 %). Dominantní vliv má změna nákladů dluhové služby a deficitu v předchozím roce. Vliv ostatních proměnných je podobný jako v ostatních případech, kromě výrazně slabší významnosti změny míry nezaměstnanosti.

Výsledky analýzy období po roce 1993 se vymykají ostatním výsledkům. Model má velmi vysokou vypovídací schopnost (téměř 74 %). Překvapivě silný je vliv změny nákladů dluhové služby: regresní koeficient je 7,6, v ostatních případech se pochyboval od 4 do 5. Pomocí této vysvětlující proměnné lze vysvětlit vývoj vládního deficitu ze 61 %.

Dluhová past je situace, kdy podíl veřejného dluhu na HDP roste i v případě, že primární saldo rozpočtu je větší nebo rovno nule. Jedná se o situaci, kdy:

$$\frac{1 + IR_r}{1 + q} > 1, \text{ kde} \quad (3.24)$$

- $IR_r$  je reálná úroková míra,
- $q$  je reálné tempo hospodářského růstu.

V následující tabulce je uveden vývoj podílu  $\frac{1 + IR_r}{1 + q}$  ve čtyřech zemích, ve kterých došlo po roce 1993 k růstu podílu veřejného dluhu na HDP. Je-li tento podíl větší než jedna nalézá se země v tzv. dluhové pasti.

Tab. 3.12: Velikost podílu  $\frac{1 + IR_r}{1 + q}$

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Francie</b>	1,07	1,04	1,04	1,05	1,03	1,02	1,02	1,01
<b>Německo</b>	1,05	1,02	1,04	1,05	1,04	1,03	1,03	1,02
<b>Rakousko</b>	1,04	1,01	1,03	1,03	1,03	1,02	1,02	1,02
<b>Španělsko</b>	1,08	1,02	1,01	1,03	1,01	1,00	0,99	0,99

Pramen: EC (2000b)

Pozn.: Využívám tzv. indukované nominální úrokové míry  $IR_n$ , která je dána podílem nákladů dluhové služby na celkovém veřejném dluhu. Reálná úroková míra je určena na základě Fisherovy rovnice  $IR_r = IR_n - \pi$ , kde  $\pi$  je deflátor HDP.

Na základě významného vlivu nákladů dluhové služby na výši vládního deficitu a údajů v Tab. 3.12 se domnívám, že příčinou růstu podílu veřejného dluhu na HDP v Německu, Francii, Španělsku a Rakousku byla tzv. dluhová past.

Z poznatků uvedených ve třetí kapitole je zřejmé, že výsledky rozpočtového hospodaření jsou ovlivněny hospodářskou situací země a různými institucionálními faktory. Ukazuje se, že vhodné rozpočtové instituce, tj. pravidla, kterými se řídí rozpočtový proces, dokáží posílit společný zájem na udržitelném vývoji veřejných financí. Tyto instituce omezují vliv fiskální iluze a sklonu k deficitu. Současně vhodné

rozpočtové instituce dokáží omezit negativní vliv politické nestability na vývoj vládního deficitu a veřejného dluhu.

Analýza výsledků rozpočtového hospodaření v 15 členských zemích EU potvrdila vliv konkrétní rozpočtové instituce (tj. vytvoření maastrichtských konvergenčních kritérií). Zavedení maastrichtských kritérií (MK) vedlo k poklesu vládního deficitu. Tento vliv byl v souladu s očekáváním silnější v zemích, ve kterých se podařilo v období 1993 – 2000 snížit podíl veřejného dluhu na HDP. V tomto druhém případě je hladina spolehlivosti proměnné MK téměř 90 %.

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

Výsledky provedené analýzy příčin nadměrného rozpočtu vedoucího k deficitnímu financování a schopnosti určitých vhodných institucí tyto příčiny omezit jsou východiskem pro závěrečnou kapitolu této práce, jejímž cílem je navrhnout konkrétní opatření, která by měla přispět ke zvýšení efektivnosti rozpočtového procesu a rozpočtové politiky v ČR.

## 4. Rozpočtové instituce v ČR – možnosti reformy

Cílem analýzy rozpočtového procesu by nemělo být pouze zkoumání jeho jednotlivých kroků a procedur, ale především jeho výsledky tj. výsledky rozpočtového hospodaření, výkonnost veřejného sektoru a způsoby, kterými lze tyto výsledky zlepšit. [SCHICK (2000B)]

Z kapitol 2 a 3 této práce je zřejmé, že instituce a pravidla, kterými se řídí příprava a projednávání návrhu státního rozpočtu ve vládě, jeho projednávání a schvalování v parlamentu a realizace v průběhu rozpočtového roku, mají vliv na výsledky rozpočtového hospodaření. Provedené analýzy umožňují identifikovat pravidla, která přispívají k vyšší fiskální disciplíně. Kvůli velké heterogenosti institucí v jednotlivých zemích však není jisté, že zavedení určitého pravidla, které se osvědčilo v jedné zemi, povede k okamžitému zlepšení rozpočtových výsledků v jiné zemi. Ukazuje se však, že různá pravidla, v závislosti na prostředí, ve kterém jsou uplatňována, mohou vést k dosažení podobných výsledků. Dalším faktorem, který ovlivňuje výsledky rozpočtového hospodaření a výkonnost veřejného sektoru je struktura veřejné rozpočtové soustavy tj. její hlavní prvky, vztahy mezi nimi a všeobecná transparentnost systému.

Cílem této kapitoly je na základě provedené analýzy navrhnout změnu pravidel nebo pravidla nová, která by měla vést k optimalizaci rozhodování a vztahů ve veřejné rozpočtové soustavě v ČR. Chtěla bych však upozornit na to, že v posledních dvou letech došlo v oblasti veřejných financí k celé řadě pozitivních změn, které by měly přispět ke zvýšení efektivnosti rozpočtového procesu a veřejné rozpočtové soustavy v ČR jako celku. Nejvýznamnější je schválení nových rozpočtových pravidel (Zákon č. 218/2000, o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů), která vstoupila v platnost od 1.1.2001. Nejedná se však zatím o systematickou reformu, ale spíše o realizaci jednotlivých, často osamocených, opatření vyplývajících především z přípravy ČR na vstup do EU.

Příprava na vstup do EU v oblasti rozpočtu a rozpočtové politiky zahrnuje tři oblasti: státní rozpočet a schopnost spolufinancovat programy EU (1), vlastní zdroje rozpočtu EU a jejich kalkulaci (2) a výběr a správu vlastních zdrojů EU (3). Pro oblast



rozpočtu neexistuje *acquis communautaire*, je však vyžadováno, aby naše právní úprava rozpočtu a finanční kontroly odpovídala standardům EU. Proto se doporučení EU netýkají jen úzké oblasti vzájemné koordinace ale i změn národních rozpočtových procedur.

Z hlediska výsledků předchozí analýzy považují za klíčové vytvoření společného zájmu na udržitelnosti veřejných financí a zvýšení jejich transparentnosti. Obě oblasti se vzájemně prolínají, protože pouze transparentní systém veřejných financí je možné efektivně řídit. Pokud na druhou stranu existuje silný, všeobecný zájem na udržitelnosti veřejných financí, je oslabena snaha zakrývat skutečný stav věcí. Ke zvýšení transparentnosti a především schopnosti efektivně prostřednictvím veřejných rozpočtů alokovat disponibilní zdroje by měla přispět jednotnost rozpočtu ústřední vlády, tj. rozpočtu, do kterého by byly integrovány státní fondy a v delším časovém horizontu i tzv. transformační instituce.

#### **4.1. Podpora a vznik společného zájmu v rámci veřejných financí**

Podpora společného zájmu na dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí může být buď vnitřní nebo vnější. HALLERBERG A VON HAGEN (1997) navrhuji dvě metody podpory a vzniku společného zájmu ze vnitř:

- delegace určitých pravomocí na ministra financí,
- závazné fiskální rámce.

O vnější podporu společného zájmu se jedná v případě, kdy je konkrétní vláda vázána mezinárodními smlouvami. To je případ členských zemí EU, které se smluvně zavázaly udržovat vysokou fiskální disciplínu. Dalším případem mohou být podmínky poskytnutí hospodářské pomoci zemím třetího světa různými mezinárodními organizacemi.

Při použití první metody podpory společného zájmu, tj. delegaci pravomocí na ministra financí, musí být ministr financí dostatečně silný, aby dokázal zajistit spolupráci ostatních ministrů (správců rozpočtových kapitol). To znamená i schopnost sledovat jejich hospodaření, nabízet selektivní pobídky, odměňovat dobře hospodařící a trestat špatně hospodařící ministry resp. ministerstva. Ministr financí reprezentuje

všeobecný zájem: koordinuje tvorbu rozpočtu. Velikost schodku je často jedním z kritérií, podle kterých je hodnoceno jeho působení ve vládě.

V případě závazných fiskálních rámců vláda (tj. všichni její členové) stanovuje fiskální cíle a základní parametry návrhu rozpočtu na začátku rozpočtového procesu. Vícestranný charakter vyjednávání o objemu a struktuře rozpočtu nutí všechny jeho účastníky, aby vnímali celkové daňové zatížení, celkové veřejné výdaje a výsledné rozpočtové saldo. Aby tyto rámce byly vynutitelné, musí existovat monitoring, který dokáže odhalit špatně hospodařící rezortní ministry. Proto musí mít jeden člen vlády dostatečnou pravomoc kontrolovat ostatní ministry během realizace rozpočtu v průběhu rozpočtového roku.

Rozhodnutí o vhodné metodě vytvoření a podpory společného zájmu na udržitelnosti veřejných financí by mělo vycházet z charakteristik politického systému v dané zemi. Důležitým faktorem je typ vlády, jednostranná nebo koaliční, který ovlivňuje pozici premiéra a ministra financí. Liší se rovněž důsledky nesplnění schváleného rozpočtu. Od vzniku ČR v roce 1993 byla většina vlád tvořena koalicí více stran. I současnou situaci menšinové vlády ČSSD lze považovat za určitou obdobu koalice, protože vláda musí pro své návrhy vždy hledat podporu u jiných politických stran. Při současném rozložení politických sil a poměrném volebním systému je v příštích letech pravděpodobnější existence koaliční vlády než většinové vlády jedné strany.

V koaličních vládách se střetávají různé názory na alokaci rozpočtových zdrojů. Koaliční dohoda je kompromisem koaličních partnerů o alokaci rozpočtových prostředků při dané výši rozpočtu. V této situaci je však obtížné delegovat více pravomocí na jednu politickou stranu, tj. stranu, ze které je ministr financí. Pokud však nejsou při metodě delegace dány ministru financí dostatečné pravomoci, může snadno dojít ke vzniku problému principála a agenta. Ministr financí je v roli principála: je zodpovědný za rozpočet, jehož jednotlivé části svěřuje rezortním ministrům – agentům. Agent disponuje znalostmi, informacemi a dovednostmi, které mu umožňují jednat efektivněji než principál. Realizují se proto výhody ze specializace na určitou oblast.

Problém vzniká proto, že agent (rezortní ministr) pracuje nejen ve prospěch principála (ministra financí a nepřímo celé vlády a společnosti), ale i ve svůj vlastní prospěch. Kvůli informační asymetrii může ministr financí (principál) jen obtížně a v omezené míře kontrolovat rezortní ministry (agenty). [SHEPSLE A BONCHEK (1997)] Proto není metoda delegace v koaličních vládách vhodným způsobem zajišťování společného zájmu. V koaliční vládě většinou ani premiér nemá tak výsadní postavení, aby mohl ministra financí dostatečně podporovat tím, že kvůli špatnému hospodaření odvolá rezortního ministra z jiné politické strany.

Ve vládě jedné politické strany dojde, v případě nedodržení schváleného rezortního rozpočtu, k odvolání daného rezortního ministra z funkce. Je to obtížné pro odvolaného ministra ale snadné pro vládu jako celek. To však v koaliční vládě není možné. Pokud jeden ministr resp. ministerstvo nesplní rozpočet, dojde k odchýlení alokace zdrojů od nejvíce preferované struktury rozpočtových výdajů. To zvyšuje náklady na politickou podporu ostatních stran a může vést až k rozpadu koalice. S tím souvisí skutečnost, že fiskální cíle jsou často součástí koaličních dohod a vládních programů. [HALLERBERG A VON HAGEN (1997)]

Na základě uvedených argumentů je pro ČR, ve které od jejího vzniku v roce 1993 převládaly koaliční vlády, vhodnější prosazování společného zájmu prostřednictvím závazných fiskálních rámců.

#### **4.2. Závazné fiskální rámce**

V této subkapitole je podrobně vymezen a charakterizován nově zaváděný pojem závazné fiskální rámce. Současně je uvedeno, jak by zavedení tohoto opatření ovlivnilo stávající rozpočtový proces. Na Obr. 4.1 jsou schematicky znázorněny hlavní kroky prvních dvou fází rozpočtového procesu (tj. fáze přípravy a projednávání návrhu státního rozpočtu ve vládě a fáze jeho schvalování v poslanecké sněmovně). Posloupnost jednotlivých kroků je dána rozpočtovými pravidly a jednacím řádem poslanecké sněmovny. Ministerstvo financí připravuje vyhlášku, která stanoví rozsah a strukturu údajů potřebných pro vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu a termíny jejich předkládání. Zatím však existují pouze dva zákonem stanovené termíny týkající se rozpočtového procesu a to 30. září, do kdy je vláda povinna předložit návrh

státního rozpočtu poslanecké sněmovně, a 1. ledna, kdy u nás začíná rozpočtový rok. V šedém poli je uvedena navrhovaná změna a to zavedení závazných fiskálních rámců.

Obr. 4.1: Vládní a parlamentní fáze rozpočtového procesu

	<b>rezortní ministerstvo</b>	<b>ministerstvo financí</b>	<b>vláda</b>	<b>poslanecká sněmovna</b>
duben			závazné fiskální rámce	
	příprava rezortních rozpočtů, ministerstva si poskytují informace			
červen/ červenec	MF rozešle pokyny pro sestavení rezortních rozpočtů a stanoví termín pro jejich dodání			
červenec/ srpen	předložení rezortních rozpočtů MF	příprava návrhu SR		
září			projednání a schválení návrhu SR	do <b>30.9.</b> předložení návrhu SR vládou
říjen				1. čtení (všeobecná rozprava, jednání ve výborech)
listopad/ prosinec				2. čtení 3. čtení, schválení zákona o státním rozpočtu

Pramen: Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, Zákon č. 218/2000, o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, poznatky z osobních rozhovorů s pracovníky MF ČR

Podle stávající právní úpravy zasahuje vláda jako celek do rozpočtového procesu až v závěrečných fázích přípravy rozpočtu tj. na přelomu měsíců srpna a září. Do té doby probíhají jednání pouze mezi ministrem financí a jednotlivými rezortními ministry.

Ve skutečnosti vláda do přípravy rozpočtu zasahuje. Zásahy se však v jednotlivých letech liší. Například při přípravě státního rozpočtu na rok 1999 byly vládním usnesením č. 596/1998 schváleny základní závazné ukazatele státního rozpočtu (schodek, celkové příjmy a transfery rozpočtům obcí a okresních úřadů). Pro rozpočet 2000 však podobné ukazatele schváleny nebyly. Za pozitivní krok lze považovat skutečnost, že v roce 2000 a 2001 jednala vláda o státním rozpočtu již od května (14. června 2000 byly v usnesení č. 601/2000 stanoveny výdajové priority a maximální povolený schodek státního rozpočtu pro rok 2001, 2. července 2001 byl v usnesení č. 662/2001 schválen základní rozpočtový rámec pro sestavení návrhu státního rozpočtu ČR na rok 2002, tento rámec byl dále upřesněn v usnesení č. 786 z 25. července 2001).

Domnívám se, že ke zkvalitnění přípravy rozpočtu a celkového rozhodovacího procesu by přispělo rozšíření rozpočtového procesu o závazné fiskální rámce. Závazné fiskální rámce by měly být politicky závazným dokumentem. Před jejich zavedením je potřeba odpovědět na následující otázky:

- kdy má být příslušný dokument schválen,
- kdo dokument schvaluje,
- co je jeho obsahem a jak má být tento dokument podrobný.

Období, kdy by měly být rámce schvalovány, je ovlivněno několika faktory. Především je pro kvalitní vypracování rámců potřeba vycházet z co nejaktuálnějších a nejúplnějších údajů o hospodářském vývoji v předchozím roce a především o výsledcích hospodaření státního a veřejných rozpočtů. Proto by se tento krok neměl uskutečnit dříve než budou tyto údaje známy. Český statistický úřad zveřejňuje údaje o inflaci a o nezaměstnanosti v lednu a údaje o vývoji HDP za předchozí rok v březnu. Vláda projednává návrh státního závěrečného účtu v dubnu.

Aby se schválené parametry mohly stát východiskem pro zpracování rezortních rozpočtů, je nutné schválení závazných fiskálních rámců. Na druhou stranu však s prodlužováním doby do začátku rozpočtového roku roste nejistota a proto i riziko potřeby dodatečných změn a úprav. V neposlední řadě, v případě, že by dokument projednávala nebo schvalovala poslanecká sněmovna, by bylo vhodné tento dokument předkládat s dalšími dokumenty o rozpočtu, aby do parlamentu nešlo příliš mnoho samostatných dokumentů týkajících se rozpočtové oblasti.

V prvním pololetí projednává poslanecká sněmovna dva dokumenty: Státní závěrečný účet za předchozí rok a Zprávu vlády o plnění státního rozpočtu za 1.čtvrtletí. Zdá se, že vhodnější by bylo spojení závazných fiskálních rámců s projednáváním státního závěrečného účtu. To by umožnilo srovnání skutečnosti roku  $t-2$  a závazných fiskálních rámců pro rok  $t$ . Nevýhodou tohoto návrhu je, že by došlo k velkému zpoždění, protože státní závěrečný účet bývá schválen až v červnu nebo červenci, stejně jako Zpráva vlády o plnění státního rozpočtu.

Závazné fiskální rámce by měla schválit vláda, případně i parlament (poslanecká sněmovna). Požadavek schválení parlamentem má své opodstatnění. Bude-li návrh státního rozpočtu předložený sněmovně vládou na konci září v souladu s dříve schválenými rámci, nemělo by docházet k situaci, která nastala např. při schvalování státního rozpočtu na rok 2000, kdy sněmovna schválila až třetí vládní návrh státního rozpočtu a do 8. dubna 2000 se hospodařilo v režimu rozpočtového provizoria.

Průběh schvalování návrhů státního rozpočtu v ČR od roku 1994 ilustruje Tab. 4.1. Ukazuje se, že čím má vláda menší podporu poslanců, tím je obtížnější prosadit již první návrh rozpočtu:

Tab. 4.1: Průběh schvalování státního rozpočtu na roky 1994 - 2001

	Vláda		Parlament			
	Projednávání	Usnesení č.	První čtení	Schválení	Zákon č.	Účinnost
<b>1994</b>	24-IX.	533/93	n/a	7-XII.	331/93 Sb.	1-I.
<b>1995</b>	21-IX.	542/94	n/a	14-XII.	268/94 Sb.	1-I.
<b>1996</b>	20-IX.	530/95	18-X.	12-XII.	305/95 Sb.	1-I.
<b>1997</b>	18-IX.	478/96	5-X.	13-XII.	315/96 Sb.	1-I.
<b>1998</b>	25-IX.	584/97	22-X.	12-XII.	348/97 Sb.	1-I.
<b>1999</b>	22-IX.	615/98	14-X.			
	6-XI.	729/98	25-XI.	15-I.	22/99 Sb.	24-II.
<b>2000</b>	20-IX.	963/99	21-X.			
	13-XI.	1179/99	8-XII.			
	3-I.	1/00	26-I.	3-III.	28/00 Sb.	8-IV.
<b>2001</b>	18-IX.	925/00	19-X.	5-XII.	491/00 Sb.	1-I.

Pramen: Usnesení vlády, sněmovní tisky

Od roku 1998 má vláda v parlamentu jen 37 % podporu. Smlouva o vytvoření stabilního politického prostředí v ČR uzavřená mezi ČSSD a ODS, kterou lze považovat za určitou formu závazných fiskálních rámců stanovených na počátku rozpočtového procesu dokázala, jak naznačuje srovnání schvalování státního rozpočtu na roky 2000 a 2001, že závazné fiskální rámce dokáží zabránit neschválení rozpočtu do začátku fiskálního roku.

Z dohody č. 1 o státním rozpočtu na rok 2000 a rozpočtovém výhledu, která doplňuje Smlouvu o vytvoření stabilního politického prostředí v ČR uzavřenou mezi ČSSD a ODS ze dne 14. ledna 2000, vyplývá závazek, že vláda navrhne rozpočty s cílem mít v roce 2001 státní rozpočet s deficitem maximálně 20 mld. Kč a v roce 2002 s deficitem maximálně 10 mld. Kč. V dalším roce by měl být státní rozpočet vyrovnaný. V letech 2001 a 2002 by měl deficit veřejných rozpočtů (jako podíl na HDP) postupně klesat tak, aby v roce 2003 výše deficitu veřejných rozpočtů splňovala maastrichtské kritérium.

Dohoda také obsahuje závazky o vývoji rozpočtových příjmů a výdajů. Na straně rozpočtových příjmů nedojde ke zvýšení daňového zatížení občanů a firem včetně zdravotního a sociálního pojištění, tzn. ke zvýšení tzv. složené daňové kvóty. Vláda urychlí legislativní práce směřující k zastavení růstu podílu mandatorních výdajů ve státním rozpočtu. [SMLOUVA O VYTVOŘENÍ STABILNÍHO POLITICKÉHO PROSTŘEDÍ V ČR UZAVŘENÁ MEZI ČSSD A ODS]

Povinnost schválení závazných fiskálních rámců poslaneckou sněmovnou by mohla omezit riziko hospodaření v podmínkách rozpočtového provizoria. Nevýhodou je vyšší časová náročnost a především nebezpečí, že se diskuse o rozpočtu v poslanecké sněmovně stane celoroční záležitostí. Současně jsou závazné fiskální rámce především nástrojem podporujícím společný zájem vlády na fiskální disciplíně. To posiluje názor, že stačí schválení závazných fiskálních rámců pouze vládou.

Rozsah závazných fiskálních rámců lze vymežit dvěma způsoby: obsaženými indikátory (1) a délkou období (2), na které jsou rámce uzavřeny.

Cílem závazných fiskálních rámců je ovlivnit přípravu rozpočtu a kvalitu rozhodování. Dnes resortní ministři při sestavování svého rozpočtu nevědí, na čem se dohodnou ostatní rezortní ministři a jak je tyto výsledky ovlivní, ani jaká bude celková výše rozpočtových škrťů. To vede k situaci věžňova dilematu: žádný rezortní ministr nechce škrty ve svém rozpočtu, pokud nemá jistotu, že se ostatní ministři vzdají stejné části rozpočtových výdajů. Ministři chtějí určitou záruku, ale ministr financí nemá ani formální kompetenci ani skutečnou moc ji poskytnout.

To způsobuje, že ministři začínají uplatňovat takové strategie, které jim zajistí, aby se výdajové škrty dotkly jejich rozpočtu co nejméně. Tyto strategie většinou spočívají v navrhování vyššího rozpočtu tak, aby po škrtech měl rozpočet žádoucí objem.

Strategie chápeme jako určité vzory, podle kterých se lidé chovají, aby dosáhli toho, o čem jsou přesvědčeni, že za to stojí. [WILDAVSKY (1997)] Některé strategie jsou způsobeny kompaktností rozpočtu. Škrty jsou často prováděny plošně, protože je to rychlé a protože není dostatek informací a znalostí, aby bylo možné dostatečně a předem posoudit jednotlivé výdajové projekty. Proto např. úřady začínají s rozsáhlými programy



postupně, aby příliš velké přírůstky výdajů nevyvolaly zbytečnou pozornost ostatních subjektů (tzv. camel's nose). Jiné strategie vyplývají z rozdělení rolí v rozpočtovém procesu nebo formálních pravidel, kterými se rozpočtový proces řídí.

Aby závazné fiskální rámce dokázaly těmto problémům zabránit, musí minimálně obsahovat: celkový objem rozpočtových výdajů, saldo rozpočtu a rozpočtové priority včetně objemu výdajů určených na jejich realizaci. To umožní stanovení výdajového rámce pro jednotlivá rezortní ministerstva (ministry).

Z důvodu způsobu realizace rozpočtové politiky metodou souběžné existence závazných fiskálních rámců a střednědobého rozpočtového výhledu, který bude popsán v následující kap. 5.3., je vhodné, aby obsah závazných fiskálních rámců byl srovnatelný s obsahem střednědobého rozpočtového výhledu.

Střednědobý výhled [ZÁKON Č. 218/2000, O ROZPOČTOVÝCH PRAVIDLECH A O ZMĚNĚ NĚKTERÝCH SOUVISEJÍCÍCH ZÁKONŮ] obsahuje očekávané příjmy státního rozpočtu a odhadované výdaje státního rozpočtu v jednotlivých letech, na které je rozpočtový výhled sestavován, a to nejméně v tomto rozsahu: celkové příjmy, celkové výdaje, výdaje na vybrané programy reprodukce majetku, u nichž výši účasti státního rozpočtu na jejich financování schválila vláda a přehled úvěrů, na něž jsou poskytnuty státní záruky.

Do budoucna se předpokládá, že střednědobý rozpočtový výhled bude zpracován podrobněji a pro delší období. Z hlediska účinnosti závazných fiskálních rámců je důležité především podrobnější členění rozpočtových příjmů a výdajů, uplatněné ve střednědobém rozpočtovém výhledu.

Střednědobý výhled se týká dnes pouze státního rozpočtu, tedy jen jednoho z veřejných rozpočtů, který spravuje ústřední vláda. V probíhajícím procesu fiskální decentralizace by nebylo efektivní, aby vláda zasahovala do hospodaření obcí a krajů. Na druhou stranu je však důležité uvažovat veškeré aktivity vlády, které jsou realizovány nejen prostřednictvím státního rozpočtu ale i státních fondů (zdravotní pojišťovny budou ponechány kvůli jasnému vymezení činnosti stranou mého zájmu). Proto je potřeba, aby závazné fiskální rámce i střednědobý rozpočtový výhled

zahrnovaly nejen státní rozpočet ale i operace státních fondů. Problematice státních fondů je věnována pozornost v další části této kapitoly (viz kap. 5.5.).

Z hlediska časového by se závazné fiskální rámce měly týkat stejně dlouhého období jako střednědobý rozpočtový výhled. Podle platných rozpočtových pravidel se v ČR střednědobý rozpočtový výhled sestavuje na období dvou let následujících po roce, na který je předkládán státní rozpočet. U programů reprodukce majetku odpovídá období střednědobého výhledu době jejich financování. V případě úvěrů, na které byla poskytnuta státní záruka, odpovídá období střednědobého výhledu stanovené době jejich splácení.

Je důležité zdůraznit, že závazné fiskální rámce a střednědobý rozpočtový výhled jsou dva samostatné nástroje rozpočtové politiky. Závazné fiskální rámce jsou politickým dokumentem, který obsahuje vyjádření záměrů a priorit vládní stany nebo stran ve formě rozpočtových výdajů, příjmů a jejich salda. Střednědobý rozpočtový výhled je především technickým dokumentem. Jedná se o přehled očekávaných výdajů, příjmů a salda státního rozpočtu v následující letech, který bere do úvahy dopady zákonných a jiných opatření, o kterých již bylo rozhodnuto. Neuvažuje však očekávané budoucí změny legislativy. Vychází z pravděpodobného vývoje exogenních faktorů působících na českou ekonomiku bez výrazných vnějších nebo vnitřních šoků.

Na základě výše uvedeného lze považovat za nejvhodnější, aby závazné fiskální rámce schvalovala pouze vláda a to v dubnu roku předcházejícího rozpočtovému roku, na který se rozpočet připravuje. Jejich rozsah by měl být minimálně shodný s rozsahem střednědobého rozpočtového výhledu pro jednotný rozpočet ústřední vlády tj. pro státní rozpočet a státní fondy. V dalším textu jsou pojmy závazné fiskální rámce a střednědobý rozpočtový výhled používány v tomto širším vymezení, pokud není uvedeno jinak.

Z hlediska efektivního stanovování a realizace vládních priorit je důležité podrobnější členění výdajů a příjmů. Zahnutí příjmů do závazných fiskálních rámců a střednědobého rozpočtového výhledu má smysl v případě, že se vládní priority týkají příjmové strany rozpočtu. Z hlediska stanovení priorit je klíčové funkční členění výdajů podle rozpočtové skladby (tj. členění výdajů podle účelu, na který jsou rozpočtové prostředky vynaloženy). Z hlediska přípravy rozpočtu a dělby kompetencí mezi

jednotlivé rezortní ministry je vhodné kapitolní členění příjmů a výdajů (tj. členění příjmů a výdajů podle odpovědnosti za správu rozpočtových prostředků).

Závazné fiskální rámce by měly především přispět k posílení společného zájmu členů vlády na udržitelnosti veřejných financí. Domnívám se, že pro jejich úspěšné působení je důležité i určité posílení pravomocí ministra financí nebo premiéra při projednávání a schvalování závazných fiskálních rámců a návrhu státního rozpočtu. Ministr financí by měl mít pravomoc rozhodnout v případě, že členové vlády nejsou schopni dosáhnout dohody.

### **4.3. Realizace rozpočtové politiky**

Souběžná existence závazných fiskálních rámců a střednědobého rozpočtového výhledu umožňuje uskutečnit podstatnou změnu v rozhodovacím procesu. Rozhodování o rozpočtu je především rozhodováním o změnách rozpočtových výdajů nebo příjmů vzhledem k předchozímu roku. Z celé řady důvodů, které byly podrobně charakterizovány v kap. 1, nelze každoročně rozhodovat o všech výdajích a příjmech státního rozpočtu.

Do návrhu rozpočtu na rok  $t$  je potřeba promítnout vliv makroekonomického vývoje, případně zohlednit zkušenosti z vývoje v minulých letech a zahrnout opatření umožňující naplnění vládních rozpočtových priorit.

V současnosti jsou při rozhodování o rozpočtu na rok  $t$  k dispozici schválený státní rozpočet na roky  $t-2$  a  $t-1$  a státní závěrečný účet na rok  $t-2$ . Proto je možné sledovat jen změnu návrhu rozpočtu na rok  $t$  vzhledem k návrhu na rok  $t-1$  nebo skutečnosti roku  $t-2$ . Rozhodování pak nemůže být jiné než inkrementální, protože ti, kdo rozhodují, nemají k dispozici jiné nástroje, než je srovnání s minulostí.

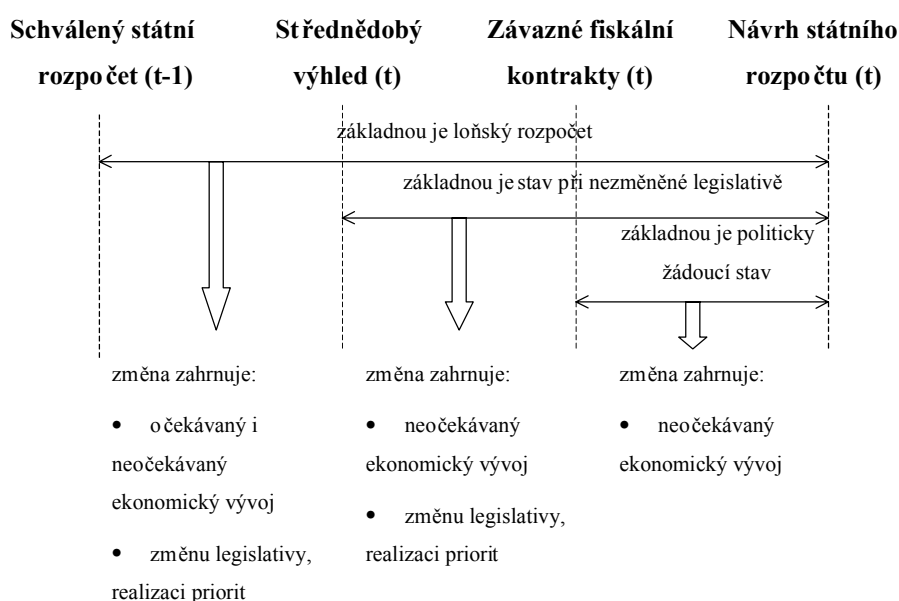
V případě, že jsou k dispozici závazné fiskální rámce a střednědobý rozpočtový výhled, lze dále sledovat

- změnu v návrhu rozpočtu na rok  $t$  vzhledem k situaci bez zahrnutí legislativních změn a vládních priorit, která je zobrazena ve střednědobém výhledu z období  $t-1$  na období  $t$ ,

- odchylky návrhu státního rozpočtu na rok  $t$  od závazných fiskálních rámců tj. politicky nejvíce preferovaného stavu.

K takovým odchylkám by nemělo docházet, pokud nedojde k neočekávanému ekonomickému vývoji nebo pokud závazné fiskální rámce nebyly postaveny na nerealistických odhadech. Obr. 4.2 nabízí srovnání uvedených změn:

Obr. 4.2: Proces rozpočtové politiky



Státní rozpočet ČR na rok 2001 obsahuje tři rozhodující vládní výdajové priority:

- vzdělání,
- podpora přípravy na vstup do EU,
- regionální politika a zaměstnanost. [USNESENÍ VLÁDY 601/2000]

Na příkladu dvou z těchto priorit lze dobře ilustrovat rozdíly v rozhodovacím procesu o rozpočtu a v možnostech následné kontroly. Uvedená analýza vychází ze

Zprávy k návrhu státního rozpočtu na rok 2001 (sešit C). Kurzívou jsou uvedeny údaje, které bylo potřeba doplnit z jiných zdrojů.

Za prvé, stávající situace na příkladu priority vzdělávání:

- cíl: v roce 2002 budou veřejné výdaje na vzdělání činit 6 % HDP, tj. na základě predikce vývoje HDP 110,2 mld. Kč
- výchozí stav: v roce 1999 činily výdaje na vzdělání (oddíl 31 a 32 rozpočtové skladby) 71,3 mld. Kč (vč. výdajů obcí 84,4 mld. Kč tj. 4,6 % HDP)
- navržené opatření: zvýšení výdajů MŠMT v roce 2001 o 9,9 mld. Kč
- shrnutí: ze Zprávy k návrhu státního rozpočtu na rok 2001 je možné o výdajích na vzdělání získat dva nesrovnatelné údaje: výdaje na vzdělání v roce 1999 činily 84,4 mld. Kč a v roce 2002 by měly činit 6 % HDP.

V Tab. 4.2 jsou uvedeny údaje, které pocházejí z jiných částí návrhu státního rozpočtu:

Tab. 4.2: Výdaje na vzdělání

	1999	2000	2001	2002
oddíl 31 a 32 rozpočtové skladby (mld. Kč)	71,3	68,8	80,3	
- změna (předchozí rok = 1,00)		0,96	1,17	
oddíl 31 a 32 rozpočtové skladby (% HDP)	3,9%	3,6%	4,0%	
- změna (% HDP)		-0,3%	0,4%	
oddíl 31 a 32 rozpočtové skladby a obce (mld. Kč)	84,4			128,5
oddíl 31 a 32 rozpočtové skladby a obce (% HDP)	4,6%			6,0%

Pramen: Návrh státního rozpočtu na rok 2001

Z návrhu státního rozpočtu nelze získat základní informace o rozpočtových výdajích určených na realizaci výdajové priority vzdělávání. Nelze také odpovědět na otázku, jak se na růstu výdajů bude podílet politika vlády a jaký by byl vývoj veřejných výdajů na vzdělání, kdyby se tato politika nerealizovala. Současně vzhledem k tomu, že veřejné výdaje na vzdělávání plynou nejen ze státního rozpočtu, ale i z rozpočtů obcí,

není zřejmé ani, kolik budou v roce 2001 činit celkové veřejné výdaje na vzdělání. Rozhodování v současnosti je rozhodováním o změnách výdajů vzhledem k minulému roku. Není současně možná kontrola výdajů určených na plnění stanovené priority.

Za druhé, využití závazných fiskálních rámců na příkladu priority přípravy na členství v EU:

- cíl: je specifikován v Národním programu na základě usnesení č. 251/2000, výdaje související s přípravou na vstup do EU by měly činit 31,4 mld Kč v roce 2001
- návrh: 22,7 mld. Kč, rozdíly mezi Národním programem a návrhem státního rozpočtu v jednotlivých rozpočtových kapitolách jsou zdůvodněny
- shrnutí: Národní program (závazné fiskální rámce pro jednu z vládních priorit) obsahuje závazek vlády věnovat na realizaci této priority určitý objem prostředků. Rozdíly mezi závazkem a skutečným rozpočtem jsou způsobeny částečně změnou ekonomických podmínek (pokles míry nezaměstnanosti) a částečně odsunutím realizace některých opatření na další roky z důvodů nedostatku zdrojů. Současně je možné kontrolovat využití konkrétních výdajů na realizaci příprav na vstup do EU a následně případně hodnotit i jejich efektivnost.

Z uvedeného srovnání přístupů vlády ke stanovování priorit a jejich zobrazení v návrhu státního rozpočtu jasně vyplývají rozdíly v informativnosti návrhu rozpočtu a možnosti kontroly jeho plnění. Je však potřeba upozornit na to, že závazné fiskální rámce a střednědobý rozpočtový výhled umožňují kvantifikovat velikost opatření směřujících ke splnění vládních priorit, avšak jsou schopny zachytit pouze výdaje spojené s realizovanými opatřeními, nikoliv jejich skutečné výsledky.

Z hlediska typologie rozpočtových metod uvedené v kap. 1. (viz Obr. 1.7) by zavedení závazných fiskálních rámců a střednědobého rozpočtového výhledu umožnilo přesun od inkrementálních metod rozpočtování k metodám racionálním. Navrhovanou metodu, tj. realizaci rozpočtové politiky prostřednictvím závazných fiskálních rámců a střednědobého rozpočtového výhledu, však nelze zařadit mezi metody programového

financování zejména proto, že nezahrnuje hodnocení výsledků realizovaných opatření, tj. hodnocení účinnosti veřejných výdajů.

Za hlavní výhody navržené metody lze považovat:

- proveditelnost (reálnost) jejího zavedení v podmínkách ČR, protože neklade na celý systém takové požadavky jako programové rozpočtování,
- zvýšení kvality informací, které jsou podkladem pro rozpočtové rozhodování a pro následnou kontrolu.

Kvalita a rozsah informací obsažených v rozpočtových dokumentech je důležitým faktorem ovlivňujícím transparentnost veřejných financí.

#### **4.4. Transparentnost veřejných financí**

Transparentnost veřejných financí lze chápat jako otevřenost a poskytování informací k široké veřejnosti o struktuře a funkcích vlády, o záměrech fiskální politiky a o účtech veřejného sektoru. [KOPITS, CRAIG (1998)] Transparentní veřejné finance vytvářejí prostor pro vyšší tlak trhu na vládu a na fiskální disciplínu. Současně umožňují lepší ohodnocení vládních záměrů. Možnost srovnání rozpočtu a skutečnosti umožňuje kontrolu dosažení cílů a zvýšení produktivity veřejných výdajů. Netransparentnost systému veřejných financí může být důsledkem záměrného utajování informací nebo technické neschopnosti vlády informace poskytovat.

Širší vymezení transparentnosti nabízí tzv. Kód správného přístupu k fiskální transparentnosti (Code of Good Practices on Fiscal Transparency) vytvořený MMF. [IMF (1998)] Tento kód vymezuje fiskální transparentnost jako:

- Jasnost rolí a zodpovědnosti: vymezení vládního sektoru vůči sektoru soukromému, pravidla a rozdělení zodpovědnosti ve vládě a zákonný a administrativní rámec fiskálního managementu.
- Dostupnost úplných a pravidelných informací o minulých, současných i budoucích fiskálních činnostech vlády.

- Otevřenost přípravy a realizace rozpočtu vč. vykazování výsledků: konkretizace cílů, makroekonomického rámce, politických východisek a hlavních fiskálních rizik.
- Zaručení úplnosti (celistvosti) údajů nezávislým orgánem. [IMF (1998)]

MMF hodnotí pozitivně zvýšení transparentnosti veřejných financí v ČR v posledních dvou letech. [IMF (2000)] Jedná se především o zahrnutí hospodaření státních fondů do konsolidovaných veřejných rozpočtů a zveřejňování informací o vládních zárukách. Pro další zlepšení je potřeba, aby při rozhodování o státních zárukách byly zváženy jejich očekávané náklady a zohledněno jejich riziko. Je nutné vykazovat a kvantifikovat všechny kvazifiskální aktivity státních podniků, finančních institucí a daňové výdaje.

Pro ČR jsou zajímavé především požadavky na jasné odlišení veřejného sektoru od ostatních sektorů národního hospodářství, kde veřejný sektor zahrnuje veškeré činnosti ústřední a místních vlád. Dále pak je to požadavek, aby rozpočtová dokumentace kromě cílů rozpočtové politiky, makroekonomického rámce a politických východisek rozpočtu obsahovala i hlavní identifikovatelná rizika. Rizika plynoucí především z možných odchylek makroekonomických odhadů a nejistých nákladů přijatých závazků by měla být, pokud je to možné, kvantifikována.

Nejasné vymezení veřejného sektoru s sebou nese jednak problémy při naplnění principu úplnosti rozpočtu a jednak svádí k morálnímu hazardu soukromých subjektů, které spoléhají na vládní pomoc. K morálnímu hazardu dochází pokud některý subjekt nenese úplné náklady své činnosti. Některé nebo všechny náklady jsou pak přesunuty na jiné subjekty. V našem případě jsou náklady za dodatečně podstoupené riziko přeneseny na vládu a tedy na daňové poplatníky (občany). [LEGGETT A STRAND (1997)]

Zásada úplnosti rozpočtu vyžaduje, aby rozpočet obsahoval všechny závazky státu a aby finanční důsledky politických rozhodnutí respektovaly rozpočtové omezení. Nejasné vztahy mezi vládou a státními finančními a nefinančními institucemi vedou k finanční podpoře realizované ad hoc a mimo rozpočet. Často pak může dojít k zatajení informací o fiskálních nákladech a o podmínkách záchrany bank nebo restrukturalizace podniků.



S problémem nedostatečné transparentnosti úzce souvisí volba ukazatele, kterým se hodnotí výsledky hospodaření veřejného sektoru. V ČR je stále hlavním ukazatelem výsledků rozpočtového hospodaření saldo státního rozpočtu, které je vykazováno měsíčně a saldo konsolidovaných veřejných rozpočtů, které je však k dispozici jen jednou ročně, asi s půlročním zpožděním. Velký tlak na vyrovnanost těchto sald, především pak salda státního rozpočtu, vedl k nárůstu mimorozpočtových operací a k nahromadění nepřímého dluhu. (viz. podrobněji kap. 3., Tab. 3.9)

Hodnocení fiskální pozice země je nejhodnější provádět na základě konsolidovaných účtů veškerých činností vlády. [OECD (2000b)] Ideální je pokud jsou tyto účty k dispozici včas a vycházejí z aktuálního účetnictví. V ČR existují dnes tři zdroje informací o rozpočtovém hospodaření:

- Státní rozpočet a státní závěrečný účet: jejich hlavní výhodou je měsíční periodicita, nezahrnuje však veškeré vládní činnosti a je zpracován na základě tzv. pokladního (cash) principu.
- Konsolidované veřejné rozpočty zpracované metodikou GFS: jsou k dispozici poměrně včas, zahrnují veškeré vládní aktivity, jejich nevýhodou je zpracovávání na pokladním principu a především zahrnutí příjmů z privatizace.
- Národní účty: vyhovují většině uvedených požadavků, jsou však k dispozici se značným i víceletým zpožděním.

Používání salda příjmů a výdajů vlády jako jednoho z hlavních hodnotících a srovnávacích ukazatelů je velmi časté. Jeho hlavní slabinou je vyloučení mimorozpočtových a quasi-fiskálních operací a nezahrnutí nebo zkreslení některých finančních operací se soukromým sektorem nebo zahraničím a další typy tzv. oportunistického chování. Kvalitu informace, kterou poskytuje saldo může zvýšit vyloučení jednorázových transakcí (především souvisejících s privatizací).

Vypovídací schopnost a srovnatelnost vykazovaného salda by se měla zvýšit respektováním pravidel tzv. přísného účetnictví (prudent accounting), tak jak vyplývají z Maastrichtské dohody: tlak na transparentnost (omezení skrytých dluhů a mimorozpočtových deficitů), široké zahrnutí jednotlivých složek veřejného sektoru

(tj. zahrnutí státních podniků, veřejné dopravy, železnice, pošt a všech dalších vládou zaručených organizací), akruální účetnictví, asymetrie při účtování o různých fázích životního cyklu závazků (např. při vydání depozitních certifikátů dochází k výdajům pouze v době splatnosti ale náklady vznikají v průběhu celého období), propojení finančních toků se stavem rozvahy (tj. sledování vzniku podmíněných závazků) a kritické zvážení rizika plynoucího ze zahraničního zadlužení. [FORTE (1999)]

Při srovnání výsledků rozpočtového hospodaření v ČR s výsledky v zemích EU nebo s maastrichtskými konvergenčními kritérii si je potřeba uvědomit rozdílnou metodiku používanou v zemích EU a v ČR. Metodika EU (dnes ESA 95) je založena na akruální bázi sledování vládních operací. Proces, který vede k výpočtu deficitu z pokladní báze na akruální základ je značně obtížný, v tranzitivních ekonomikách, kvůli velkému množství nestandardních a složitých operací a značnému zpoždění při publikování národních účtů, zvláště. [BEZDĚK (2000)]

Další možností hodnocení fiskální pozice země je vykazování hrubého nebo čistého dluhu (tj. hrubý dluh po odečtení domácích cenných papírů a zlatých a devizových rezerv). Tento ukazatel je spolehlivější a rovněž umožňuje lepší srovnání než rozpočtové saldo. Nejkomplexnějším ukazatelem je čisté vládní jmění (government net worth), které se však, především kvůli nejednoznačnosti oceňování vládních aktiv a pasiv, dnes vyazuje pouze na Novém Zélandu.

Jedním z hlavních kritérií transparentnosti veřejných financí je veřejnosti přístupný přehled o veškerých závazcích vlády. Tyto závazky lze třídit podle řady kritérií. Z hlediska analýzy fiskálních rizik je zajímavé rozlišení závazků vlády na přímé a nepřímé a na explicitní a implicitní. [POLÁČKOVÁ (1999)] Explicitní závazky jsou závazky dané zákonem nebo smlouvou. Implicitní závazky jsou morálními závazky vlády, které vyplývají z očekávání veřejnosti nebo politických a dalších tlaků. Přímé závazky jsou jisté, podmíněné závazky nastanou jen při určité situaci a to jak exogenní (přírodní katastrofa, bankovní krize) tak endogenní (vládní programy, regulace, dohled). V Tab. 4.3 je uvedena klasifikace závazků vlády ČR.

Tab. 4.3: Vládní závazky - typologie

	<b>Přímé</b>	<b>Nepřímé</b>
<b>Explicitní</b>	Současné rozpočtové výdaje (A) Zahraniční a domácí státní dluh (A) Budoucí mandatorní výdaje (B)	Státní záruky Dluhy a jiné závazky KoB Závazky ČEB, EGAP, Fondu pojištění vkladů
<b>Implicitní</b>	Budoucí výdaje na údržbu a provoz veřejných investičních projektů (B) Investiční výdaje na dopravu a ŽP podle požadavků na vstup do EU (B) Výdaje podle požadavků NATO (B)	Dluhy a jiné závazky FNM Další problémy bank (KB, ČS) Další ztráty a neplacené dluhy podniků (ČD) Závazky PGRLF Dluhy a jiné závazky nižších územních celků Problémy kampeliček a penzijních fondů Závazky ČF a další náklady nestandardních operací ČNB

Pramen: POLÁČKOVÁ – BRIXI (2000)

Součástí dnes schvalovaného státního rozpočtu jsou pouze položky (A). To znamená, že veškeré další závazky vznikají mimo standardní rozpočtový proces. Zavedení střednědobého fiskálního rámce by mělo poměrně dobře podchytit položky (B), protože jejich výskyt je jistý. U všech nepřímých závazků je hlavním problémem jejich odhadu nejistota, kdy a zda vůbec nastanou a v jaké výši. Je tedy zřejmé, že veškeré nepřímé závazky s sebou přinášejí značné riziko pro systém veřejných financí. Tomu není možné zcela zabránit, je však možné toto riziko podstatně snížit.

Prvním krokem je jasné přiznání existence těchto rizik, odstranění jejich "skrytého" charakteru a jejich kontrola. Vytvoření limitů zodpovědnosti státu, které budou veřejností uznány, pomůže snížit morální hazard. Je rovněž důležité přizpůsobit pravidla tak, aby podmíněné a nepřímé závazky byly zahrnuty do rozhodování o rozpočtu a aby tak byla zajištěna rovnost mezi podmíněnými (záruky, pojištění) a přímo financovanými programy (dotace, přímé poskytování a financování služeb). Je

potřeba si současně uvědomit, že přímé financování je obvykle z dlouhodobého hlediska levnější.

Před přistoupením k jakémukoliv novému závazku je třeba tento potenciální závazek ohodnotit z hlediska strategických vládních cílů. Stejně analýzy i rozhodování se musí týkat jak rozpočtových tak mimorozpočtových závazků. Při volbě konkrétního typu vládní podpory je třeba zvážit finanční riziko projektu, vládou preferované riziko a kapacitu vlády riziko řídit. Pokud se vláda rozhodne nový závazek přijmout, jeho výše nesmí v žádném případě překročit předem stanovené limity. Soukromý subjekt nesmí očekávat státní pomoc nad úroveň vládou přijatých závazků. Aby byl závazek platný musí být řádně ohodnocen, rozpočtován, zaúčtován a zveřejněn. V průběhu celé životnosti programu je nutné sledovat všechny jeho rizikové faktory.

Veškerá vládní podpora by měla být poskytována tak, aby byla vláda maximálně chráněna proti riziku. Detailní analýza rizika by měla identifikovat kontrolovatelná rizika a měla by být podkladem pro rozhodnutí, která rizika pokrýt vládní zárukou a která ne. Je třeba vytvořit mechanismus sdílení rizika, vláda by neměla ručit za více než 35 – 50 % hodnoty daného (často čistě soukromého) projektu a měla by být posledním ručitelem. Současně je třeba vytvořit regulační a kontrolní mechanismy sledující výkony daného programu. Vláda by měla mít možnost z takového smluvního vztahu vystoupit, pokud působnost stávajícího programu pokryje novou vládní politikou.

Při přebírání nových závazků by měla vláda postupovat tak, aby se vyvarovala přebírání nesnesitelně vysokého rizika. SCHICK (1999) doporučuje čtyři základní přístupy k regulaci rizika:

- Informace v rozpočtu: V příloze rozpočtu uvést informace o podmíněných závazcích a rizicích, které však nezahrnují rozpočtové odhady. Tyto informace nejsou součástí schvalovací procedury, ale prosté uvedení veškerých závazků vlády vede ke zvýšení úplnosti rozpočtu. V ČR jsou v současné době v návrhu státního rozpočtu uvedeny údaje o poskytnutých vládních zárukách. Chybí však podrobnější informace o dalších závazcích. Proto by součástí návrhu státního rozpočtu měla být část pokračující v analýze nepřímého dluhu provedené Světovou bankou do roku 1998.

- Paralelní rozpočet pro podmíněné závazky: Vláda sestavuje paralelní rozpočet pro podmíněné závazky a rizika, který je schvalován parlamentem. Tento rozpočet obsahuje veškeré závazky schválené pro daný rok a současně vytváří rezervu na případné výdaje spojené s podmíněnými závazky. Realizace tohoto přístupu v ČR je závislá především na zavedení povinnosti tvorby rezerv na vydané vládní záruky. Domníváme se, že by se tento krok neměl příliš odkládat, jeho konkrétní podoba (není vyloučen ani přístup č. 3) však přesahuje rámec této práce.
- Začlenění podmíněných závazků do rozpočtu (na cash principu): Vláda v rámci běžného rozpočtu vytvoří rezervy na ztráty očekávané v průběhu fiskálního roku. Prostřednictvím rozpočtu dochází rovněž k regulaci celkového objemu vydaných vládních záruk.
- Rozpočtování nákladů podmíněných závazků: Tato metoda zahrnuje komplexní procedury pro odhad nákladů a vykazování cash flow z úvěrových transakcí. Cílem tohoto přístupu je zajištění neutrality rozpočtového rozhodování.

Realizace prvního opatření, které bylo již z části realizováno a realizace druhého přístupu je v ČR možná v poměrně krátkém období, protože s sebou nenese příliš velké finanční ani technické nároky. Oba tyto přístupy současně umožňují zahrnutí nejen nově vznikajících závazků, ale i závazků již existujících (především dříve vydaných vládních záruk). Začlenění podmíněných závazků do rozpočtu a rozpočtování nákladů podmíněných závazků je v současnosti v ČR, bohužel, prakticky nerealizovatelné.

Pro zvýšení transparentnosti veřejných rozpočtů v ČR byl učiněn nesmírně důležitý krok, když Světová banka provedla výzkum existujících nepřímých a podmíněných závazků. V současné době je potřeba v tomto výzkumu pokračovat, tj. aktualizovat údaje o závazcích transformačních institucí, státních podniků apod. Dalším krokem je stanovení pravidel, která zpřísní podmínky poskytování vládních záruk. Nejedná se pouze o limit celkového objemu vydaných záruk, ale především o jejich obezřetnější poskytování, komplexnější hodnocení a především o sdílení rizika vlády a jiných subjektů. Třetím krokem pak musí být zahrnutí podmíněných závazků do

rozpočtového procesu (tj. bez ohledu na zvoleném přístup regulace rizika, je potřeba, aby vydání státních záruk podléhalo schválení parlamentu) a zahájení tvorby rezerv na budoucí výdaje.

#### **4.5. Jednotný rozpočet ústřední vlády**

Rozpočtový proces je procesem politické volby mezi soutěžícími výdajovými projekty. Je to hledání rovnováhy mezi jednotlivými rozpočtovými oblastmi. V případě, že dochází k plošnému snižování veřejných výdajů v rozpočtovém procesu, je možnost soutěže omezena. Mezi jednotlivými roky nedochází ke změnám. Je důležité, že i při nezměněných vládních prioritách je potřeba rozhodovat mezi existujícími programy o tom, zda dřívější rozhodnutí změnit nebo ne. [RUBIN (2000)]

Soutěž o rozpočtové zdroje má mnoho účastníků, kteří mají různé výdajové cíle. Různí účastníci mají různě široké zájmy: Nejširší zájmy má vláda, pak parlament, užší úřady a nejužší speciální zájmové skupiny.

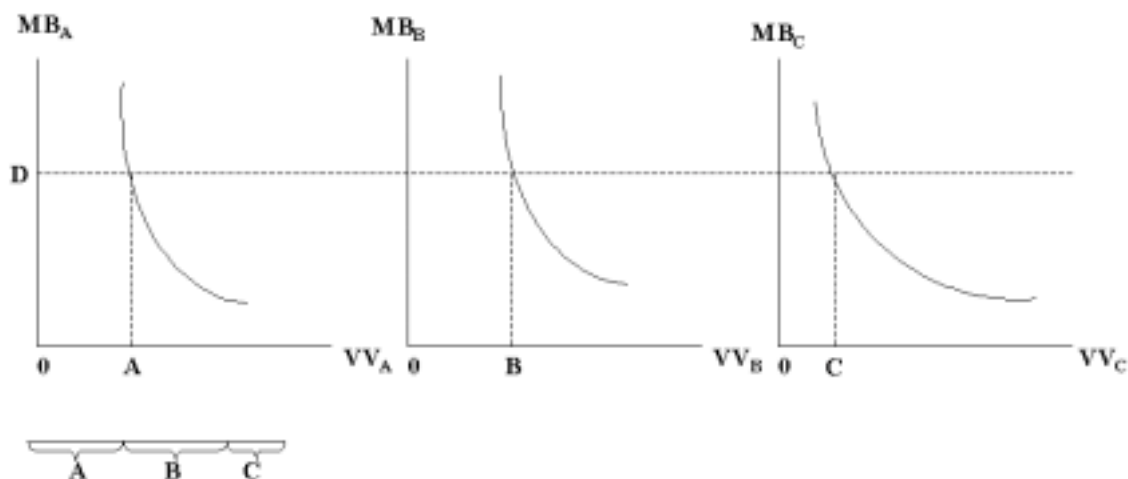
Výběr mezi soutěžícími výdajovými projekty je problémem alokační ekonomie. Jde o stanovení způsobu, kterým lze dosáhnout nejefektivnějšího využití zdrojů. Složení rozpočtu při jeho fixním objemu za předpokladu dělitelnosti jednotlivých projektů určíme na základě porovnání jejich nákladů a užitků. Zdroje mezi jednotlivé projekty rozdělíme tak, abychom při daném rozpočtu maximalizovali užitek. Existují dvě základní kritéria pro stanovení varianty alokace zdrojů, která přináší maximální užitek:

- čisté užítky  $\sum B - \sum C$ ,
- podíl užitků a nákladů  $\frac{\sum B}{\sum C}$ .

Protože celkové náklady  $\sum C$  jsou dány objemem rozpočtu, jedná se při použití obou uvedených kritérií o maximalizaci celkových užitků  $\sum B$ . Toho dosáhneme vyrovnaním mezních užitků neboli užitků plynoucích z poslední vydané peněžní jednotky. [MUSGRAVE A MUSGRAVEOVÁ (1994)] Tato situace je zobrazena na Obr. 4.3, kde spolu o rozpočtové zdroje soutěží tři projekty A, B a C. Celý rozpočet je rozdělen

mezi jednotlivé projekty tak, že se mezní užítky jednotlivých projektů rovnají  $MB_A = MB_B = MB_C$ .

Obr. 4.3: Alokace rozpočtu mezi projekty A, B a C



Pramen: MUSGRAVE A MUSGRAVEOVÁ (1994, s. 122)

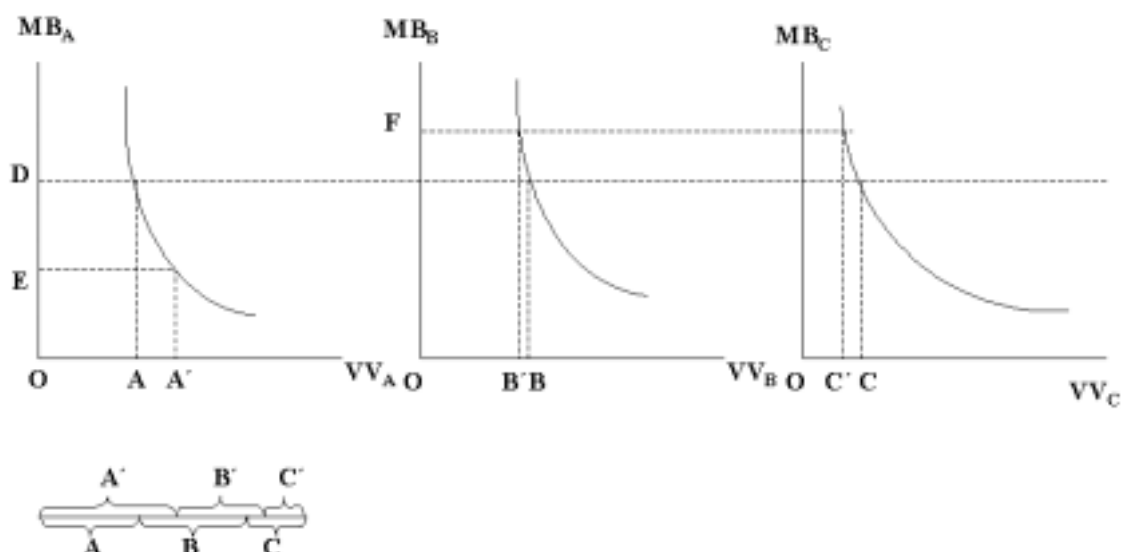
Pozn.: MB – mezní užítky jednotlivých projektů

VV – rozpočtové výdaje na jednotlivé projekty

Struktura rozpočtu a rozpočtového procesu může ovlivnit sílu soutěže a rozsah požívání rozpočtových strategií. Cílem rozpočtových strategií není efektivně soutěžit o rozpočtové zdroje ale rozpočtovou soutěž omezit. K omezení soutěže dochází vyčleněním některých rozpočtových výdajů, jedná se např. o daňové asignace (earmarking), mandáty, mandatorní výdajové programy, mimorozpočtové operce (např. státní fondy a státní podniky) [RUBIN (2000)], státní záruky a daňové výdaje [WILDAVSKY (1997)].

Optimální alokace lze však dosáhnout pouze, když je možné porovnat mezní užítky všech rozpočtových výdajů. Pokud je soutěž určitým způsobem omezena, tj. pokud se jí některý projekt neúčastní, je omezena možnost nalezení nejlepšího složení rozpočtu. Důsledky vyčlenění projektu A ze soutěže o rozpočtové zdroje na strukturu rozpočtu jsou znázorněny na Obr. 4.4.

Obr. 4.4: Alokace rozpočtu mezi projekty A, B a C v případě omezení soutěže



Pramen: vlastní aplikace modelu MUSGRAVE A MUSGRAVEOVÁ (1994, s. 122)

Projekt A je financován např. asignací výnosů konkrétní daně nebo zřízením státního fondu. Tento způsob financování mu zajišťuje pevné příjmy ve výši  $OA'$  bez ohledu na mezní užitky tohoto projektu. O částku  $OA'$  jsou sníženy prostředky, o které soutěží projekty B a C. Zbytek rozpočtu je rozdělen tak, že se mezní užitky obou projektů rovnají. Při porovnání mezních užitků všech tří projektů zjistíme, že  $MB_A < MB_B = MB_C$ . Mezní užitky plynoucí z projektu A jsou nižší než mezní užitky projektů B a C. Vyčlenění projektu A ze soutěže o rozpočtové zdroje bylo příčinou neefektivní alokace zdrojů.

Omezením marginálního přístupu je skutečnost, že většina projektů není dělitelná. Umožňuje však ilustrovat důsledky různých forem omezení rozpočtové soutěže.

V české veřejné rozpočtové soustavě se setkáváme prakticky se všemi výše uvedenými formami omezujícími soutěž o rozpočtové zdroje. WILDAVSKÝ (1997, s. 347) uvádí, že jen asi o jedné třetině veřejných zdrojů v západních zemích se rozhoduje během každoročního rozpočtového procesu. Podobný odhad pro ČR jsem v literatuře nenašla. Domnívám se však, že v ČR to je ještě méně.

Očekávané výdaje státního rozpočtu činily v roce 2000 77 % výdajů konsolidovaných veřejných rozpočtů. Podíl mandatorních výdajů na výdajích státního



rozpočtu činil 54 %. Pokud neuvažujeme žádné další vyloučení výdajů z rozhodování o státním rozpočtu, z uvedených údajů vyplývá, že součástí rozpočtového procesu, tj. odhadu, schválení a přidělení rozpočtových prostředků, je asi 35,4 % výdajů konsolidovaných veřejných rozpočtů. Při zahrnutí tzv. kvazi-mandatorních výdajů, které činí asi 22 % výdajů státního rozpočtu, se uvedený podíl sníží na necelých 15 %.

Problematicke mandatorních výdajů je v současnosti věnována určitá pozornost. Především byla zpracována analýza mandatorních výdajů zahrnující jejich identifikaci a kvantifikaci. Tato analýza se stala jako zvláštní sešit součástí návrhu státního rozpočtu na rok 2000 a je průběžně aktualizována.

Restrukturalizace výdajových položek z hlediska jejich efektivnosti a racionality je jedním ze základních pilířů koncepce návrhu státního rozpočtu na rok 2001. [Návrh státního rozpočtu ČR na rok 2001] O dostatečnosti uvedených kroků lze určitě diskutovat, já bych se však chtěla více věnovat oblastem, kterým je věnována v ČR menší pozornost.

Jedná se především o mimorozpočtové operace a daňové asignace ve formě státních fondů. K mimorozpočtovým operacím české vlády dochází i mimo soustavu veřejných rozpočtů prostřednictvím tzv. transformačních institucí. Problematikou těchto institucí se zabývá podrobně zpráva Světové banky „Czech Republic Toward EU Accession“ [WORLD BANK (1999)] a zvláštní sešity návrhu státního rozpočtu ČR na roky 2000 a 2001 a v této práci se jimi nezabývám.

Státní fond je právnická osoba zřízená zákonem za účelem finančního zabezpečení zvláště stanovených úkolů a hospodaření s prostředky pro ně určenými. V zákoně, kterým se státní fond zřizuje, je stanoven orgán, do jehož působnosti státní fond patří, finanční zdroje a způsob jejich použití a způsob financování správních výdajů státního fondu. Zůstatky prostředků státního fondu se převádějí do následujícího rozpočtového roku. [ZÁKON Č. 218/2000, O ROZPOČTOVÝCH PRAVIDLECH A O ZMĚNĚ NĚKTERÝCH SOUVISEJÍCÍCH ZÁKONŮ]

Fondové financování je účelové a zajišťuje dlouhodobou stabilitu vazby vybraných výdajů na rozpočtově určené příjmy. Jejich existence však vede k atomizaci veřejných rozpočtů. Obtížněji se realizuje jednotná finanční politika. [HORČICOVÁ

A VAŠKOVÁ (1994)] Ve srovnání s prostředky státního rozpočtu je u státních fondů omezena možnost veřejné (parlamentní) kontroly. Hospodaření státních fondů je obecně nákladnější než realizace stejných úkolů prostřednictvím státního rozpočtu. Současně je porušen princip neúčelovosti daní tj. neexistence účelové vazby jednotlivých rozpočtových příjmů pro rozpočtové určité výdaje. [JÍLKOVÁ A HÁJEK (1998)] V neposlední řadě je státní fond setrvačný a není schopen reagovat na změnu priorit.

Daňové asignace (earmarking), opak principu neúčelovosti, zajišťují vazbu veřejných příjmů na určité programy nebo projekty při daných zdrojích veřejných příjmů, kdy zákonodárce vyžaduje určitou úroveň rozpočtových výdajů na speciální účel. Při respektování neúčelovosti rozpočtových příjmů o rozdělení celkové částky rozhodují administrátoři. Zastánci asignací se k nim uchylují, když nedokáží obstát v soutěži, které se účastní všichni. [RUBIN (2000)]

Na existenci daňových asignací a mimorozpočtových fondů neexistuje v literatuře jednotný názor. Někteří autoři považují daňové asignace za účinný nástroj zvýšení efektivnosti veřejného sektoru.

Domnívám se však, že vznik nových státních fondů byl v ČR motivován především politickými zájmy. Často uváděný důvod zavádění státních fondů: možnost převádět prostředky do dalších let považují za nedostatečný. Národní fond, prostřednictvím, kterého jsou realizovány finanční toky mezi ČR a EU, je příkladem určitého řešení uvnitř státního rozpočtu.

Pokud státní fondy mají sloužit k financování zvláštních priorit, není důvod se obávat, že by skutečné priority nedokázaly obstát v soutěži s ostatními výdaji.

Proto považuji za optimální jednotný rozpočet ústřední vlády, který by zahrnoval operace státního rozpočtu, státních fondů a v delším časovém období i tzv. transformačních institucí. Tento rozpočet by měl současně obsahovat informaci o podmíněných závazcích a rizicích, vč. odhadu jejich dopadu na rozpočet.

Z výše uvedeného vyplývá, že základním požadavkem na rozpočtovou politiku je její dlouhodobá udržitelnost. Udržitelnost veřejných financí dokáží posílit instituce, které posilují společný zájem účastníků rozpočtového procesu. Na základě politického

uspořádání v ČR považují za vhodnější pro posílení společného zájmu na udržitelnosti veřejných financí zavedení závazných fiskálních rámců.

Závazné fiskální rámce jsou politicky závazným dokumentem, který obsahuje vládní priority vyjádřené v rozpočtových termínech. Tento dokument by v dubnu schvalovala vláda, tak aby byl při přípravě návrhu rezortních rozpočtů k dispozici jasný a závazný rámec celkového státního rozpočtu. Společná existence závazných fiskálních rámců a střednědobého rozpočtového výhledu by současně měla přispět k omezení inkrementalistického rozhodování, které je důsledkem neexistence možnosti jiného srovnání než srovnání s minulostí.

Udržitelnost veřejných financí je koncept přesahující rozsah státního rozpočtu a zahrnuje veškeré závazky státu a to jak přímé tak nepřímé. To vyvolává tlak na zvýšení transparentnosti celého systému veřejných financí tak, aby žádné finanční operace vlády neprobíhaly mimo veřejnou (parlamentní) kontrolu. K tomu by mělo přispět vytvoření jednotného rozpočtu ústřední vlády, který by zahrnoval operace státního rozpočtu, státních fondů, transformačních institucí a informace o podmíněných závazcích a jejich očekávaném rozpočtovém dopadu.

## Závěr

Předkládaná doktorská disertační práce je věnována veřejným rozpočtům, rozpočtovému procesu a institucím, které je ovlivňují. Zabývá se především vztahy mezi institucemi a výsledky 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.

Rozpočtový proces je v práci uvažován jako konkrétní typ tzv. kolektivní volby, kdy dochází k rozhodování o veřejné poptávce a veřejné nabídce. Tento 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. Hlavními účastníky rozpočtového procesu jsou vláda jako moc výkonná, parlament jako moc zákonodárná, úřady, zájmové skupiny a sociální partneři.

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.

Výsledkem tradičního rozpočtového procesu je však 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 PPB a ZBB.

Rozpočtový proces se řídí zásadami, které reflektují vývoj názorů ekonomické vědy, a volebními pravidly a jednacím pořádkem. Jeho průběh a výsledky jsou ovlivněny dalšími institucionální faktory. V práci je pro ně používán široce vymezený

termín instituce, kterým rozumíme všechny proměnné, které ovlivňují rozpočtový proces a výsledky rozpočtového hospodaření.

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. Současně v zemích s většinovým parlamentním systémem se podařilo snížit podíl veřejného dluhu na HDP. Časté střídání vlád vede k vyšším vládním deficitům, vliv stranického systému není jednoznačný. Současně se nepodařilo potvrdit vliv ideologie vlády na výsledky rozpočtového hospodaření.

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 dohody uzavřené na počátku rozpočtového procesu.

K vytvoření společného zájmu vedlo schválení maastrichtských konvergenčních kritérií v roce 1992. Dvě z těchto kritérií definují maximální povolenou výši vládního

deficitu a veřejného dluhu jako podílu na HDP pro přijetí země do EMU. K dalšímu posílení zájmu vlád členských zemí EU na vysoké fiskální disciplíně přispělo i schválení Paktu stability a růstu v roce 1997.

Účinnost stanovení maastrichtských kritérií byla testována na datech 15 členských zemí z let 1981 – 2000. Pomocí jednoduché a vícenásobné regresní analýzy byly zkoumány závislosti výše vládního deficitu a ekonomických a institucionálních proměnných. Výsledky provedené analýzy potvrzují, že použitý upravený model dokáže dobře (z více než 60 %) vysvětlit vývoj výše vládního deficitu. Výsledky ukázaly, že zavedení maastrichtských konvergenčních kritérií vedlo k poklesu vládního deficitu.

Bylo potvrzeno, že vhodné rozpočtové instituce jsou schopny omezit negativní vliv politické nestability na výši vládního deficitu. Před vznikem maastrichtských kritérií byla výše vládního deficitu negativně ovlivněna změnou vlády v příslušném roce. Po zavedení maastrichtských konvergenčních kritérií však vliv změny vlády v příslušném roce přestal být statisticky významný.

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. 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.

Stávající situace je ovlivněna institucemi, které ovlivňují rozpočtový proces. Z hlediska politických institucí je situace v ČR poměrně nepříznivá: proporcionální volební systém, menšinová vláda, fragmentované politické strany a 12 % podíl poslanců z extremistických stran. Rozpočtový proces je velmi decentralizovaný. Centralizovaná jsou pouze pravidla, kterými se řídí parlamentní fáze rozpočtového procesu. Tlak na vyrovnanost státního rozpočtu vedl k nárůstu operací prováděných mimo soustavu veřejných rozpočtů prostřednictvím tzv. transformačních institucí a státních záruk.

Na základě podrobné obsahové analýzy literatury a vlastní empirické analýzy ke zvýšení efektivity rozpočtového procesu a rozpočtové politiky v ČR doporučuji následující opatření:

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

Závazné fiskální dohody by měly být politickým a politicky závazným dokumentem, který schvaluje vláda v průběhu dubna. Jejich zavedení by se mělo projevit ve dvou rovinách. Za prvé, by jasně definovaný rámec rozpočtu umožnil zefektivnit přípravu rozpočtu. Jasně definované priority by rovněž přispěly k vyšší průhlednosti a kontinuitě hospodářské politiky. Za druhé, by zavedení závazných fiskálních dohod 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 dohodách.

Dnes je totiž rozpočtové rozhodování nutně inkrementální, protože členové vlády a poslanci mohou srovnávat jen změnu vzhledem k minulému období. Závazné fiskální dohody budou obsahovat politicky nejpreferovanější stav. Ve střednědobém rozpočtovém výhledu bude uvedena situace, pokud nebudou provedeny žádné legislativní změny. 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 dohod a střednědobého rozpočtového výhledu umožní nejen zprůhlednit a zracionalizovat celý proces rozhodování, ale také kontrolovat, jak byly 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 přispívají k vyšší hospodárnosti.

Ke zprůhlednění rozhodování by dále mělo přispět vytvoření jednotného rozpočtu ústřední vlády, tj. rozpočtu, ve kterém by byla 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. Jednotný rozpočet ústřední vlády by měl zahrnovat operace státního rozpočtu, státních fondů, transformačních institucí a informace o podmíněných závazcích a jejich očekávaném rozpočtovém dopadu.



## Literatura

- Alesina A., Perotti, R. *Budget deficits and budget institutions*. 1996b. IMF Working Paper 96/52.
- Alesina A., Perotti, R. *The political economy of budget deficits*. 1994. IMF Working Paper 94/84.
- Alesina A., Perotti, R. *Fiscal adjustment in OECD countries. Composition and macroeconomic effects*. 1996a. IMF Working Paper 96/70.
- Alesina, A., Hausmann, R., Hommes, R., Stein, E. *Budget institutions and fiscal performance in Latin America*. 1996. NBER Working Paper 5586.
- Allan, B. *Toward a Framework for a Budget Law for Economies in Transition*. 1994. IMF Working Paper 94/149.
- Auld, D.A.L., Miller, F.C. *Principles of Public Finance. A Canadian Text*. Methuen, Toronto, 1984. ISBN 0-458-98710-7
- Barro, R.J. On the Determination of the Public Debt. *Journal of Political Economy*. 1979, roč. 87, č. 5, s. 940 - 971
- Bezděk, V. Riziko na straně vlády. *Ekonom*. 29.9.2000, s. 24-25
- Bini Smaghi, L. Istituzioni politiche e debito pubblico. Un commento. In Artoni, R. *Teoria economica e analisi delle istituzioni*. Il Mulino, Bologna, 1993. ISBN 88-15-04158-3
- Brinks, R., Witteveen, T. *Toegang tot de Rijksbegroting*. Sdu Uitgevers, Den Haag, 1995. ISBN 90-399-0913-X
- Buchanan, J.M., Flowers, M.R. *The Public Finances – An Introductory Textbook*. Irwin. Homewood, Illinois, 1987. ISBN 0-256-03340-4
- Buchanan, J.M., Tullock, G. *The calculus of Consent*. Ann Arbor Paperback. Michigan, 1992. ISBN 0-472-06100-3
- Buchanan, J.M., Wagner R.E. *Democracy in Deficit. The Political Legacy of Lord Keynes*. Academic Press Inc., San Diego, 1977. ISBN 0-12-138850-6
- Caiden, N. Patterns of budgeting. *Public Administration Review*. 1978, č. 6, s. 539 - 544

- Campos, E., Pradhan, S. *Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes. Binding Governments to Fiscal Performance*. World Bank, Washington D.C., 1996. Policy Research Working Paper 1646.
- Coombs H.M., Jenkins D.E. *Public sector financial management*. Chapman & Hall, London, 1994. ISBN 0-412-56560-9
- Cullis, J., Jones, P. *Public Finance and Public Choice. Analytical Perspectives*. The McGraw-Hill Companies, London, 1992. ISBN 0-07-707400-9
- de Haan, J., Sterks, C.G.M., de Kam, C.A. Towards budget discipline: an economic assessment of the possibilities for reducing national deficits in the run-up to EMU. *Economic papers*. 1992, č. 99
- De Ioanna, P. Regole ed obiettivi del Documento di programmazione economico-finanziaria ed obbligo costituzionale di copertura. *Rivista bancaria (Minerva bancaria)*. 1989, č. 7-8, s. 13 - 20
- De Ioanna, P. Decisione di bilancio e obbligo di copertura. *Quaderni costituzionali*. 1983, XIII, č. 3, s. 459 - 490
- Diamond, J. The new orthodoxy in budgetary planning: A critical review of Dutch experience. *Public finance*. 1977, roč. XXXII, č. 1, s. 56 - 76
- Dollery, B.E., Worthington, A.C. The Empirical Analysis of Fiscal Illusion. *Journal of Economic Surveys*. 1996, roč. 10. č. 3, s. 261 - 279
- Dvořák, P. *Vybrané problémy fiskální politiky*. VŠE, Praha, 1997. ISBN 80-7079-620-0
- EC *Public finances in the EMU*. European Commission, Brussels, 2000a.
- EC *2000 Broad Economic Policy Guidelines*. European Economy. Main edition. 2000b, č. 70.
- Happiness is a warm vote. *The Economist*, April 17<sup>th</sup> 1999, s. 102
- Forte, F. Accounting and Financial Practices in the Light of the Context of the Maastricht Treaty. In. *European Union Accession. The Challenges for Public Liability Management in Central Europe*. The World Bank. Washington D.C., 1999. ISBN 0-8213-4352-1

- Freddi, G. *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*. La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1989. ISBN 8843003445
- Giarda, P. Controllo della spesa pubblica e procedure di bilancio in Italia: alcuni recenti sviluppi. *Politica economica*. 1997, XIII, č. 2, s. 179 - 201
- Giarda, P., Parmentola, N. *Bilanci pubblici e crisi finanziaria*. Il Mulino, Bologna, 1990. ISBN 88-15-02833-1
- Giavazzi, F. La spesa occulta dello Stato. *Il Mulino*. 1993, č. 3, s. 520 - 527
- Glatzer, D. The Measurement of Deficit and Debt under the Maastricht Treaty Some Statistical Considerations. In. *European Union Accession. The Challenges for Public Liability Management in Central Europe*. The World Bank. Washington D.C., 1999. ISBN 0-8213-4352-1
- Grilli, V., Masciandaro, D., Tabellini, G. Political and Monetary Institutions and Public Finance Policies in the Industrialised Countries. *Economic Policy*. 1991, č. 13, s. 341 - 392
- Hahm, S.D., Kamlet, M.S., Mowery, D.C. The political economy of deficit spending in nine industrialized parliamentary democracies. The role of fiscal institutions. *Comparative Political Studies*. 1996, roč. 29, č. 1, s. 52 - 77
- Hallerberg, M., von Hagen, J. *Electoral institutions, cabinet negotiations, and budget deficits in the European Union*. 1997. NBER Working Paper 6341.
- Hamerníková, B., Kubátová, K. *Veřejné finance*. Eurolex Bohemia, Praha, 1999. ISBN 80-902752-1-4
- Horčicová, M., Vašková, D. Mimorozpočtové fondy a jejich postavení v systému veřejných rozpočtů. *Finance a úvěr*. 1994, roč. 44, č. 9, s. 473 - 482
- Hyman, D.N. *Public Finance. A Contemporary Application of Theory to Policy*. The Dryden Press, Fort Worth, 1999. ISBN 0-03-021308-8
- Chiorazzo, I., Di Majo, A., Gabriele, S. and Palanza, A. Fiscal developments in Italy and possibilities for reducing public deficits. *European Economy*. 1994, č. 3, s. 219 -251
- Ierland, E.C. a kol. *Leerboek Algemene Economie: Macro-economie*. Stenfert Kroese Uitgevers. Leiden/Amsterdam, 1990. ISBN 90 207 1991 2

IMF Accountability, Transparency – Key to New Zealand Reforms. *IMF Survey*. 1996, roč. 25, č. 23

IMF Code of Good Practices on Fiscal Transparency Declaration on Principles. *IMF Survey*. 1998, roč. 27, č. 8

IMF *Report on the Observance of Standards and Codes – Czech Republic*. 2000  
Dostupný z WWW: <<http://www.imf.org>> .

Jackson, P.M., Brown, C.V. *Public sector economics*. Blackwell, Oxford, 1995.  
ISBN 0-631-16208-9

Jílková, J., Hájek, M. Mimorozpočtové fondy jako nástroj státní politiky životního prostředí. *Finance a úvěr*. 1998, roč. 48, č. 3, s. 167 - 177

Jones, L.R. Aaron Wildavsky A Man and Scholar for All Seasons. *Public Administration Review*. 1995, roč. 55, č. 1, s. 3 - 15

Jones, L.R. Changing how we budget. Aaron Wildavsky's perspective. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*. 1997, roč. 3, č. 1, s. 46 – 71

Kinšt, J. *Rozpočtová skladba od 1.1.1999: publikace pro pracovníky rozpočtových organizací, obcí a okresních úřadů*. Pragoeduca, Praha, 1998. ISBN 80-85856-63-8

Koopmans, L. a kol. *Overheidsfinancien*. Stenfert Kroese. Leiden 1995.  
ISBN 90-207-2671-4

Kopits, G., Craig, J. *Transparency in Government Operations*. 1998. IMF Occasional Paper 158.

Kosterna, U. Stav veřejných financí v postsocialistických zemích střední Evropy  
Srovnání se zeměmi EU. *Finance a úvěr*. 1996, roč. 46, č. 11, s. 629 - 651

Kraan, D. *Budgetary decisions A public choice approach*. Cambridge University Press, 1996. ISBN 0-521-55867-0

Leggett, K.J., Strand, R.W. The Financing Corporation, government-sponsored enterprises, and moral hazard. *CATO Journal*. 1997, roč. 17, č. 2, s. 179 - 188

Lotito, P.F. *Forma di governo e processo di bilanci. Analisi dell'ordinamento francese e riflessioni sull'ordinamento italiano*. G. Giappichelli editore, Torino, 1997.  
ISBN 88-348-6260-0

- Lupo, N. Le procedure di bilanci dopo l'ingresso nell'Unione economica e monetaria. *Quaderni costituzionali*. 1999, XIX, č. 3
- MF ČR *Makroekonomická predikce - říjen 2000*. Praha, 2000.
- MF ČR *Makroekonomická predikce - leden 2001*. Praha, 2001.
- Milesi-Ferretti, G.M. *Fiscal Rules and the Budget Process*. 1996. IMF Working Paper 96/60.
- Ministerie van Financien *Handboek Financiële Informatie en Administratie Rijksoverheid HAFIR*. Den Haag, 1998a. Dostupný z WWW: <<http://www.minfin.nl>>
- Ministerie van Financien. *Regeling inzake de begroting en de financiële verantwoording van het Rijk voor het jaar 1999 en inzake de vaststelling van comptabele grensbedragen (Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 1999)*. Den Haag, 1998b. Dostupný z WWW: <<http://www.minfin.nl>>
- Mongelli, F.P. *The Effects of the European Economic and Monetary Union on National Fiscal Sustainability*. 1996. IMF Working Paper 96/72.
- Musgrave, R.A. *The Theory of Public Finance*. McGraw-Hill Kogakusha, Tokyo, 1961.
- Musgrave, P.A., Musgraveová P.B. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Management Press, Praha, 1994. ISBN 80-85603-76-4
- Nitschová, L. The Budgetary Process in the Netherlands. *Acta Oeconomica Pragensia*. 1999, roč. 7, č. 7, s. 282 - 289
- Nitschová, L. Instituce a rozpočtová disciplína. In *Sborník z konference "Teoretické a praktické aspekty veřejných financí"*. VŠE, Praha, 2000a. ISBN 80-86432-05-X
- Nitschová, L. Fiskální instituce a rozpočtové hospodaření. In *Sborník I. konference studentů doktorského studia F1*. VŠE, Praha 2000b. ISBN 80-254-0124-4
- Nitschová, L. Vliv institucí na rozpočtové hospodaření. In *Česká ekonomika na přelomu tisíciletí*. Masarykova univerzita v Brně, 2000a. ISBN 80-210-2537-9
- Nitschová, L. Rozpočtové instituce v zemích EU. In *Sborník z konference "Teoretické a praktické aspekty veřejných financí"*. 2001b (v tisku)

- Nitschová, L. State Budget and Budgetary Process in the Czech Republic during joining the EU. In Jabes, J. (ed.) *Ten Years of Transition. Prospects and Challenges for the Future of Public Administration*. NISPAcee. Bratislava, 2001c. ISBN 80-89013-031
- OECD *The control and management of government expenditure*. OECD, Paris, 1987. ISBN 9264129952
- OECD *Budgeting for Results. Perspective of Public Expenditure Management*. OECD, Paris, 1995. ISBN 9264144765
- OECD *Budgeting for the future*. Puma. OECD, Paris, 1997. Dostupný z WWW: <<http://www.oecd.org/puma> >
- OECD *Economic Outlook No. 67, June 2000*. Paris, 2000. ISBN 92-64-17553-9
- OECD *Economic Surveys February 2000 – Czech Republic*. Paris, 2000. ISBN 92-64-17532-6
- Ochrana, F. *Veřejný sektor a efektivní rozhodování*. Management Press, Praha, 2001. ISBN: 80-7261-018-X
- Orlowski, I. T. Fiskální konsolidace ve střední Evropě v přípravě na vstup do EU. *Finance a úvěr*. 1996, roč. 46, č. 10, s. 594 - 605
- O'Toole, L. *Anatomy of the Expenditure Budget*. SIGMA Policy Brief no. 1, OECD, Paris, 1997.
- Perotti, R., Strauch, R., von Hagen, J. *Sustainability of Public Finances*. CEPR/ZEI, London, 1998. ISBN 189 812 83 59
- Peters, B.G. *La pubblica amministrazione*. Il Mulino. Bologna, 1999. ISBN 88-15-07176-8
- Poláčková, H. Government Contingent Liabilities A hidden Risk to Fiscal Stability. In. *European Union Accession. The Challenges for Public Liability Management in Central Europe*. The World Bank. Washington D.C., 1999. ISBN 0-8213-4352-1
- Poláčková Brixí, H. Fiskální rizika nejsou jen v deficitu. *Finance a úvěr*. 2000, roč. 50, č. 3, s. 147 - 159

- Poláčková Brixí, H., Ghanem, H., Islam, R. *Fiscal Adjustment and Contingent Government Liabilities. Case Studies of Czech Republic and Macedonia*. World Bank, Washington D.C., 1999. Policy Research Working Paper 2177.
- Poterba, J.M. State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics. *Journal of Political Economy*. 1994, roč. 102, č. 4, s. 799 - 821
- Poterba, J.M. Balanced Budget Rules and Fiscal Policy Evidence from the States. *National Tax Journal*. 1995, č. 3, s. 329-336
- Poterba, J.M. *Do budget rules work?* 1996. NBER Working Paper 5550.
- Premchand, A. *Government budgeting and expenditure control. Theory and Practice*. IMF, Washington D.C., 1983. ISBN 0-939934-25-6
- Premchand, A., Gramfalvi, L. Government Budget and Accounting Systems. In Tanzi, V. *Fiscal Policy in Economies in Transition*. IMF, Washington D.C., 1992. ISBN 1-55775-191-9
- Ragazzi, G. Conti pubblici alla ricerca della trasparenza. *Economia pubblica*. 1995, XXV, č. 1, s. 5 - 35
- Rose, R. *International encyclopedia of elections*. Macmillan Reference, London, 2000. ISBN 0-333-92745-1
- Roubini, N. Istituzioni politiche e debito pubblico una discussione. In Artoni, R. *Teoria economica e analisi delle istituzioni*. Il Mulino. Bologna, 1993. ISBN 88-15-04158-3
- Roubini, N. and Sachs, J. Political and Economic Determinants of Budget deficits in the Industrialised Countries. *European Economic Review*. 1989, č. 1, s. 903 - 938
- Rubin, I. Aaron Wildavsky and the Demise of Incrementalism. *Public Administration Review*. 1989, January/February
- Rubin, I. *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*. Chatan House Publishers, New York, 2000. ISBN 1-889119-42-3
- Řířhová, B. Komparace politických systémů. Díl II. VŠE, Praha 1999. ISBN 80-7079-107-1
- Samuelson, P.A., Nordhaus, W.D. *Economics*. McGraw-Hill, Inc., 1992. ISBN 0-07-054879-X

- Sandford, C. *Economics of public finance: an economic analysis of government expenditure and revenue in the United Kingdom*. Pergamon, Oxford, 1992.  
ISBN 0-08-037305-4
- Santagata, W. *Economia, elezioni, interessi. Una analisi dei cicli elettorali in Italia*. Il Mulino. Bologna, 1995. ISBN 88-15-05073-6
- Shepsle, K.A., Bonchek, M.S. *Analyzing Politics. Rationality, Behavior, and Institutions*. W.W.Norton and Company, New York, 1997. ISBN 0-393-97107-4
- Schick, A. Government versus Budget Deficits. In Weaver, R.K., Rockman, B.A. *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. The Brookings Institution, Washington D.C., 1993. ISBN 0815792557
- Schick, A. *Modern budgeting*. Puma. OECD, Paris, 1997. ISBN 926415678X
- Schick, A. *Budgeting for fiscal risks*. 1999. (nepublikovaná verze)
- Schick, A. *The Federal Budget. Politics, Policy, Process*. Brookings Institution Press, Washington D.C., 2000a. ISBN 0-8157-7725-6
- Schick, A. *Strategies for implementing medium-term and performance oriented budgeting in the Czech Republic*. 2000b. (nepublikovaná verze)
- Schultze, Ch. The Balanced Budget Amendment Needed? Effective? Efficient? *National Tax Journal*. 1995, č. 3, s. 317 - 328
- SIGMA *Effects of European Union accession – Part I. Budgeting and financial control*. SIGMA Papers no. 19. OECD. Paris, 1997.
- Stern, G.H. Government safety nets, banking system stability, and economic development. *Journal of Asian Economics*. 1998, roč. 9, č. 1, s. 21 - 30
- Stevens, T.A. *De begrotingsnorm van het rijk*. Noord – Holland, Amsterdam, 1993. ISBN 0-444-85770-2
- Stiglitz, J.E. *Ekonomie veřejného sektoru*. Grada, Praha, 1997. ISBN 80-7169-454-1
- Studiegroep begrotingsruimte *Beheersbaarheid van de collectieve uitgaven*. Staatsuitgeverij, 'sGravenhage, 1983. ISBN 90 12 04446 4



- Tabellini, G. Istituzioni politiche e debito pubblico. In Artoni, R. *Teoria economica e analisi delle istituzioni*. Il Mulino, Bologna, 1993. ISBN 88-15-04158-3
- True, J.L. Avalanches and Incrementalism. Making policy and Budgets in the United States. *American Review of Public Administration*. 2000, roč. 30, č. 1, s. 3-18
- van Riel, B. De eenzijdige coördinatie van de begrotingspolitiek in de EMU. *Tijdschrift voor Politieke Economie*. 1999, roč. 21, č. 2, s.
- Vassallo, S. Le basi politico-istituzionali del rigore finanziario. Una rassegna degli studi quantitativi. *Stato e Mercato*. 1998, č. 54, s. 433 - 468
- Verzichelli, L. L'analisi empirica del processo di bilancio. Una rassegna. *Rivista trim. di Scienza dell'Amministrazione*. 1995, č. 2, s. 131 - 146
- Verzichelli, L. *La legge finanziaria*. Il Mulino, Bologna, 1999a. ISBN 88-15-07301-9
- Verzichelli, L. *La politica di bilancio*. Il Mulino, Bologna, 1999b. ISBN 88-15-06851-1
- von Hagen, J. A note on the empirical effectiveness of formal fiscal restraints. *Journal of Public Economics*. 1991, roč. 44, s. 199 - 210
- von Hagen, J. Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities. *Economic papers*. 1992, č. 96
- von Hagen, J., Harden, I.J. National Budget Processes and Fiscal Performance. *European Economy*. 1994, č. 3, s. 311 - 415
- von Hagen, J., Harden, I.J. Budget processes and commitment to fiscal discipline. *European Economic Review* 1995, 39
- Weingast, B.R., Shepsle, K.A., Johnsen, Ch. The Political Economy of Benefits and Costs A Neoclassical Approach to Distributive Politics. *Journal of Political Economy*, 1981, roč. 89, č. 4, s. 642 - 664
- White, J. Entitlement Budgeting vs. Bureau Budgeting. *Public Administration Review*. 1998, roč. 58, č. 6, s. 510
- White, J., Wildavsky, A. The deficit and the public interest. University of California Press, Berkley, 1989. ISBN 0-520-06533-6

Wildavsky, A. A Budget for all Seasons? Why the Traditional Budget Lasts. *Public Administration Review*. 1978, č. 6, s. 501-509

Wildavsky, A. *The Politics of the Budgetary Process*. Little Brown and Company, Boston, 1979. ISBN

Wildavsky, A. "Political Implications of Budget Reform" A Retrospective. *Public Administration Review*. 1992, roč. 52, č. 6, s. 594 - 599

Wildavsky, A. *Budgeting – a comparative theory of budgetary process*. Transaction Publishers. New Brunswick, 1997. ISBN 0-88738-604-0

World Bank *Czech Republic Toward EU Accession. A World Bank country study*. The World Bank, Washington D.C., 1999. ISBN 0-8213-4590-7

Zahrádka, O. Problematika státních záruk za bankovní úvěry a půjček ze státního rozpočtu organizací. *Finance a úvěr*. 1992, roč. 42, č. 6 a 7, s. 275 – 282, 316 - 321

### **Zákonné předpisy a další dokumenty**

#### **ČR:**

Zákon č. 576/1990 Sb., o hospodaření s rozpočtovými prostředky ČR a obcí v ČR (rozpočtová pravidla)

Zákon č. 218/2000, o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)

Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

Zákony o státním rozpočtu ČR na roky 1993 – 2001

Státní závěrečné účty ČR na roky 1993 – 2000

Smlouva o vytvoření stabilního politického prostředí v ČR uzavřená mezi ČSSD a ODS

Národní program 1999, 2000

#### **Itálie:**

Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio, z 5.8.1978

Nuove norme in materia di bilanci e di contabilità dello Stato, z 23.8.1988

Modifiche alla legge 5 agosto 1978 no. 468, z 3.4.1997

Disposizioni in materia finanziaria e contabile, z 25.6.1999

**Nizozemsko:**

Comptabiliteitswet (Zákon o finanční odpovědnosti) – Stb. 1996, 387

Miljoennota 1997 – 2001 – Rozpočet Nizozemského království

**EU:**

Treaty establishing the European Community, Official Journal C 340, 10.11.1997,  
s. 173-308

Council Resolution 26/97

Council Regulation 1466/97, 1467/97

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 Nemec, 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 ( $STAB\bar{\emptyset}_i$ ) 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\***

		<b>R<sup>2</sup></b>	<b>F</b>	<b>DW</b>	<b>Konst.</b>	<b>GOV<sub>it</sub></b>	<b>STABΔ<sub>it</sub></b>	<b>STABØ<sub>it</sub></b>	<b>MK<sub>it</sub></b>	<b>d(r<sub>it</sub>)</b>	<b>d(q<sub>it</sub>)</b>	<b>d(b<sub>it,t-1</sub>)</b>	<b>d(u<sub>it</sub>)</b>
<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.