IMPLEMENTAČNÍ ZPOŽDĚNÍ DISKREČNÍ FISKÁLNÍ POLITIKY

DOI: 10.18267/j.polek.1069

Jakub Fischer, Hana Lipovská, Daniel Němec*

Abstract

Implementation Lag of Discretionary Fiscal Policy

The aim of this paper is to quantify the implementation lag of discretionary fiscal policy in the Czech Republic between 1997 and 2013. Based on a unique dataset created for this study, the length and structure of implementation lag is analysed. Dataset is extending the original dataset used by the Czech National Bank. This study further analyses factors with an impact on implementation lag. Implementation lag is the length of period between decision of the economic policy makers on the actual response to the fundamental change in the economy and implementation of this response to the legislation. Average implementation lag of discretionary fiscal policy in the Czech Republic is 2.4 quarters. The greatest deal counts for the implementation lag in the Chamber of Deputies. Length of implementation lag of discretionary fiscal policy is influenced especially by the total occupancy of the Chamber of Deputies, majority, which the government parties have in the Parliament, and the frequency of the veto power usage.

Keywords: implementation lag, discretionary fiscal policy, Czech Republic
JEL Classification: E62, H30, H70, K40

Úvod

Klíčovým problémem spojovaným s diskreční fiskální politikou je již od Friedmanova průkopnického článku z roku 1948 existence časových zpoždění (Friedman, 1948). Zatímco teoretická podstata zpoždění fiskální politiky je obsažena v řadě prací zabývajících se stabilizační funkcí fiskální politiky, konkrétní délky jednotlivých zpoždění jsou v literatuře zmiňovány pouze okrajově. Stěžejní studie analyzující zpoždění hospodářské politiky se zaměřují především na monetární politiku: na práci Friedmana (1961) navázal Cagan (1972), Gruen *et al.* (1999), Batini a Nelson (2001), či pro českou ekonomiku Havránek a Rusnák (2013).

* **Jakub Fischer** (fischerj@vse.cz), Vysoká škola ekonomická v Praze, **Hana Lipovská** (lipovska@mail.muni.cz), **Daniel Němec** (nemecd@econ.muni.cz), Masarykova univerzita v Brně.
Článek vznikl za podpory projektu specifického výzkumu MUNI/A/1235/2014 *Aktuální přístupy k tvorbě a implementaci dynamických stochastických modelů všeobecné rovnováhy* a za podpory prostředků z institucionální podpory na dlouhodobý koncepční rozvoj FIS VŠE, č. IP400040.

Ekonomický vývoj na přelomu 60. a 70. let 20. století odhalil zásadní slabiny fiskální diskrece. Dlouhá vnitřní zpoždění diskreční fiskální politiky dala zastáncům pasivní politiky do rukou klíčový argument: snahy o stabilizaci mohou být destabilizační (Mankiw, 2009). Podle Taylora je to pak právě implementační zpoždění (spolu s politickými překážkami a obtížnou změnou vytyčeného kurzu), které patří mezi hlavní argumenty v neprospěch diskreční fiskální politiky (Taylor, 2000).

Pokud uvažujeme zjednodušené členění typů zpoždění diskreční fiskální politiky na poznávací, implementační a účinnostní (Marthinsen, 2008), pak je implementační zpoždění jediné zpoždění, které může vláda, respektive politická reprezentace země, ovlivnit.

Během první dekády 21. století však došlo k rehabilitaci diskreční fiskální politiky v ekonomické teorii i praxi. Vznik Evropské hospodářské a měnové unie bez paralelního vzniku unie fiskální zvýšil v členských státech Evropské unie zájem o nástroje diskreční fiskální politiky (Ambriško *et al*., 2012). Eurozóna není optimální měnovou oblastí (např. Dăianu *et al.*, 2014, s. 57 nebo Jílek 2013, s. 290), od jejího vzniku proto bylo možné očekávat asymetrické působení šoků, na které lze reagovat za přítomnosti nadnárodní monetární autority právě fiskální diskrecí (Šaroch, 2003).

Obnovení zájmu o fiskální diskreci podpořila také past likvidity, do které upadla japonská ekonomika na počátku 90. let. Dekáda japonské deflace a velmi nízkého ekonomického růstu vedla dokonce i konzervativní ekonomy, jako je např. Feldstein, ke zmírnění kritiky diskreční fiskální politiky „v prostředí dlouhodobé stagnace, nízké úrokové míry a padajících cen“ (Feldstein, 2002).

Jestliže předchozí důvody rehabilitovaly potenciální použití fiskální diskrece ryze v rovině ekonomických teorií, světová hospodářská krize (tzv. Velká recese) v roce 2008 obnovila v řadě dotčených ekonomik *záměrnou* aplikaci nástrojů diskreční fiskální politiky (např. Taylor, 2009). V době přípravy této studie byla například dvoutýdenní repo sazba České národní banky na technické nule (0,05 %) již 39 měsíců v řadě. Vyčerpání tradičních nástrojů měnové politiky a zároveň vysoké riziko plynoucí z nedostatku zkušeností s nekonvenčními nástroji vyústily k obnovení zájmu o diskreční fiskální politiku. S renesancí aktivní stabilizační politiky se ovšem dostaly znovu do centra zájmu ekonomické teorie také ty problémy, kvůli nimž bylo na sklonku 70. let od fiskální diskrece upuštěno.

Přes tento (pro účinnost a kredibilitu diskreční fiskální politiky zcela klíčový) význam implementačního zpoždění stále neexistují odborné studie zabývající se jeho délkou a strukturou v české ekonomice. Cílem článku je určit průměrnou délku a charakteristickou strukturu implementačního zpoždění diskreční fiskální politiky v České republice. Dále budou vymezeny faktory, které mají na délku implementačního zpoždění vliv. Nejprve vymezíme zpoždění hospodářské politiky a na základě literárních rešerší uvedeme intervaly, ve kterých se implementační zpoždění (především v anglosaských ekonomikách) pohybuje. V další části představíme vlastní originální databázi českých diskrečních fiskálních zákonů. V celé práci se přitom soustřeďujeme výlučně na zákonné normy, nikoli na nařízení vlády nebo na vyhlášky ministerstev, které by ze své podstaty měly být k provádění fiskální diskrece používány jen výjimečně. Ve třetí kapitole předkládáme zásadní výsledky naší studie. Kromě délky a struktury implementačního zpoždění budeme analyzovat také legisvakanční složku implementačního zpoždění. Sledován bude také význam nestandardní legislativní procedury ve srovnání s procedurou standardní.

1. Zpoždění hospodářské politiky

Zásahy tvůrců hospodářské politiky do ekonomiky se odehrávají v reálném čase (Slaný, 2003). Pokud v čase dojde v ekonomice ke změně (například k růstu cenové hladiny nebo k poklesu tempa ekonomického růstu), odezva nastane v čase $t_1 = t_0 + \lambda$, kdy λ je určité časové zpoždění. V případě automatických stabilizátorů je $\lambda = 0$, protože automatické fiskální stabilizátory reagují na skutečný stav ekonomiky v reálném čase (Kalckreuth a Wolff, 2007) a protože nejsou spojeny s nezbytným rozhodovacím a implementačním zpožděním (Šaroch *et al.*, 2003). Diskreční fiskální politika se oproti automatickým fiskálním stabilizátorům vyznačuje kladným časovým zpožděním. Čím delší je časové zpoždění λ, tím pravděpodobnější je, že se ekonomická realita v čase t_1 bude lišit od ekonomické reality v čase t_0. V takovém případě může fiskální diskrece místo zamýšleného proticyklického účinku působit procyklicky (Slaný, 2003).

Odlišné přístupy jednotlivých autorů ke členění časových zpoždění hospodářské politiky zachycuje schematicky tabulka v příloze. První sloupec tabulky obsahuje vlastní členění, které je vhodné pro účely této studie. V dalším textu budeme proto rozlišovat:

1. Poznávací zpoždění – časové zpoždění mezi změnou v reálné ekonomice a jejím rozpoznáním. Závisí na činnosti statistických agentur.
2. Rozhodovací zpoždění – časové zpoždění mezi rozpoznáním změny v ekonomice a návrhem zákona, který na tuto změnu reaguje.
3. Implementační zpoždění – časové zpoždění mezi předložením návrhu zákona a jeho implementací do legislativy.
4. Účinnostní zpoždění – časové zpoždění mezi implementací zákona a vyvoláním odezvy v reálné ekonomice.

Tabulka 1 | Odhady průměrných zpoždění monetární a fiskální politiky (v měsících)

	Vnitřní zpoždění		Vnější zpoždění	Celkové zpoždění
	poznávací	akční		
monetární politika	3	0	1–20	4–23
fiskální politika	3	1–15	1–3	5–21

Poznámka: Poznávací zpoždění v terminologii dle Willese odpovídá celému poznávacímu a rozhodovacímu zpoždění v naší terminologii, obdobně akční zpoždění používá Willes jako synonymum našeho implementačního zpoždění. Rozdíly v terminologiích jsou blíže uvedeny v tabulce v příloze.

Zdroj: Willes – *Lags in Monetary and Fiscal Policy* (1968), citováno podle Jovanovski a Muric (2011)

Většina autorů se shoduje, že diskreční fiskální politika vykazuje dlouhá vnitřní zpoždění a relativně krátká vnější zpoždění, zatímco u monetární politiky je tomu přesně naopak (srov. Marthinsens, 2008, s. 417; Thomas, 2005, s. 556 nebo McEachern, 2014, s. 686). Odhady průměrného zpoždění monetární a fiskální politiky uvádí tabulka 1. Relativně kratší vnější zpoždění fiskální diskreční politiky ve srovnání se zpožděním monetární politiky vysvětlují Jovanovski a Muric (2011) rychlejším projevením účinku fiskální politiky, protože zatímco fiskální politika ovlivňuje agregátní poptávku a příjem přímo,

monetární politika je ovlivňuje nepřímo, prostřednictvím změn v úrokových mírách. Poznávací zpoždění obou typů politik je obdobné. Fiskální politika však vykazuje delší implementační zpoždění, což je důsledkem zdlouhavého schvalování zákonů (Jovanovski a Muric, 2011, srov. Taylor, 2000).

Marthinsen (2008) vymezuje intervaly všech typů časových zpoždění. Poznávací zpoždění se podle Marthinsena pohybuje mezi třemi až šesti měsíci, implementační zpoždění (do kterého zahrnuje i zpoždění rozhodovací) trvá tři měsíce až dva roky a zpoždění účinnostní trvá tři měsíce až jeden rok. Mezi fundamentální změnou v ekonomice a projevením plného účinku diskreční fiskální politiky tak mohou uplynout tři čtvrtletí až čtrnáct čtvrtletí, přičemž vnitřní (politické) zpoždění trvá dvě až deset čtvrtletí a zpoždění vnější (operační) jedno až čtyři čtvrtletí. Hoover upozorňuje, že celková délka vnitřního zpoždění je delší než průměrná recese (Hoover, 2012), podle Gordona a Jorgensona je vnitřní (politické) zpoždění deset čtvrtletí (cit. dle Auerbach, 2005). Sociálnědemokratický premiér Miloš Zeman odhadoval v roce 2001 délku časového zpoždění v ekonomické oblasti přibližně na dva roky[1], tedy osm čtvrtletí (Zeman, 2001).

Implementační zpoždění je jediné časové zpoždění diskreční fiskální politiky, které mohou tvůrci hospodářských politik vlastní aktivitou minimalizovat. Pro účely tohoto článku definujeme implementační zpoždění jako *časový úsek mezi rozhodnutím tvůrců hospodářských politik o konkrétní podobě reakce na fundamentální změnu v ekonomice a implementací této reakce do legislativy*. Implementační zpoždění dále členíme na zpoždění *schvalovací*, tedy časový úsek mezi předložením návrhu zákona Poslanecké sněmovně po jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů (tedy po datum platnosti zákona), a na zpoždění *legisvakanční*, což je lhůta mezi dnem vyhlášení zákona ve Sbírce zákonů a dnem, kdy zákon nabyde účinnosti. Legisvakační lhůta umožňuje, aby se adresáti právní normy mohli seznámit s jejím obsahem, aby byla provedena potřebná organizační a technická opatření pro aplikovatelnost zákona a aby se na aplikaci připravily i příslušné orgány veřejné moci (Gerloch, 2004, s. 93). Délka implementačního zpoždění je tedy významně ovlivněna parametry legislativního procesu.

Tabulka 2 | Průměrná délka implementačního zpoždění

Autor	Délka implementačního zpoždění (v měsících)
Willes (Willes, 1968, in Jovanovski, 2011)	1–15
Scott, Barnett[2] (2008)	7,5
Blinder (2004)	30
Marthinsen[3] (2008)	3–24

Zdroj: vlastní zpracování

1 Z kontextu je zřejmé, že tehdejší premiér měl na mysli zpoždění fiskální politiky.

2 Autoři dále uvádějí, že monetární politika má zpoždění průměrně jen jedno čtvrtletí a kapitálové výdaje jsou implementovány se zpožděním ročním.

3 Marthinsen zahrnuje pod označení implementační zpoždění zároveň rozhodovací zpoždění a implementační zpoždění.

Údaje o délce implementačního zpoždění jsou velmi variabilní, pohybují se v rozmezí 1–30 měsíců (viz tabulka 2), přičemž většina autorů uvádí odhady pouze pro ekonomiku USA. V novém tisíciletí se však americká fiskální diskrece vyznačuje kratším implementačním zpožděním (Taylor, 2009). Taylor dále uvádí, že krize v roce 2001 začala ve Spojených státech v březnu a skončila v listopadu, nicméně opatření diskreční fiskální politiky byla implementována už v červnu 2001, tedy ještě během této krize. Podobně krátké implementační zpoždění vykazovala fiskální diskrece v USA i během krize v roce 2008.

Thomas (2005) ukazuje na příkladu Spojených států amerických, že delší implementační zpoždění diskreční fiskální politiky ve srovnání s implementačním zpožděním monetární politiky je logickým důsledkem schvalovacího procesu, který zahrnuje obě komory amerického Kongresu i prezidenta USA. Délka implementačního zpoždění je pak ovlivněna především politickými překážkami.

Dalším politickým faktorem, který ovlivňuje délku implementačního zpoždění v USA (ve srovnání s Velkou Británií), je rovněž slabá stranická disciplína v prezidentském systému (Blinder, 2004). Podle Blindera mohou politické spory v Kongresu zpozdit rozhodování o mnoho měsíců – zejména, pokud jedna politická strana kontroluje Bílý dům a druhá Kongres. V českém právním prostředí lze vliv tohoto faktoru testovat sledováním významu provládní většiny v obou komorách Parlamentu ČR.

2. Data a metodika

Implementační zpoždění jako typické politické (vnitřní) zpoždění hospodářské politiky mohou ovlivnit volení zastupitelé svou akceschopností. Významná část implementačního zpoždění, reprezentovaná zpožděním schvalovacím, se však odehrává v rámci pevných pravidel vymezených legislativním procesem v České republice. Legislativní proces v České republice upravují především čtyři právní předpisy (Kolář a Syllová, 2006):

- zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky;
- zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny;
- zákon č. 110/1998 Sb., ústavní zákon o bezpečnosti České republiky;
- zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu.

Všechny právní předpisy, kterými se v této analýze zabýváme, jsou běžné zákony přijímané v rámci *standardního legislativního procesu*[4], popřípadě v rámci procedury *schválení návrhu zákona v prvém čtení* či v zákonodárném procesu ve *stavu legislativní nouze*. Jednotlivá zpoždění přehledně shrnuje tabulka 3.

Kromě pěti dílčích zpoždění identifikovaných v tabulce 3 je délka schvalovacího zpoždění determinována také termíny schůzí Poslanecké sněmovny, respektive Senátu. Marthinsen (2008) k tomu poznamenává, že implementační zpoždění (v našem případě jeho schvalovací složka) závisí na tom, jak kontroverzní je schvalované opatření a jaký je stupeň jeho naléhavosti. Český legislativní proces zohledňuje nižší kontroverzi návrhu zákona *procedurou schválení zákona v prvém čtení*, stupeň jeho naléhavosti pak institutem *legislativní nouze*.

4 V této části textu nepředpokládáme, že by byl návrh zákona v PS PČR zamítnut či vrácen navrhovateli. Tento předpoklad je ryze praktický – návrhy všech zákonů, které vstupují do naší analýzy, musely být Sněmovnou schváleny.

Tabulka 3 | Členění schvalovacího zpoždění ve standardním legislativním procesu

Dílčí zpoždění	Délka (počet dní)
vyjádření Vlády ČR k návrhu zákona	0–30
projednávání ve sněmovních výborech	0–80 (standardně 60)
pozměňovací návrhy	3
projednávání v Senátu	0–30 (při vrácení návrhu zákona minimálně +10)
prezident republiky	0–15 (veto minimálně +10)

Zdroj: vlastní zpracování podle PSP: Proces přijímání zákonů

Schvalovací zpoždění se – na základě sumy dílčích zpoždění – může pohybovat v rozmezí 3 až 178 dní, přičemž je zřejmé, že obě hranice tohoto intervalu jsou nezávazné. Maximální doba dílčí lhůty stanovené příslušnou legislativou nemusí být plně využita, naopak mezi jednotlivými fázemi legislativního procesu může docházet k zákonem neomezeným zpožděním determinovaným daty svolání Poslanecké sněmovny a Senátu, délkou projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně či obstrukcemi ze strany opozičních poslanců. Zákony upravující legislativní proces nám tedy poskytují jen velmi obecnou představu o délce schvalovacího zpoždění.

Poté, co zákon nabyl platnosti vyhlášením ve Sbírce zákonů, začne běžet legisvakanční lhůta do dne, kdy zákon nabyde účinnosti. Legisvakanční lhůta může být podle Gerlocha *nulová*, pokud zákon nabyde účinnosti v den vyhlášení ve Sbírce zákonů. Nulová legisvakanční lhůta by měla být pouze výjimečná, a to jen v případě naléhavého obecného zájmu. Účinnost právní normy může být stanovena *speciálním ustanovením*, které je uvedeno v posledním ustanovení dané normy. V takovém případě je legisvakanční lhůta rozdílem mezi takto stanoveným datem účinnosti a dnem platnosti. Třetí možností stanovení legiskvakanční lhůty je *generální ustanovení*, podle kterého je legiskvakanční lhůta stanovena automaticky na patnáct dní. Pro potřeby této analýzy je nutné zmínit ještě problém *retroaktivity*, neboli zpětné účinnosti právní normy, kdy zákon nabyde účinnosti *před* vyhlášením ve Sbírce zákonů a legisvakanční lhůta je tedy záporná. Retroaktivita ovšem zasahuje zásadním způsobem do právní jistoty, odporuje zásadě *lex retro non agit* (Gerloch, 2004).

Standardní vnímání diskreční fiskální politiky chápe fiskální diskreci jako nástroj proticyklické, stabilizační[5], aktivní politiky (např. Feldstein, 2002 nebo Blinder, 2004), politiky jemného dolaďování (*fine-tuning*; Heller, 1966). Toto pojetí fiskální diskrece je zcela v souladu s hlavní funkcí fiskální politiky, kterou je funkce stabilizační. Česká národní banka však za diskreční opatření s dopadem na hrubý domácí produkt považuje

5 Stabilizační fiskální politika je spojována především s Keynesem a jeho zásadním dílem *Obecná teorie zaměstnanosti, úroku a peněz*. Podle Meltzera navzdory obecnému přesvědčení nenalezneme doporučení fiskální politiky v Obecné teorii, ale spíše v popularizačních Keynesových pracech, často napsaných už před rokem 1936 (Meltzer, 1981). Ve skutečnosti je fiskální politika detailněji zmíněna jen v pěti odstavcích Obecné teorie, když je vysvětlován vliv změn ve fiskální politice na sklon ke spotřebě (Keynes, 2006 [1936], ss. 86–87).

pro účely makroekonomické prognózy nejen ta opatření, která jsou činěna s explicitní motivací ovlivnit ekonomický cyklus nebo ekonomický růst v delší perspektivě, ale i opatření, která mají na hrubý domácí produkt zprostředkovaný dopad prostřednictvím ovlivnění rozpočtů domácností a firem, tedy například změny daně z přidané hodnoty.[6] Je proto nutné rozlišovat záměrnou a nezáměrnou (doprovodnou) diskreční fiskální politiku. Mezinárodní měnový fond například považuje za diskreční fiskální opatření taková opatření, která mění cyklicky očištěné saldo státního rozpočtu (Scott, Barnett *et al*., 2008).

Pro účely této práce budeme opatření diskreční fiskální politiky definovat jako *zákonnou normu, kterou se mimo rozpočtový proces mění objem příjmů nebo výdajů státního rozpočtu*. Takto pojatá diskreční fiskální politika může být *úmyslná (záměrná)*, pokud je implementována za účelem vychýlení ekonomiky od endogenně determinovaného trendu, nebo *neúmyslná (doprovodná)*, pokud je ovlivnění příjmů a výdajů státního rozpočtu pouze vedlejším efektem normy, která sleduje jiné než stabilizační cíle (viz tabulka 4).

Tabulka 4 | Příklady úmyslné a neúmyslné diskreční fiskální politiky

Diskreční fiskální politika	
úmyslná	**neúmyslná**
stabilizace cyklu	harmonizace legislativy s acquis communautaire při vstupu do EU
stimulace zaměstnanosti	korekce nevyhovující legislativy
dluhová konsolidace	
konsolidace veřejných financí	
investiční pobídky (daňové pobídky)	

Zdroj: vlastní zpracování

Autoři studie *Fiscal Discretion in the Czech Republic in 2001–2011: Has It Been Stabilizing?* (Ambriško *et al*., 2012) sestavili pro účely analýzy dopadů fiskální diskrece vlastní unikátní datový soubor monitorující všechna relevantní příjmová a výdajová diskreční opatření implementovaná ve sledovaném období v České republice. Tento článek na jejich databázi navazuje, rozšiřuje ji o novější diskreční opatření i o jiné typy fiskální diskrece v souladu s používanou definicí diskreční fiskální politiky.

Základní databáze poskytnutá Českou národní bankou rozlišuje příjmová a výdajová diskreční opatření, která působila na českou ekonomiku v letech 1995–2011[7]. Autoři zařadili do databáze pouze opatření, jejichž dopad přesahuje 0,1 % HDP. Výdajová opat-

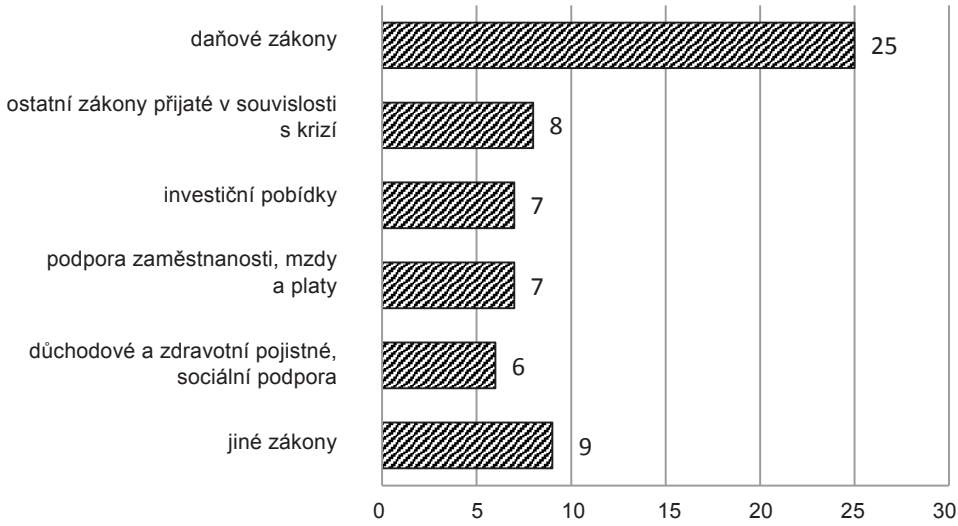
6 E-mailová komunikace s Ing. Danou Hájkovou, M. A., Ph.D., odbor měnové politiky a fiskálních analýz ČNB, 25. 8. 2014.

7 Tuto databázi v textu dále označujeme databáze ČNB oproti označení rozšířená databáze, kterým označujeme vlastní datovou bázi vytvořenou pro účely měření implementačního zpoždění.
Za poskytnutí databáze a konzultaci autoři děkují Ing. Daně Hájkové, M A., Ph.D., a Ing. Pavlu Soukupovi.

ření jsou pro naši analýzu obtížněji uchopitelná, řada opatření je implementována prováděcími předpisy, zejména vyhláškami ministerstev nebo nařízeními vlády. Prováděcí předpisy nejsou předmětem legislativního procesu popsaného v tabulce 3, jejich implementace se řídí *Legislativními pravidly vlády* v platném znění.

Databáze ČNB ovšem nebyla sestavena k účelu analyzování implementačního zpoždění, nýbrž sloužila k vyhodnocení vlivu fiskální diskrece na makroekonomickou aktivitu (viz Ambriško *et al*., 2012, s. 3). Rozsah pozorování (n = 28), který je zcela nedostačující pro potřeby naší analýzy, nebyl pro deklarované účely studie nijak limitující. Chceme-li však analyzovat implementační zpoždění diskreční fiskální politiky v České republice, potřebujeme identifikovat všechny relevantní zákony. Do naší unikátní rozšířené databáze proto bylo nutné zařadit jednak zákony, které byly implementovány v letech 2011až 2013, jednak zákony, u kterých byl objem přijatých diskreční opatření nižší než 0,1 % HDP. Třetím rozšířením v souladu s naší definicí diskreční fiskální politiky a diskrečními opatřeními je přidání zákonů aktivně ovlivňujících zaměstnanost a investiční pobídky. Zároveň bylo nutné z původní databáze ČNB vyčlenit šest diskrečních opatření, která byla implementována do konce roku 1996, kdy se na legislativním procesu nepodílel ještě neexistující Senát. Takto zúžená databáze 22 zákonů byla doplněna o čtyři desítky zákonů. V následujícím textu, nebude-li uvedeno jinak, je analyzován datový soubor o rozsahu n = 62 pozorování. Zákony byly do rozšířené databáze zařazovány na základě analýzy důvodových zpráv zákonů přijatých v letech 1997–2013[8] a stenografických zápisů schůzí Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (PS PČR).

Obrázek 1 | Struktura rozšířené databáze dle oblastí upravovaných zákony



Zdroj: vlastní zpracování

8 V Automatizovaném systému právních informací (ASPI) je pro období 1. 1. 1997 – 31. 12. 2013 k dispozici 1 652 důvodových zpráv k zákonům, které v daném období nabyly platnosti.

Z obrázku 1 vidíme, že největší podíl (40 %) v rozšířené databázi zaujímají daňové zákony. Jedná se především o zákony diskrečně upravující daně z příjmu, daně z přidané hodnoty a spotřební daně (každá kategorie tvoří přibližně třetinu všech diskrečních daňových zákonů). Další výrazněji zastoupenou kategorii představují zákony přijaté v souvislosti s finanční a hospodářskou krizí po roce 2008 (například zákon o podpoře hospodářského růstu a sociální stability). Ostatní zákony (které tvoří téměř 15 % rozšířené databáze) se týkají například změn státních příspěvků penzijního připojištění či stavebního spoření nebo výdajových fiskálních opatření.

Ke každému z 62 zákonů byly na základě databáze PS PČR přiřazeny časové známky[9]. Tabulka 5 ukazuje jednotlivé složky implementačního zpoždění dle časových známek. Jednotlivé časové známky odpovídají datu:

1. předložení návrhu zákona Sněmovně;
2. projednání návrhu organizačním výborem;
3. schválení návrhu zákona Sněmovnou ve 3. čtení;
4. postoupení návrhu zákona Senátu. Pokud Senát schválil návrh zákon, nebo se rozhodl návrhem zákona nezabývat, pak sledujeme datum:
5. a) postoupení zákona prezidentovi;
   pokud Senát návrh zákona zamítl, nebo přijal pozměňovací návrhy, pak sledujeme
   b) datum přehlasování Senátu Poslaneckou sněmovnou;
6. doručení zákona prezidentovi k podpisu.

Pokud prezident zákon nevrátí/podepíše:

7. a) datum podpisu zákona prezidentem republiky;
   pokud prezident zákon Sněmovně vrátí, sledujeme
   b) datum hlasování Poslanecké sněmovny o zákonu vráceném prezidentem;
8. vyhlášení ve Sbírce zákonů (platnost);
9. nabytí účinnosti.[10]

Na základě důvodových zpráv v informačním systému ASPI a na základě stenografických zápisů schůzí Poslanecké sněmovny dále sledujeme, zda je přijaté diskreční opatření zamýšleno především jako restriktivní, expanzivní, či zda je zákonodárcem zamýšleno pouze jako neutrální (administrativní, technická norma).

Pro potřeby modelů[11] je vhodné vyjadřovat délku implementačního zpoždění ve čtvrtletích. K přepočtu dní na čtvrtletí budeme v celé této studii používat německý standard 30E/360. Německý standard zjednodušeně předpokládá, že každý měsíc má 30 dní a každý rok má 360 dní (Šoba *et al*., 2013, s. 15). Jedno čtvrtletí (tři měsíce) je potom délky 3 × 30, tedy 90 dní. Údaje měřené ve dnech jsou vzhledem k interpretaci zaokrouh-

9 Databáze zákonů je dostupná na webových stránkách http://www.psp.cz/sqw/sntisk.sqw?o=5&F=N.

10 Nabytí účinnosti datujeme dle databáze Poslanecké sněmovny, a to i v případech, kdy zákonodárce použil takzvanou *dělenou účinnost*, tedy pokud stanovil odlišné datum účinnosti pro vybrané části zákona (viz například důvodová zpráva k zákonu č. 346/2010 Sb.).

11 Např. modelů, které používá Česká národní banka.

lovány na celá čísla, údaje v měsících a čtvrtletích na jedno desetinné místo. Označme délku implementačního zpoždění $\lambda = t_1 - t_0$, kdy λ měříme ve dnech. Potom celkové implementační zpoždění vyjádřené ve čtvrtletích je $\lambda_Q = \frac{\lambda}{90}$.

Tabulka 5 | Jednotlivé složky implementačního zpoždění

Časová známka	Typ zpoždění
2–3	implementační zpoždění v PS PČR
4–5a/(5b)	implementační zpoždění v Senátu PČR
6–7a/(7b)	implementační zpoždění u prezidenta
8–9	legisvakanční zpoždění
1–9	celkové implementační zpoždění

Zdroj: vlastní zpracování

V empirické části studie budeme často ověřovat, zda je průměrná délka implementačního zpoždění v různých situacích shodná. Pro tento účel používáme dvouvýběrový t-test (test shody průměrů). V tomto testu je nulová hypotéza o shodě středních hodnot

$$H_0 : \mu_1 = \mu_2 \tag{1}$$

testována oproti alternativní hypotéze

$$H_1 : \mu_1 \neq \mu_2 \tag{2}$$

s využitím testového kritéria

$$t = \frac{(m_1 - m_2)}{\frac{(n_1 - 1)s_1^2 + (n_2 - 1)s_2^2}{n_1 + n_2 - 2} \times \sqrt{\frac{1}{n_1} + \frac{1}{n_2}}}, \tag{3}$$

kdy n_i je rozsah n-tého náhodného výběru, m_i je aritmetický průměr n-tého náhodného výběru a s_i je směrodatná odchylka i-tého náhodného výběru. Nulovou hypotézu zamítáme na hladině významnosti 5 % ve prospěch alternativy, pokud je p-hodnota dvouvýběrového t-testu menší než 0,05.

3. Výsledky, diskuse

Průměrné celkové implementační zpoždění (*TIL*) v letech 1997–2013 bylo 215 dní, tedy 2,4 čtvrtletí, medián pak 182 dní (2 čtvrtletí). Nejrychleji byl přijat zákon č. 362/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s návrhem zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2010. Jednalo se o takzvaný *Janotův balíček úsporných opatření* (Štědroň *et al.*, 2013, s. 193). Předseda Sněmovny Miloslav Vlček vyhlásil na návrh vlády stav legislativní nouze, návrh byl tedy projednáván ve zkráceném jednání s vynecháním

prvního čtení[12]. Naopak nejdelší celkové implementační zpoždění vykazuje zákon č. 281/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím daňového řádu. V tomto případě však téměř 65 % celkového zpoždění tvořilo zpoždění legisvakanční. Datum účinnosti bylo zvoleno, aby zákon č. 281/2009 Sb. nabyl účinnosti zároveň se zákonem č. 280/2009 Sb., daňový řád, na který reaguje. Podle důvodové zprávy k zákonu č. 280/2009 Sb. byla dlouhá legisvakanční lhůta zvolena vzhledem k časově náročným legislativním procesům v oblasti vzdělávání či podpůrných informačních systémů.[13]

Z tabulky 6 je patrné, že nejdelší část celkového implementačního zpoždění tvoří implementační zpoždění v Poslanecké sněmovně, nejkratší je potom implementační zpoždění u prezidenta. Záporné minimální legisvakanční zpoždění je dáno retroaktivitou v případě zákona č. 326/2009 Sb., o podpoře hospodářského růstu a sociální stability, který byl přijat v souvislosti s ekonomickou krizí.

Tabulka 6 | Implementační zpoždění diskreční fiskální politiky v letech 1997–2013, délka a struktura

	Průměr	Medián	Minimum	Maximum	Směrodatná odchylka
implementační zpoždění (celkové)	215	182	29	747	124
– v Poslanecké sněmovně	98	90	1	259	57
– v Senátu	30	25	7	80	17
– u prezidenta	11	9	0	75	11
– *schvalovací zpoždění*	176	170	29	406	70
– *legisvakanční zpoždění*	39	10	–85	485	87

Zdroj: vlastní výpočty

Pro srovnání celkového implementačního zpoždění diskrečních opatření v České republice s empirickými výsledky zahraničních autorů uvedeme délku zpoždění v měsících. Průměrné celkové implementační zpoždění ve sledovaném období tedy je $\overline{TIL_M} = 7,2$ měsíců, minimální zpoždění 1 měsíc a maximální 25 měsíců. Průměrné celkové implementační zpoždění $\overline{TIL_M}$ se tedy nachází uprostřed intervalu $TIL_M \in \langle 1,15 \rangle$, který vymezuje Willes ([1968], Jovanovski, 2012), a téměř odpovídá teoretickému zpoždění 7,5 měsíců podle Scotta a Barnetta (2008). Po zohlednění rozhodovacího zpoždění se empirický interval celkového implementačního zpoždění pro českou ekonomiku překrývá s intervalem dle Marthinsena (2008), maximální zpoždění 25 měsíců je však o 3 měsíce delší než Marthinsenem uváděná horní mez. Délka celkového implementačního zpoždění v České republice v letech 1997–2013 je tedy v souladu s výsledky uváděnými v zahraniční literatuře.

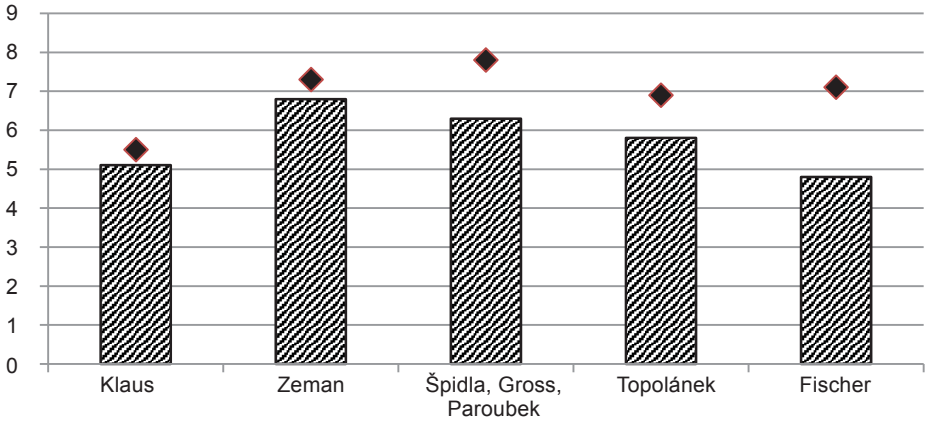
12 Pro více informací viz http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&T=917

13 Důvodová zpráva k zákonu č. 281/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím daňového řádu k odůvodnění znění § 201a Důvodová zpráva k zákonu č. 280/2009 Sb., daňový řád, k odůvodnění znění § 266).

Nejdelší celkové implementační zpoždění (průměrně 232 dní, tedy 2,6 čtvrtletí) jsme pozorovali za sociálnědemokratických vlád během čtvrtého funkčního období Poslanecké sněmovny, nejkratší za druhé Klausovy vlády[14] a Nečasovy vlády (184–189 dní, 2 čtvrtletí). Během všech vlád tvořilo implementační zpoždění v Poslanecké sněmovně (*PSIL*) největší podíl na celkovém implementačním zpoždění. Toto zpoždění tvořilo nejmenší část celkového implementačního zpoždění během Nečasovy vlády (38 %), kdy bylo velmi významné zpoždění legisvakanční (23 % celkového zpoždění). Naopak nejdelší implementační zpoždění v Poslanecké sněmovně pozorujeme během menšinové Zemanovy vlády (61 %). Legisvakanční zpoždění tvoří druhou největší složku celkového zpoždění kromě Nečasovy vlády také během vlády Klausovy a Topolánkovy (respektive následné úřednické vlády Fischerovy). V případě sociálnědemokratických vlád tvořilo druhou nejvýznamnější část celkového implementačního zpoždění (13–19 %) ostatní implementační zpoždění. Toto zpoždění je determinováno zejména možností vlády vyjádřit se k jinému než vládnímu návrhu zákona, časovými prodlevami při postupování návrhu zákona Senátu či postupování zákona prezidentovi nebo dobou mezi podepsáním zákona prezidentem a vyhlášením zákona. Naopak nejkratší část celkového implementačního zpoždění tvoří implementační zpoždění u prezidenta (4–6 %, v čase se postupně prodlužovalo). Poměrně konstantní je také podíl implementačního zpoždění v Senátu (12–16 % celkového implementačního zpoždění).

Srovnání implementačního zpoždění a průměrné délky legislativního procesu přijímání diskrečních fiskálních opatření lze v rámci České republiky srovnat pouze s výsledky Koláře (Kolář, 2006 a Kolář *et al.*, 2013), který uvádí průměrnou délku legislativního procesu všech zákonů přijatých jednotlivými Sněmovnami v letech 1992–2013[15]. Z důvodu sjednocení s Kolářovou metodikou vyjadřujeme v této kapitole všechny časové údaje v měsících podle německého standardu 30E/360.

Obrázek 2 | Délka legislativního procesu dle Koláře, srovnání diskrečních fiskálních opatření a všech zákonů (v měsících)



Zdroj: Kolář *et al.* (2013) a rozšířená databáze, vlastní výpočty

14 V případě druhé Klausovy vlády je nutné posuzovat výsledky velmi obezřetně vzhledem k nízkému počtu pozorování.

15 Za konzultaci této části studie děkujeme JUDr. PhDr. Petru Kolářovi, Ph.D., (Parlamentní institut) a Mgr. Stanislavu Caletkovi (Kancelář PS PČR).

Z obrázku 2 je zřejmé, že délka legislativní procedury od předložení návrhu zákona po jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů je kratší u diskrečních fiskálních opatření ve srovnání s průměrem všech zákonů schválených v Poslanecké sněmovně v daném období[16]. Z tohoto hlediska jsou zřejmě tvůrci hospodářských politik při implementaci diskrečních fiskálních opatření akceschopnější než v případě přijímání dalších zákonů. Tento rozdíl je zvláště výrazný u zákonů přijímaných během Nečasovy vlády (rozdíl 2,3 měsíce). Implementační zpoždění diskrečních fiskálních opatření je o 0,7–1,5 měsíce delší než délka legislativního procesu těchto vybraných zákonů, která v našem případě splývá se schvalovací složkou implementačního zpoždění. Výraznou roli tedy hraje složka legisvakančního zpoždění.

Schvalovací implementační zpoždění je ovlivňováno vytížením Poslanecké sněmovny – čím více návrhů zákonů je Sněmovně předloženo, tím delší je implementační zpoždění diskrečních fiskálních zákonů (deset dodatečných návrhů zákona přispívá k prodloužení implementačního zpoždění o týden).

Pokud mají vládní strany v Poslanecké sněmovně většinu, je implementační zpoždění ve Sněmovně výrazně kratší. Vládní většina v Senátu sice neovlivňuje délku implementačního zpoždění v Senátu, ale má vliv na podíl uplatňování senátního veta. Pokud mají vládní strany absolutní většinu v Senátu, je návrh zákona vracen Poslanecké sněmovně signifikantně méně často (Cramerovo $V = 0{,}32$, mezi umělou proměnnou *majority* a umělou proměnnou *veto* tedy existuje silná závislost). Vliv vládní většiny v Senátu na implementační zpoždění v Senátu však statisticky signifikantní není. Pokud vládní strany mají v Senátu většinu, je $SIL = 26$ dní, pokud většinu nemají, je $SIL = 32$ dní; tento rozdíl není statisticky signifikantní na hladině významnosti 5 %.

Pokud má vláda většinu zároveň v Poslanecké sněmovně i v Senátu, je schvalovací implementační zpoždění *AIL* výrazně kratší ($AIL = 70$ dní), než když má většinu pouze v Poslanecké sněmovně ($AIL = 186$ dní) nebo pouze v Senátu ($AIL = 195$ dní). Nejdelší je schvalovací implementační zpoždění v případě, že vláda nemá většinu ani v jedné komoře Parlamentu ($AIL = 195$ dní; viz obr. 3, který zobrazuje společný vliv proměnné *majority* v Poslanecké sněmovně a zároveň v Senátu na délku schvalovacího zpoždění).

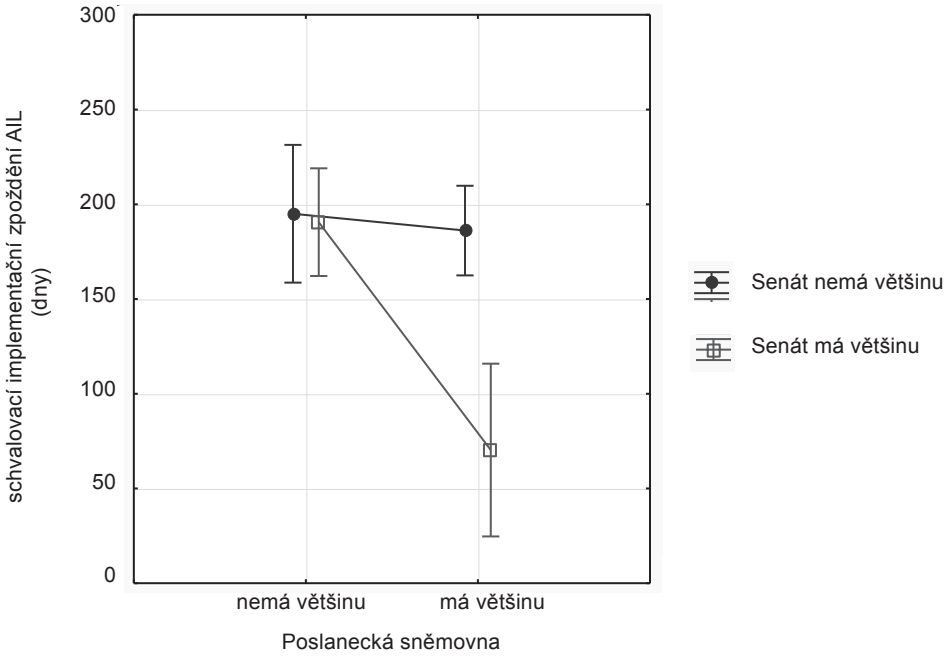
Implementační zpoždění je dále prodlužováno prezidentským vetem (o 28 dní) či senátním vetem (o 33 dní). Pokud prezident uplatnil veto, trvalo implementační zpoždění u prezidenta (včetně zpoždění způsobeného novým hlasováním v Poslanecké sněmovně) 36 dní, což je statisticky signifikantně více ve srovnání s 8 dny v případě, že prezident zákon podepsal (*p-hodnota* t-testu je menší než 0,05). Rozdíl 28 dní (tedy téměř jeden měsíc dle standardu 30E/360) je také výrazně delší než zákonem dané minimální desetidenní zpoždění.

Schvalovací zpoždění tvořilo ve sledovaném období průměrně 82 % celkového implementačního zpoždění, přičemž nejdelší bylo během Zemanovy vlády (90 % celkového zpoždění, průměrně 203 dní), nejkratší naopak během Nečasovy vlády (77 % celkového zpoždění, 146 dní). Celkové implementační zpoždění *TIL* je nejsilněji korelováno se zpožděním legisvakančním ($\rho_{LVIL,TIL} = 0{,}84$). Schvalovací zpoždění *AIL* je pak nejsilněji korelováno se zpožděním v Poslanecké sněmovně.

16 Kolářovy výpočty zahrnují i diskreční fiskální opatření. Vzhledem k tomu, že délka legislativní procedury v případě diskrečních fiskálních opatření je výrazně kratší, byl by rozdíl po vyjmutí těchto zákonů z Kolářova datového souboru ještě výraznější. Přesnější výpočet však nebylo možné provést, protože jsme neměli k dispozici původní Kolářova data. Vzhledem k velmi nízkému podílu diskrečních fiskálních opatření na všech zákonech však nelze přepokládat signifikantní vliv této množiny zákonů na celkovou délku legislativní procedury.

Legisvakanční zpoždění se vyznačuje velkou variabilitou. Na základě důvodových zpráv je navíc patrné, že legisvakanční zpoždění není, na rozdíl od zpoždění schvalovacího, determinováno faktory ekonomickými či politickými, ale pouze faktory administrativně-technického charakteru. Tvůrci hospodářských politik se uchylovali k nulové legisvakanční lhůtě častěji než ve čtvrtině všech případů. Zatímco generální klauzule byla použita pouze v jediném případě, speciální ustanovení upravovalo legisvakanční lhůtu v 69 % případů, přičemž nejčastěji vedlo k oddálení účinnosti. Použití speciálního ustanovení je často spojeno s vyhlášením účinnosti k 1. lednu (63 % všech legisvakančních zpoždění daných speciálním ustanovením). Toto datum je podle důvodových zpráv voleno kvůli sjednocení s novým rozpočtovým rokem či z důvodu zajištění platnosti zákona po celé zdaňovací období. K prvnímu dni kalendářního měsíce byla stanovena účinnost dokonce u téměř 70 % diskrečních fiskálních opatření, přičemž 95 % diskrečních fiskálních opatření s legisvakanční lhůtou danou speciálním ustanovením bylo přijato k prvnímu dni kalendářního měsíce. Je tedy zřejmé, že délka legisvakančního zpoždění diskrečních fiskálních opatření je dána mimo období ekonomické krize spíše potřebou praktickou (soulad účinnosti zákona s počátkem kalendářního roku) či psychologickou (účinnost od počátku nového měsíce). Pouze v případě recese je patrná snaha snížit celkové implementační zpoždění buď prostřednictvím použití nulové legisvakanční lhůty, či dokonce, byť jen v ojedinělých případech, s využitím retroaktivity[17].

Obrázek 3 | Vícefaktorová ANOVA, graf průměrů a směrodatných odchylek



Zdroj: vlastní výpočty

17 V kontextu toho je zajímavý komentář v *Důvodové zprávě k zákonu č. 217/2005 Sb.*, podle kterého nelze doporučit retroaktivitu zákona: „datum účinnosti zákona nesmí předcházet jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů“.

Česká legislativa rozeznává kromě standardní procedury projednávání návrhů zákonů také některé procedury umožňující zkrácení legislativního procesu. Zákony zahrnuté v rozšířené databázi byly v 87 % případů přijaty v rámci standardní legislativní procedury. Pouze v letech 2009–2012 bylo 8 zákonů (tedy 38 % všech diskrečních fiskálních opatření v tomto období) přijato v rámci procedury schválení zákona v prvním čtení (2 zákony) nebo ve stavu legislativní nouze (5 zákonů). Projednávání vládního návrhu zákona číslo 500/2012 Sb. bylo spojeno s hlasováním o důvěře vlády, což podle Zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (§ 83, odstavec 3) omezuje délku projednávání návrhu zákona třemi měsíci od předložení návrhu Poslanecké sněmovně. V několika případech navrhl navrhovatel projednávání zákona v rámci procedury schválení zákona v prvním čtení, s čímž Sněmovna vyslovila nesouhlas (například zákon č. 326/2009 Sb., o podpoře hospodářského růstu a sociální stability).

Implementační zpoždění diskrečních fiskálních opatření projednávaných v nestandardní proceduře[18] je statisticky signifikantně kratší než implementační zpoždění zákonů projednávaných v rámci standardní procedury (viz tabulka 7). Zatímco celkové implementační zpoždění diskrečních fiskálních opatření přijatých ve standardní proceduře bylo průměrně 2,6 čtvrtletí, v případě zákonů přijímaných v rámci nestandardní procedury se jednalo o méně než jedno čtvrtletí. Z tabulky 7 je patrné, že největší podíl na zkrácení implementačního zpoždění mělo implementační zpoždění v Poslanecké sněmovně, které bylo v případě projednávání v nestandardní proceduře téměř osmkrát kratší.

Tabulka 7 | Délka jednotlivých složek implementačního zpoždění dle způsobu projednávání návrhu zákona

	PSIL	SIL	PRIL	AIL	LVIL	TIL
standardní procedura	111	31	12	192	43	235
nestandardní procedura	14	21	6	68	14	82
p-hodnota t-testu	**0,00**	0,14	0,16	**0,00**	0,39	**0,00**

Poznámka: PSIL = implementační zpoždění v PS PČR, SIL = implementační zpoždění v Senátu PČR, PRIL = implementační zpoždění u prezidenta republiky, AIL = schvalovací implementační zpoždění, LVIL = legisvakanční implementační zpoždění, TIL = celkové implementační zpoždění. Zvýrazněny jsou p-hodnoty t-testu, pro které platí, že na hladině významnosti 1 % zamítáme nulovou hypotézu o shodě délky příslušného typu implementačního zpoždění u návrhů zákonů projednávaných v rámci standardní a nestandardní procedury.

Zdroj: vlastní výpočty

Projednávání diskrečních fiskálních opatření v rámci nestandardní procedury by zjevně umožnilo přijímání opatření v rámci téhož čtvrtletí[19], a tedy i rychlou reakci na reálnou ekonomickou situaci. Institut legislativní nouze byl do roku 2011 použit celkem

18 Jako nestandardní procedura je zde míněna procedura projednávání návrhu zákona v prvním čtení, procedura projednávání návrhu zákona ve stavu legislativní nouze či projednávání vládního návrhu zákona spojené s hlasováním o důvěře vládě.

19 I senátní veto návrhu zákona č. 418/2009 Sb. znamenalo prodloužení celkové implementace pouze o 28 dní.

ve 23 případech (Drápal, 2011, s. 111), přičemž 22 % těchto zákonů tvořila diskreční fiskální opatření. Výraznější používání stavu legislativní nouze pro schvalování fiskální diskrece by však již naráželo na samotnou podstatu tohoto institutu. Podmínkou vyhlášení stavu legislativní nouze totiž podle nálezu Ústavního soudu „není jen hrozba určitých negativních důsledků, ale především existence mimořádné okolnosti, která má potenciál ohrozit základní práva a svobody zásadním způsobem, anebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody“ (nález ÚS *přijímání zákonů ve stavu legislativní nouze*, sp. zn. Pl. ÚS 55/10).

Závěr

V této studii jsme měřili délku implementačního zpoždění diskrečních fiskálních opatření, sledovali jsme jeho strukturu a příčiny. Jakákoli analýza implementačního zpoždění se přitom nutně pohybuje na pomezí hospodářské a ekonomické politiky, veřejných financí a teorie práva. Pro účely této práce jsme vytvořili unikátní databázi 62 diskrečních fiskálních zákonů, které nabyly účinnosti v České republice mezi rokem 1997 a 2013, a vytvořili jsme metodiku k měření celkového implementačního zpoždění i jeho jednotlivých složek.

Průměrná délka implementačního zpoždění v České republice je 2,4 čtvrtletí, což je v souladu s výsledky zahraniční literatury. Největší podíl na celkovém implementačním zpoždění přitom má zpoždění v Poslanecké sněmovně, bezmála pětinu pak tvoří zpoždění legisvakanční. Mezi faktory, které ovlivňují implementační zpoždění, patří především vytíženost Poslanecké sněmovny a uplatňování senátního i prezidentského veta.

Na výsledky předkládané studie nutně navazují otázky, kterým se bude muset další výzkum věnovat. Klíčová otázka zní: Jak závažné dopady má implementační zpoždění o průměrné délce 7,2 měsíců na českou ekonomiku? Kvantitativní analýza nutná k zodpovězení této otázky je zatížena problémem obtížné identifikace vlivů diskrečních fiskálních opatření oproti exogenním efektům a přirozenému vývoji ekonomiky.

Auerbach (2005, s. 4) poznamenává *„Politici patrně nikdy nezažili stejnou ztrátu entusiasmu pro aktivistickou fiskální politiku jako ekonomové. (...) Možná se politici o praxi fiskální politiky nenaučili od 70. let nic; nebo možná, že se něco naučili ekonomové.*“ Jednou z věcí, kterou se ekonomové patrně naučili, je nepodceňování rizika dlouhých časových zpoždění v hospodářské politice. Zatímco vnější zpoždění jsou v případě fiskální politiky relativně krátká a nebývají považována za stěžejní problém, vnitřní zpoždění – především pak zpoždění implementační, které jako jediné mohou tvůrci hospodářských politik do značné míry ovlivnit – je stále jedním ze základních argumentů v neprospěch používání záměrné protikrizové fiskální diskrece. Je proto s podivem, že v české odborné literatuře doposud chyběla analýza délky a struktury implementačního zpoždění. Námi vypočítaná délka implementačního zpoždění diskreční fiskální politiky může být vstupem pro budoucí analýzy řešící kanonickou otázku „pravidla nebo diskrece?[20]“ Soudobí tvůrci hospodářských politik i teoretičtí ekonomové této staré otázce ve zcela nových ekonomických podmínkách po skončení Velké recese opět čelí.

20 Srov. kanonický článek *Rules Rather than Discretion* (Kydland a Prescott, 1977).

Příloha

Tabulka | Srovnání odlišných přístupů k jednotlivým typům zpoždění

<table>
<tr><th colspan="2" rowspan="2"></th><th rowspan="2">Friedman (1948)</th><th rowspan="2">Croushore (2006)</th><th rowspan="2">Marthinsen (2008)</th><th colspan="4">Jovanovski a Muric (2011)</th><th rowspan="2">Mankiw (2009)</th><th rowspan="2">Slaný (2003)</th></tr>
<tr><th colspan="2">Jovanovski, Muric</th><th colspan="2">Struthers, Speight</th></tr>
<tr><td colspan="2" rowspan="2">poznávací</td><td rowspan="2">zpoždění mezi potřebou zásahu a rozpoznáním této potřeby (poznávací)</td><td>datové</td><td rowspan="2">poznávací</td><td rowspan="4">imple-mentační</td><td rowspan="2">poznávací</td><td rowspan="2">poznávací</td><td rowspan="2">infor-mační</td><td rowspan="6">vnitřní</td><td rowspan="2">poznávací</td></tr>
<tr><td>poznávací</td></tr>
<tr><td colspan="2">rozhodovací</td><td rowspan="4">zpoždění mezi rozpoznáním potřeby zásahu a přijetím opatření (rozhodovací)</td><td>rozhodovací</td><td rowspan="4">implemen-tační</td><td rowspan="2">ne-uvádí[21]</td><td rowspan="4">rozhodovací</td></tr>
<tr><td rowspan="2">imple-mentační</td><td>schvalovací</td><td rowspan="2">implementační</td><td rowspan="2">akční</td><td rowspan="2" colspan="2">implementační</td></tr>
<tr><td>legisvakanční</td></tr>
<tr><td colspan="2" rowspan="2">účinnostní</td><td rowspan="2">zpoždění mezi akcí a jejím účinkem (implementační)</td><td rowspan="2">účinnostní</td><td rowspan="2">účinnostní</td><td rowspan="2">operační</td><td rowspan="2">vnější</td><td rowspan="2" colspan="2">vnější</td><td rowspan="2">vnější</td><td>realizační</td></tr>
<tr><td>účinnostní</td></tr>
</table>

Zdroj: vlastní zpracování

21 Struthers a Speight (in Jovanovski, Muric, 2011) uvádějí, že částí poznávacího zpoždění je zpoždění informační, reziduální část však již dále nepojmenovávají.

Literatura

Ambriško, R., Augusta, V., Hájková, D. et al. (2012). *Fiscal Discretion in the Czech Republic in 2001–2011: Has It Been Stabilizing?* CNB Research and Policy Notes No. 1.

Auerbach, A. (2005). *The Effectiveness of Fiscal Policy as Stabilization Policy*. Bank of Korea International Conference on the Effectiveness of Stabilization Policies.

Batini, N., Nelson, E. (2001). The Lag from Monetary Policy Actions to Inflation: Friedman Revisited. *International Finance*, 4(3), 381–400. DOI: 10.1111/1468-2362.00079.

Blinder, A. S. (2004). *The Case Against the Case Against Discretionary Fiscal Policy*. Princeton University CEPS Working Paper 100. [Cit. 2014-10-6] Dostupné z: http://www.princeton.edu/ceps/workingpapers/100blinder

Cagan, P. (1972) *The channels of monetary effects on interest rates*. New York: National Bureau of Economic Research; Columbia University Press. ISBN 08-701-4235-6.

Croushore, D. D. *Money and banking: a policy-oriented approach*. Boston, MA: Houghton Mifflin Co. ISBN 0618161252X.

Daianu, D., D'Adda, C. et al. (2014). *The Eurozone Crisis and the Future of Europe: The Political Economy of Further Integration and Governance*. Palgrave Macmillan. ISBN 11-373-5675-8.

Drápal, J. (2011). Stav legislativní nouze, in Wintr, J., Antoš, M., eds., *Parlamenty: funkce, kultura, procedury*. 1. Vyd. Praha: Leges, pp. 105–117. ISBN 9788087576052.

Feldstein, M. (2002). *The Role for Discretionary Fiscal Policy in a Low Interest Rate Environment*. NBER Working Paper 9203. DOI: 10.3386/w9203.

Friedman, M. (1948). A Monetary and Fiscal Framework for Economic Stability. *The American Economic Review*, 38(3), 245–264.

Friedman, M. (1961). The Lag in Effect of Monetary Policy. *Journal of Political Economy*, 69(5), 447–466. DOI: 10.1086/258537.

Gerloch, A. *Teorie práva*. 3. Vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. ISBN 978-808-6473-857.

Gruen, D., Romalis, J. Chandra, N. (1999). The Lags of Monetary Policy. *Economic Record*, 75(230), 280–294. DOI: 10.1111/j.1475-4932.1999.tb02456.x.

Havránek, T., Rusnák, M. (2013). Transmission Lags of Monetary Policy: A Meta-Analysis. *International Journal of Central Banking*, 9(4), 39–76.

Heller, W. W. (1966) *New dimensions of political economy*. Cambridge, MA: Harvard University Press. ISBN 978-039-3097-559.

Hoover, K. D. (2012). *Applied intermediate macroeconomics*. New York: Cambridge University Press. ISBN 05-217-6388-6.

Jílek, J. (2013) *Finance v globální ekonomice II: Měnová a kurzová politika.* 1. Vyd. Praha: Grada. ISBN 978-80-247-4516-9.

Jovanovski, T., Muric, M. (2011). The Phenomenon of Lag in Application of The Measures of Monetary Policy. *Ekonomska istraživanja*, 24(2), 154–163. DOI: 10.1080/1331677x.2011.11517463.

Kalckreuth, U. von, Wolff, G. (2007). *Testing for contemporary fiscal policy discretion with real time data*. Frankfurt am Main: Dt. Bundesbank. ISBN 978-386-5583-376.

Keynes, J. M. (2006). *General Theory Of Employment, Interest And Money*. Atlantic Publishers & Dist. ISBN 9788126905911.

Kolář, P., Kysela, J., Syllová, J., Georgiev, J., Pecháček, Š. *Parlament České republiky*. 3. Vyd. Praha: Linde. ISBN 978-808-7576-953.

Kolář, P., Syllová, J. (2006). *Vývojové diagramy legislativního procesu v ČR*. Informační podklad č. 1.172, Parlamentní institut.

Kolář, P. (2006). Některé aspekty legislativního procesu. *CEVRO Revue*, 5, 4–5.

Kydland, F., Prescott, E. C. (1977). Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. *Journal of Political Economy*, 85(3), 473–492. DOI: 10.1086/260580.

Mankiw, N. G. (2009). *Macroeconomics*. 7. Vyd. New York, NY: Worth Publishers. ISBN 14-292-1887-8.

Marthinsen, J. E. (2008). *Managing in a global economy: demystifying international macroeconomics*. Mason, OH: Thomson South-Western. ISBN 978-032-4545-364.

McEachern, W. A. (2014). *Economics: a contemporary introduction*. University of Connecticut. ISBN 11-331-8812-5.

Meltzer, A. (1981). Keynes's General Theory: A Different Perspective. *Journal of Economic Literature*, 19(1), 34–64.

Nález Ústavního soudu ze dne 1. 3. 2011, Pl. ÚS 55/10, ASPI.

PS PČR (2014). *Přijímání zákonů*. Dostupné z: http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=173

Scott, A., Barnett, S. (2008). Fiscal Policy As A Countercyclical Tool, in International Monetary Fund, ed., *World economic outlook*. Washington, DC: International Monetary Fund, pp. 160–195. ISBN 9781589067585.

Slaný, A. (2003). *Makroekonomická analýza a hospodářská politika*. 1. Vyd. Praha: C. H. Beck. ISBN 80-717-9738-3.

Šaroch, S., Pavelek, P., Andrle, M. (2003). *Rehabilitujeme fiskální makroekonomickou stabilizaci?* Institut pro ekonomickou a ekologickou politiku a Katedra hospodářské politiky Working Paper 1.

Šoba, O., Širůček, M., Ptáček, R. (2013). *Finanční matematika v praxi*. 1. Vyd. Praha: Grada Partners. ISBN 978-80-247-4636-4.

Štědroň, B., Potůček, M., Prorok, V., Landovský, J., Říha, D. (2013). *Politika a politický marketing*. 1. Vyd. Praha: C. H. Beck. Beckova edice ekonomie. ISBN 978-80-7400-448-3.

Taylor, J. B. (2000). Reassessing Discretionary Fiscal Policy. *Journal of Economic Perspective*, 14(3), 21–36. DOI: 10.1257/jep.14.3.21.

Taylor, J. B. (2009). The Lack of an Empirical Rationale for a Revival of Discretionary Fiscal Policy. *American Economic Review*, 99(2), 550–555. DOI: 10.1257/aer.99.2.550.

Thomas, L. B. (2006). *Money, banking, and financial markets*. Mason, Ohio: Thomson/South-Western. ISBN 03-241-7673-2.

Zeman, M. (2001). *Zpráva o stavu realizace Programového prohlášení a o činnosti vlády ČR od března 2000 do současnosti*. Stenoprotokol, 37. schůze, 3. volební období. Dostupné z: http://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/037schuz/s037223.htm