

Lucie Nitschová Vliv institucí na rozpočtové hospodaření. In *Česká ekonomika na přelomu tisíciletí*. Masarykova univerzita v Brně, 2001. ISBN 80-210-2537-9.

## **Vliv institucí na rozpočtové hospodaření\***

Lucie Nitschová

### **Úvod**

Vliv institucí na výkonnost ekonomiky a/nebo na efektivnost působení vlády a na výsledky jejího hospodaření se stal v posledních letech předmětem řady výzkumů. Vzniklé studie zkoumají různé institucionální charakteristiky: politické a rozpočtové instituce, procedurální pravidla a pravidla vyrovnaného rozpočtu.

Z jejich závěrů vyplývá, 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. Současně převažuje názor, že centralizovaná rozpočtová pravidla podporují fiskální disciplínu. 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 rozpočtu ve vládě, postavení vlády a parlamentu během projednávání a schvalování rozpočtu v parlamentu a role ministra financí, parlamentu a rezortních ministrů během rozpočtového období.

Cílem tohoto příspěvku je shrnout závěry vybraných studií, které se zabývají vztahy institucí a rozpočtového hospodaření jak teoreticky tak empiricky a analyzovat současnou situaci v ČR pokud jde o vztah mezi politickými institucemi a výsledky rozpočtového hospodaření - výši salda státního rozpočtu, salda veřejných rozpočtů a změny výše státního dluhu jako podílu na HDP.

### **Charakteristika politických a rozpočtových institucí**

Institucemi rozumíme proměnné, které vysvětlují výsledky rozpočtového hospodaření vlády. Tyto instituce lze rozdělit do tří skupin:

1. politické instituce (typ vlády, délka jejího funkčního období nebo četnost jejích změn, politická roztržičnost parlamentu, politická orientace vlády, apod.)

---

\* Tento příspěvek byl zpracován v rámci Jean Monnet Project – Doctoral Grant, č. CZ 99/003

2. rozpočtové instituce a procedurální pravidla charakterizující rozpočtový proces a role jednotlivých účastníků v něm
3. pravidla vyrovnaného rozpočtu

Další podrobnosti o jednotlivých typech institucí jsou uvedeny v článku NITSCHOVÁ (2000).

Analýza vlivu institucí nabízí vysvětlení velkých rozdílů ve výši veřejného zadlužení v zemích západní Evropy v 70. a 80. letech. Protože se jedná o země, které prodělaly podobné externí šoky, nelze tyto rozdíly uspokojivě vysvětlit teorií optimálního zdanění (tax smoothing) [TABELLINI (1993)].

Následující čtyři studie jsou poměrně reprezentativním výběrem ze studií zkoumajících vliv institucí na rozpočtové hospodaření. Jedná se současně o studie, které se staly východiskem nebo inspirací pro celou řadu dalších výzkumů realizovaných v devadesátých letech.

Vlivem typu vlády (většinové, koalice, menšinové) na výši veřejného zadlužení se zabývají ROUBINI A SACHS (1989). Z jejich studie vyplývá, že v období 1975 – 1985 v zemích OECD existovala jasná tendence k vyšším deficitům v zemích se slabou vládou, tj. vládou s krátkým funkčním obdobím nebo vládou tvořenou početnou koalicí.

Politickou roztržičnost, politickou orientaci vlády, četnost změn vlády a výši rozpočtového indexu a jejich vlivu na růst výše podílu veřejného dluhu na HDP ve 12 zemích ES v letech 1980 – 1989 analyzují DE HAAN, STERKS A DE KAM (1992). Vliv politické roztržičnosti (počet stran tvořících vládní koalici) a politické orientace vlády (podíl resortů spravovaných levicovými stranami) na růst podílu veřejného dluhu na HDP je podle nich neprůkazný. Podařilo se však prokázat, že vysoká četnost změn vlády a vyšší rozpočtový index vedly k vyššímu podílu veřejného dluhu na HDP. Konstrukce rozpočtového indexu vycházela z práce VON HAGEN (1992).

Vliv stability vlády a volebního a stranického systému na udržitelnost veřejného dluhu a na fiskální disciplínu sledují GRILLI, MASCIANDARO A TABELLINI (1991). Veřejný dluh je neudržitelný, pokud roste rychleji než rozdíl mezi mírou výnosnosti a růstem ekonomiky a pokud ho vláda není schopna obsluhovat. Změna podílu čistého veřejného dluhu na HNP mezi lety 1970 a 1989 v zemích OECD byla negativně ovlivněna nízkou stabilitou vlády. Důležité jsou veškeré změny vlády, ne jen takové, kdy dochází k výrazné změně stran nebo jednotlivců tvořících vládu. Pozitivní vliv většinové vlády (vyjádřeno podílem vlád podporovaných většinou jedné strany ve sledovaném období) se nepodařilo prokázat. Kromě výše uvedených charakteristik autoři verbálně hodnotí vliv volebního a stranického systému: proporcionalní volební systém vede k vyšší fragmentaci (tj. klesá pravděpodobnost, že dva poslanci jsou ze stejné strany) a vyššímu podílu extremistických stran v parlamentu. Fragmentace je

měřena Raeovým koeficientem:  $\left(1 - \sum_{i=1}^N T_i^2\right)$ , kde N je počet stran a 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 extremistické strany.

Rozsáhlou analýzu rozpočtového procesu ve 12 zemích ES v letech 1981 - 1990 provedl VON HAGEN (1992). Rozpočtový proces rozdělil do čtyř fází a přidal charakteristiku obsahu návrhu rozpočtu. Tak vzniklo pět skupin charakteristik rozpočtového procesu, které jsou uvedeny v tabulce č. 1 spolu s hlavními faktory přispívajícími k vyšší centralizaci rozpočtového procesu.

**Tabulka č. 1: Charakteristiky rozpočtového procesu**

1. jednání ve vládě	všeobecná omezení, struktura a agenda vyjednávání o rozpočtu, rozsah rozpočtových norem
2. parlamentní proces	omezení pozměňovacích návrhů, možnost pádu vlády při odmítnutí návrhu rozpočtu, všeobecné hlasování o velikosti rozpočtu
3. obsah (informativnost) návrhu rozpočtu	začlenění speciálních fondů, předkládání státního rozpočtu jako jednoho dokumentu, propojení s národními účty, zahrnutí půjček vlády nevládním subjektům
4. flexibilita v průběhu rozpočtového roku	možnost ministra financí limitovat veřejné výdaje, existence peněžních limitů, omezení transferů mezi kapitolami, způsob změny rozpočtu během roku, možnost převodu nevyužitých zdrojů do dalšího roku
5. existence dlouhodobého plánování.	víceletý cíl, délka plánovacího horizontu, míra závaznosti, způsob tvorby předpovědí

Zdroj: VON HAGEN (1992)

Z těchto charakteristik von Hagen sestavil dva indexy: strukturální, který obsahuje charakteristiky 1 – 4 a index dlouhodobého omezení (long term constraint index), který obsahuje charakteristiky 2 – 5. Oba indexy jsou tím vyšší čím je rozpočtový proces více centralizovaný. Autorem provedené empirické testy potvrzují silný vztah strukturálního indexu a výše podílu veřejného dluhu, deficitu a primárního deficitu na HDP. Země s vysokým indexem tj. země, ve kterých je rozpočtový proces centralizovaný, mají nižší podíl dluhu a deficitu na HDP.

### Situace v ČR

Je možné v České republice pozorovat obdobný vývoj? Provedené analýzy vlivu institucí na rozpočtové hospodaření se zabývají zeměmi EU, OECD, Latinské Ameriky nebo státy USA. Pokud je mi známo, na základě provedené rešerše, v ČR podobný rozbor proveden nebyl. Otázkou je, zda na podobnou analýzu není příliš brzy. K dispozici máme údaje až od roku 1993. Domnívám se však, že kvůli aktuálnosti tohoto tématu, má i předběžná analýza význam.

Při studiu vlivu institucí na rozpočtové hospodaření v ČR je provedena analýza vlivu četnosti střídání vlády a stranického systému. Stranický systém je charakterizován třemi ukazateli: podílem vládních poslanců, fragmentací a podílem extremistických stran.

Sledování vlivu frekvence střídání vlád nenabízí kvůli krátké existenci samostatného státu dostatek informací. Určitou možnost však nabízí porovnání ČR s jinými zeměmi ve stejném období. Tabulka č. 2 shrnuje počet změn vlády ve vybraných evropských zemích v letech 1993 – 2000, výši podílu veřejného dluhu na HDP v roce 1993, jeho odhad pro rok 2000 a jejich rozdíl.

**Tabulka č. 2: Změny vlády a veřejný dluh**

<b>Země</b>	<b>Počet vlád (1993 – 2000)</b>	<b>Podíl VD na HDP v r. 1993 (v %)</b>	<b>Podíl VD na HDP v r. 2000* (v %)</b>	<b>Rozdíl (v % HDP)</b>
Belgie	3	134,8	109,8	-25,0
Finsko	3	58,5	58,5	0
Německo	3	49,0	63,5	14,5
Nizozemsko	3	77,6	59,7	-17,9
Velká Británie	3	56,2	49,7	-6,5
Česká republika	4	18,8	18,3	-0,5
Dánsko	5	83,8	50,8	-33,0
Rakousko	5	61,6	64,3	2,7
Itálie	7	117,9	112,9	-5,0

Zdroj: OECD (2000), MF ČR (2000), www stránky vlád příslušných zemí

Pozn: VD – veřejný dluh

\* předpověď

Z údajů v tabulce č. 2 je zřejmé, že počet změn vlády nemá jednoznačný vliv na podíl veřejného dluhu na HDP. Ve většině sledovaných zemí se podařilo podíl veřejného dluhu na HDP snížit a to bez ohledu na to kolik vlád se za sledovaných 8 let vystřídalo. Ukazuje se, že fiskální kritéria stanovená Maastrichtskou smlouvou pro vstup zemí do EMU podpořila společný zájem na snížení rozpočtového deficitu a veřejného dluhu. Vliv tohoto vnějšího omezení byl silnější než vliv politických proměnných. V řadě zemí totiž vznikl do té doby neexistující konsensus potřebě zodpovědného rozpočtového hospodaření – byla vlastně vytvořena nová instituce: závazné číselné limity. Empirické výzkumy potvrzují, že tyto instituce efektivně přispívají k udržení nízkého deficitu i v zemích s nižší politickou stabilitou. [HALLERBERG, VON HAGEN (1997)] Po roce 1992 vznikla neopakovatelná situace. "Cesta k euru" umožnila reformy, které byly veřejností přijaty. [VERZICHELLI (1999)]. Otázkou však zůstává důvěryhodnost a trvalost celého procesu, hloubka provedených reforem a perspektivy vytvoření účinného finančního systému.

Vývoj v ČR, a to jak pokles podílu veřejného dluhu na HDP o 0,5 % HDP tak působení 4 vlád, je velmi blízko vývoji v západní Evropě, především pak ve Finsku a Rakousku.

Stranický systém se v ČR v letech 1993 – 2000 choval značně variabilně. To umožňuje provést analýzu jeho vlivu na rozpočtové hospodaření. Tabulka č. 3 ilustruje vývoj tří institucionálních ukazatelů (podílu vládních poslanců, fragmentace a podílu extremistických stran) 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. Ukazatel politické roztržičnosti 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 četným přestupům poslanců mezi poslaneckými kluby. Fragmentace je vyjádřena výše uvedeným Raeovým koeficientem, za extremistické strany považují KSČM, Levý blok a SPR-RSČ.

**Tabulka č. 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
extremistické strany*	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%
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%
VD/HDP	18,7%	17,6%	15,3%	13,1%	13,0%	13,4%	15,0%	18,3%
změna VD/HDP**	1,1%	2,3%	2,1%	0,1%	-0,3%	-1,6%	-3,4%	-1,1%

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

pozn.: SR – státní rozpočet, VR – konsolidované veřejné rozpočty, VD – veřejný dluh

\* při schvalování státního rozpočtu na příslušný rok

\*\* (-) přírůstek, (+) úbytek

V průběhu sledovaného období klesal počet politických stran zastoupených v parlamentu, snížily se i fragmentace a podíl extremistických stran. Současně klesal počet vládních poslanců: do voleb v roce 1996 měla koalice 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 vláda menšinová. 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 tabulce č. 4 jsou shrnuty korelační koeficienty mezi jednotlivými institucionálními ukazateli a ukazateli výsledků rozpočtového hospodaření. V souladu s očekáváním je saldo státního rozpočtu na institucionální faktory citlivější (silněji závislé) 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. Korelační koeficient blízký nule potvrzuje, že celková výše dluhu je na složení parlamentu v krátkém období nezávislá.

**Tabulka č. 4: Korelační koeficienty**

	<b>podíl vládních poslanců</b>	<b>fragmentace</b>	<b>extremistické strany</b>
saldo SR/HDP	0,7767	0,9421	0,7697
saldo VR/HDP	0,6461	0,7330	0,7566
VD/HDP	-0,2513	0,1249	0,0350
změna VD/HDP	0,7362	0,8656	0,7309

Výsledky analýzy závislostí naznačují, že vyšší podíl vládních poslanců vede k lepším výsledkům rozpočtového hospodaření. To je výsledek, který odpovídá zahraničním zkušenostem. Na druhé straně se předpokládá předpokládají, že pokles fragmentace a podílu extremistických stran je doprovázen zlepšením sald státního a veřejných rozpočtů nebo poklesem veřejného dluhu. [GRILLI, MASCIANDRO A TABELLINI (1991)] Tento předpoklad však v ČR neplatí. Fragmentace a podíl extremistických 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. To je způsobeno především probíhající transformací. Hlavní příčinou deficitu nejsou jednorázová rozhodnutí učiněná v průběhu přípravy a schvalování rozpočtu, ale především předurčené závazky vyplývající z dřívějších rozhodnutí. Kromě toho poslanci mají jen omezenou možnost prosadit zvýšení deficitu státního rozpočtu, protože vládou navržené saldo státního rozpočtu mohou buď přijmout nebo vrátit návrh vládě. Nemohou tedy saldo změnit bez předchozího schválení vládou.

### **Závěr**

V příspěvku jsou prezentovány závěry tří studií analyzujících vliv institucionálních faktorů na výsledky rozpočtového hospodaření v zemích ES a OECD v 70. a 80. letech. Podle těchto studií jsou stabilní vlády s většinovou podporou parlamentu, ve kterém není příliš mnoho stran efektivnější a zodpovědnější než slabé a nestabilní vlády.

Situace v České republice je však velmi odlišná od situace v analyzovaných zemích. Politické instituce jsou velmi mladé, dochází k rychlému vývoji, pravidla se postupně upravují. V neposlední řadě jsou k dispozici jen velmi krátké časové řady. Dominantním faktorem ovlivňujícím hospodaření veřejných rozpočtů je probíhající transformace.

Současně se však změnila i situace v zemích EU. Schválením Maastrichtské smlouvy v roce 1992 a zahájením příprav na vznik EMU vznikly nové podmínky.

Zodpovědné rozpočtové hospodaření se stalo vládní prioritou. Snaha být v první vlně zemí účastnících se EMU byla velmi silná i v zemích s nižší politickou stabilitou.

### **Literatura:**

de Haan, J., Sterks, C.G.M., de Kam, C.A. (1992): Towards budget discipline: an economic assessment of the possibilities for reducing national deficits in the run-up to EMU. *Economic papers*. n. 99

Grilli, V., Masciandaro, D., Tabellini, G. (1991): Political and Monetary Institutions and Public Finance Policies in the Industrialised Countries. *Economic Policy*, n. 18.

MF ČR (2000): *Makroekonomická predikce - říjen 2000*. Praha

Nitschová, L. (2000): Instituce a rozpočtová disciplína. Sborník z konference "Teoretické a praktické aspekty veřejných financí". VŠE, Praha

OECD (2000): *Economic Outlook - June 2000*. Paris

Roubini, N. and Sachs, J. (1989): Political and Economic Determinants of Budget deficits in the Industrialised Countries. *European Economic Review*. n. 1

Tabellini, G. (1993): Istituzioni politiche e debito pubblico. In Artoni, R.: *Teoria economica e analisi delle istituzioni*. Il Mulino. Bologna

Vassallo, S. (1998): Le basi politico-istituzionali del rigore finanziario. Una rassegna degli studi quantitativi. *Stato e Mercato*. n. 54

Verzichelli, L. (1999): *La legge finanziaria*. Il Mulino, Bologna

von Hagen, J. (1992): Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities. *Economic papers*. n. 96

Hallerberg, M., von Hagen, J. (1997): Electoral institutions, cabinet negotiations, and budget deficits in the European Union. Working Paper 6341. NBER

Ing. Lucie Nitschová

VŠE v Praze

katedra veřejných financí

nám. W. Churchilla 4

130 67 Praha 3

tel.: 02 24 09 51 59

fax: 02 24 22 08 20

E-mail: [nitsch@vse.cz](mailto:nitsch@vse.cz)

## **Summary**

### **Influence of institutions on fiscal performance**

Number of quantitative studies suggest that institutions influence fiscal performance i.e. that cohesive and stable governments under a majoritarian political system are more effective and responsible than inclusive governments where many participants have a veto right and which tend to be weak and unstable. At the same time the opinion prevails that more centralised institutional rules promote higher fiscal discipline.

Analysis of the Czech Republic since 1993 suggests that the stronger the government support in the parliament the lower the government deficit. At the same time the analysis of the influence of government changes in 1993 – 2000 on government debt in the Czech Republic and in eight EU member countries does not offer clear relationship.

Strong positive correlation between parliament fragmentation and government deficit is not in compliance with expectations resulting from literature review. These results suggest that the impact of institutions is smaller in the Czech Republic than in the EU member countries because of the dominant impact of the transformation process. At the same time we have to take in account the fact that the institutions are very young, their development is fast and the rules are continuously being adjusted.