ROZPOČTOVÁ PRAVIDLA A ROZPOČTOVÝ PROCES: TEORIE, EMPIRIE A REALITA ČESKÉ REPUBLIKY

Martin Gregor, Institut ekonomických studií, Univerzita Karlova v Praze*

Úvod

Četnost aktérů vstupujících do rozpočtového procesu (ministři ve vládě, členové rozpočtového výboru, řadoví poslanci na plénu sněmovny) přináší motivaci financovat ryze partikulární projekty. Nejviditelnější bývá každoroční rozdělování dotací pro regionální projekty, k němuž dochází v rámci pozměňovacích návrhů při finální fázi schvalování státního rozpočtu.¹

Literatura označuje financování projektů skupinového či lokálního zájmu ze společného rozpočtu za distributivní konflikt. Neefektivita z něj vzešlých výdajů vyplývá z narušení Samuelsonovy podmínky v politické rovnováze. Jak bude ukázáno níže, v ní obvykle platí, že mezní náklady dodatečných výdajů převyšují mezní přínosy. Čím více rozhodovatelů, tzn. čím fragmentovanější rozpočtový proces, tím více se rozvolňuje vztah mezi mezními náklady a mezními přínosy a neefektivita se zvyšuje.

Možností využít společný rozpočet k financování partikulárních projektů se moderní ekonomie politiky zabývá od samého zrodu (Tullock, 1959); rovněž vliv fragmentace na výdaje a deficity a role nominálních omezení tvoří ekonomický evergreen (Roubini, Sachs, 1989; Ricciuti, 2004). Nicméně až v raných 90. letech se výzkum začal soustředit na otázku, nakolik lze nežádoucí dopady fragmentace korigovat pomocí procedurálních rozpočtových pravidel (von Hagen, 2006). Kromě teorie přinesl dnes již bohatou empirickou evidenci o přínosech rozpočtových pravidel, nejen globálně (Woo, 2003) a pro vyspělé západoevropské ekonomiky (Hallerberg, von Hagen, 1999; Hallerberg et al., 2007), ale i pro postkomunistické země (Gleich, 2003; Yläoutinen, 2004a). Nejnovější empirická studie na uvedené téma (Fabrizio, Mody, 2006) shodou okolností analyzuje nové členské země EU, včetně České republiky.

Tento text shrnuje uvedenou literaturu o rozpočtových pravidlech a zabývá se jejími implikacemi pro český rozpočtový proces. V teoretické části s pomocí jednoduchého instrumentária modelují rozpočtový proces obsahující distributivní konflikt. Ukazují, že klíčovými proměnnými při distributivním konfliktu je počet zúčastněných aktérů a rozsah jejich rozhodovacích pravomocí. Dále demonstrují, že konflikt bývá usměrněn

* Děkuji Ondřeji Schneiderovi, Janu Zápalovi a účastníkům konference CEFT a ČSE „Fiskální udržitelnost“ (14. 4. 2007), zejména Ing. Bohdanu Hejdukovi (MF ČR), za cenné komentáře k otázce rozpočtových pravidel. Text vznikl s finanční podporou grantu GA ČR č. 402/08/0501 a institucionální podpory MŠMT č. 0021620841.

1 V žargonu zákonodárců známé jako „porcování medvěda“, „malé domů“ čili „stavění poslaneckých pomníčků“.

volebním systémem, respektive s ním související koordinací uvnitř politických stran. Do modelu konkrétně zavádím pravidlo výdajového stropu a dokazuji jeho neintuitivní vliv na efektivitu rozpočtu.

V empirické části se zaměřuji na rozpočtová pravidla v postkomunistických zemích s důrazem na Českou republiku. Na relevantních empirických studiích (Gleich, 2003; Gregor, 2004; Yläoutinen, 2004a; Fabrizio, Mody, 2006; Zápál, 2007) porovnávám odlišnosti v indexaci pravidel a výsledcích pro jednotlivé země. Zabývám se i případnými nedostatky metodologie, zejména co se týče nejnovější a nejvlivnější studie Fabrizio a Modyho (2006). Analyzuji metody měření fragmentace a implikace pro optimální podobu rozpočtových pravidel. Poukazuji na heterogenitu ve výsledcích a na problém se stanovením optimálních rozpočtových pravidel. Na závěr formuluji podmíněná doporučení pro český rozpočtový proces.

1. Teorie

1.1 Úvod

Jak rozebírá ekonomická teorie roli procedurálních rozpočtových pravidel při regulaci partikulárních zájmů? Tradičně o rozpočtovém procesu uvažuje jako o nekooperativní interakci členů exekutivy. Předpokládá, že vládní politici či politické strany mají neměnné preference ohledně partikulárních výdajů a v nekooperativní hře každý z nich kontroluje určitou strategickou proměnnou, nezávisle na ostatních. V takové situaci vede vyšší fragmentace, resp. vyšší počet exekutivních politiků, ke zvýšení více partikulárních výdajů, potažmo vyšší neefektivitě; literatura hovoří o tzv. zákonu $1/n$, případně o hypotéze slabé (fragmentované) vlády.

Nežádoucí vliv fragmentace lze omezit rozpočtovými pravidly, které nutí politiky internalizovat externality jejich rozhodnutí. Jednou z možností je nejprve hlasovat o výši rozpočtu a až poté o jeho alokaci (tzv. top-down budgeting). Jindy lze posílit roli ministra financí jako strážce pokladny, případně oslabit možnost poslanců klást pozměňovací návrhy. V modelu vycházejícím z této tradice si ukážeme, že pravidla (zde omezení celkových výdajů) opravdu pomáhají snížit distributivní konflikt, nicméně za cenu snížení produktivních výdajů pod společensky optimální úroveň.

Alternativou pro modelování je ponechat zájmové skupiny, aby soupeřily o politiky pomocí příspěvků, což dnes tvoří učebnicový přístup v literatuře o zájmových skupinách (Grossman, Helpman, 2001). I v této tradici dochází k tomu, že objem lobování a potažmo partikulárních výdajů klesá se zavedením „top-down budgeting“. Efektivita koordinace nicméně vyplývá z jiných mechanismů, než jakou je nekooperativní hra politiků: (a) politici, kteří navrhuji velikost celkových výdajů, internalizují ztráty z dobývání renty v očekávaném distributivním sporu (Mazza, van Winden, 2002); (b) zájmové skupiny, které chtějí uspět, musí lobovat i pro zvýšení celkových výdajů, což ale nezlepšuje jejich relativní pozici v distributivním sporu (Dharmapala, 1999).

1.2 Model

Model vychází z tradice nové politické ekonomie Perssona a Tabelliniho (2000), která za účelem jednoduchosti a explicitního řešení předpokládá symetrii skupin a kvazilineární užitek, přičemž se zajímá o vliv volebního systému. Bez ohledu na rozpočtová pravidla uvidíme, že pro podobu rozpočtu budou klíčové dvě proměnné, počet socioekonomických skupin a míra jejich koordinace. Vyšší počet skupin snižuje relativní podíl skupiny na celkových nákladech a tím snižuje mezní míru substituce mezi výdaji na partikulární statky a výdaji na soukromé statky. Vyšší míra koordinace či kooperace funguje identicky jako snížení počtu skupin. Zlepšení koordinace je dáno celou řadou faktorů, zejména však volebním systémem; většinový systém nutí strany integrovat se, nebo malé strany s rozptýleným elektorátem se jen obtížně dostávají do parlamentu. Naopak v proporčním systému je životaschopných více stran a mohou proto reprezentovat polarizovanější zájmy.

Předpoklady

Předpokládejme, že populace sestává z N homogenních zájmových skupin, $J = 1, \dots, N$, normalizovaných na velikost 1. Užitek funkce reprezentativního jedince budiž

$$U^J = 1 - t \cdot H(g^J) - H(x), \quad (1)$$

kde t značí nediskriminační daň identickou pro všechny skupiny, g^J označuje skupinový statek a x je veřejný statek. Funkce $H(\cdot)$ je rostoucí, konkávní a dvojitě diferencovatelná. Vláda rozhoduje o alokaci výnosů z daní na skupinové statky a veřejný statek za podmínky vyrovnaného rozpočtu,

$$Nt = x + \sum_{j=1, \dots, N} g^j. \quad (2)$$

Společenské optimum

Utilitární společenské optimum maximalizuje součet užiteků:

$$(g^{SO}, x^{SO}) = \arg \max_{g^1, \dots, g^N, x} \sum_{j=1, \dots, N} U^j. \quad (3)$$

Společenské optimum musí být symetrické, nebo konkávnost $H(\cdot)$ implikuje averzi k riziku:

$$I = J, g^I = g^J : H(g^I) = H(g^J) = 2H(g^I = g^J)/2. \quad (4)$$

Implicitní hodnoty optimálních hodnot pro (3) získáme z podmínek pro vnitřní optimum, kde dolní index označuje parciální derivaci prvního řádu:

$$\frac{U^J|_{\mathbf{g} = \text{const.}}}{t} = N - N^2 H_x(x^{SO}) = 0, \quad (5)$$

$$\frac{U^J|_x \quad x^{so}}{t} \quad N \quad NH_g(g^{so}) \quad 0. \quad (6)$$

Z (5) a (6) vyplývá, že

$$H_x(x^{so}) \quad \frac{1}{N}, \quad J:H_g(g^{so}) \quad 1. \quad (7)$$

Lze snadno dokázat, že každou paretoovsky efektivní alokaci charakterizuje, díky symetrii užitkových funkcí, jednoznačné množství veřejného statku. Ve společenské funkci blahobytu proto lze zvolit arbitrární (normalizované) váhy; jediným rozdílem v optimu bude, že celkový objem výdajů na partikulární statky se rozdělí jinak než rovnoměrně. Neefektivita politického řešení potom bude záviset – kromě ostatních institucionálních proměnných – i na identitě právě vládnoucí strany. Funkce výdajových omezení bude asymetrická: omezení budou více žádoucí v případech, kdy se moci ujímá strana, jejíž partikulární výdaje mají relativně malý společenský význam. Tento přístup je relevantní například tehdy, když partikulární výdaje přinášejí rozdílné pozitivní externality (spillovers) pro ostatní strany.

Politické rozhodování

Předpokládejme, že každou skupinu reprezentuje právě jedna strana. Mějme dva volební systémy, proporční a většinový/majoritní (rozlišené P/M). V každém systému je k sestavení vlády potřeba K stran, $K < N$, kdy v proporčním systému mohou strany kandidovat samostatně, zatímco ve většinovém systému musí být integrovány v předvolebních koalicích. Předvolební koalici bude reprezentovat symbol

$1, \dots, N$. Řekněme, že osamocená strana maximalizuje U^J , zatímco koalice maximalizuje U^J , tj. disponuje prostředky k efektivnímu rozhodování ohledně

společných zájmů. V tomto spočívá klíčový rozdíl mezi proporčním systémem, v němž se strany chovají striktně nekooperativně, a většinovým systémem, kde se strany koordinují předvolební integrací. Aby byl nekooperativní systém jednoznačně definován, uvažujme v případě proporčního systému, že každému požadavku každé vládní strany na zvýšení jakékoli výdajové položky musí být vyhověno (samozřejmě za cenu zvýšení společné daně).

Pravděpodobnost, že se strana J účastní vlády ve většinovém systému (jako součást vítězné předvolební koalice) označme p^J a pravděpodobnost, že se podílí na vládě v proporčním systému (jako součást vítězné povolební koalice), budiž q^J . Mediány označme $\tilde{p}$, $\tilde{q}$.

Dále rozlišme tři podoby rozpočtových procedur. Buď vláda není nijak omezena (absence pravidel), nebo podléhá výdajovému omezení schválenému všemi členy kabinetu (výdajový plán), nebo podléhá výdajovému omezení schválenému parlamentní většinou (výdajový strop). V případě obou typů výdajových omezení platí, že celkové výdaje nesmí překročit předem stanovenou hranici; díky vyrovnanému rozpočtu můžeme danou hranici vyjádřit ekvivalentně jako maximální daň, $t \quad \bar{t}$.

Absence omezení, proporční systém

V nekooperativní rovnováze stran účastnicích se vlády označme požadavky všech stran kromě J jako $\mathbf{g}^{-J}$ a $\mathbf{x}^{-J}$. V optimu strany J platí

$$(\mathbf{g}^J, \mathbf{x}^J) = \arg \max 1 - \frac{\mathbf{x}^{-J} \cdot \mathbf{x}^J}{N} - \frac{\mathbf{g}^{-J} \cdot \mathbf{g}^J}{N} - H(\mathbf{g}^J) - H(\mathbf{x}^{-J} \cdot \mathbf{x}^J). \quad (8)$$

Z (8) vyplývá, že

$$H_x(\mathbf{x}) = \frac{1}{N}, \quad J \quad H_g(\mathbf{g}^J) = \frac{1}{N}, \quad J : \mathbf{g}^J = \mathbf{0}. \quad (9)$$

Všimněme si tří efektů: (a) dochází k nadprodukci skupinových statků skupin, které se podílejí na vládě, (b) dochází k nedostatečné produkci statků skupin, které se na vládě nepodílejí a (c) nedochází k distorzi v objemu veřejných statků. Poslední efekt vyplývá pouze z kombinace aditivně separabilní užitkové funkce s proporční daní, výsledkem čehož je symetrie mezi mezními užitky a mezními náklady veřejných statků (N -tina přínosu vždy znamená N -tinu nákladů), což je podmínka identická společenskému optimu. Hodí se nám pro ilustraci ztráty efektivity spjaté se zavedením omezení, jak uvidíme níže.

Absence omezení, většinový systém

Koalice o K členech se chová optimálně vzhledem ke společným zájmům, tudíž stanoví symetrické skupinové výdaje, kde

$$(\mathbf{g}^J, \mathbf{x}) = \arg \max 1 - \frac{K}{N}(\mathbf{x} \cdot \mathbf{K}\mathbf{g}^J) - KH(\mathbf{g}^J) - KH(\mathbf{x}^J). \quad (10)$$

Koalice internalizuje náklady v míře K/N ; čím rozsáhlejší koalice, tím vyšší internalizace nákladů a menší nadprodukce partikulárních výdajů, což lze nahlédnout na výsledku optimalizace pro

$$H_x(\mathbf{x}) = \frac{1}{N}, \quad J \quad H_g(\mathbf{g}^J) = \frac{K}{N}, \quad J : \mathbf{g}^J = \mathbf{0}. \quad (11)$$

Stejně jako v případě proporčního systému dochází k nadprodukci skupinových statků, nicméně díky internalizaci nákladů je efekt mírnější. V případě absence omezení proto lze říci, že většinový systém vede k efektivnějšímu rozpočtu.

Výdajový plán

Tato modelová rozpočtová procedura má v realitě blízko ke střednědobému rozpočtovému rámci (viz oddíl 2.4), jehož podoba bývá předmětem konsenzu v celé vládní koalici. V případě většinového systému lze nahlédnout, že výdajový rámec je irelevantní, nebo koalice jedná vždy ve shodě (je disciplinována stranickou/předvolební integrací) a nemůže nic získat existenci této fiskální instituce. Přínos plánu by mohl nastat pouze v případě dynamické nekonzistence, kterou zde nemodelujeme.

V případě proporčního systému je situace odlišná. Strany se nejprve dohadují o výši závazného výdajového plánu/omezení $\bar{t}$, který musí schválit konsezem; až poté nastává proces určování jednotlivých výdajů. Není vyloučeno, že se dohodnou na celkových výdajích, které budou nižší, než jaké by byly v případě absence omezení. Spočítejme nejprve rozpočet koalice pro jakýkoli výdajový plán $\bar{t}$. Pokud je vyšší než v situaci absence omezení, pak maximálních možných výdajů pochopitelně není dosaženo; omezení není svazující. Uvažujme tak pouze nižší celkové výdaje.

V rovnováze musí platit, že žádný hráč nemůže přerozdělit strukturu výdajů tak, aby přitom zvýšil svůj užitek, tudíž

$$J \quad H_g(g^J) = H_x(x^J) = H_x(x). \quad (12)$$

Z (12) vyplývá, že $J: g^J \preceq x$. Odsud je evidentní, že pokud je omezení svazující, musejí být celkové výdaje nižší než při absenci pravidla. Díky právě odvozené symetrii $g^J \preceq x$ (platící v obou případech) vidíme, že rozpočtové omezení snižuje kromě partikulárních výdajů i výši veřejného statku. Koordinace partikulárních výdajů je dosaženo pouze za cenu nedostatečné produkce veřejného statku.

Jaká hodnota omezení $\bar{t}$ bude optimální pro každého člena vládní koalice? Díky symetrii $g^J \preceq x$ ji lze vyjádřit jako optimální g^J , pro něž platí

$$(g^J, x) \quad (g^J, g^J) \quad \arg \max 1 \quad \frac{g^J}{N} \quad \frac{Kg^J}{N} \quad H(g^J) \quad H(g^J). \quad (13)$$

Ze (13) vyplývá, že

$$J \quad H_g(g^J) = H_x(x) = \frac{K+1}{2N}, \quad J \quad g^J = 0. \quad (14)$$

Výdajový strop, proporční systém

Schválení výdajového stropu se liší od schválení výdajového plánu časováním; bývá přijat před sestavením vlády. Jednotlivé skupiny proto musí zvážit svoji pravděpodobnost účasti ve vládě, resp. pravděpodobnost, že dosáhnou na výdaj $g^J \preceq x$. (Tato symetrie opět platí, protože platí pro jakkoli omezenou vládu v proporčním systému.) Optimální strop skupiny J proto splňuje

$$(g^J, x) \quad (g^J, g^J) \quad \arg \max E(U^J) \quad \arg \max 1 \quad \frac{g^J}{N} \quad \frac{Kg^J}{N} \quad H(g^J) \quad q^J H(g^J). \quad (15)$$

Konkrétně lze optimální výdajový strop charakterizovat výdaji

$$J \quad H_g(g^J) = H_x(x) = \frac{K+1}{N(1+q^J)}. \quad (16)$$

Strop se liší pro jednotlivé strany. S vyšší pravděpodobností účasti ve vládě roste mezní užitek, tzn. i optimální výdaje, potažmo optimální výdajový strop. Jelikož

dohoda o výši stropu probíhá prostou většinou, bude Condorcetovým vítězem mediánový návrh, pro který platí:

$$J \quad H_g(g^J) = H_x(x) = \frac{K+1}{N(1+\tilde{q})}, \quad J \quad g^J = 0. \quad (17)$$

Výdajový strop, většinový systém

Jednotlivé skupiny opět zvažují svoji pravděpodobnost účasti ve vládě. Nyní ale vědí, že disciplinovaná koalice stran nestanoví výdaje g^J x , nýbrž výdaje, splňující

$$H_g(g^J) = KH_x(x). \quad (18)$$

Optimální výdajový strop každé skupiny je definován, kromě výše uvedené podmínky, následovně:

$$(g^J, x) \arg \max E(U^J) \arg \max 1 - \frac{x}{N} - \frac{Kg^J}{N} - H(g^J) - q^J H(g^J). \quad (19)$$

Optimum získáme podmínkou prvního řádu, do níž vložíme vztah $g_x^J = g^J / x$, vyvozený teorémem implicitní funkce z podmínky (18). Konkrétně platí:

$$g_x^J - \frac{g^J}{x} - K \frac{H_{xx}(x)}{H_{gg}(g^J)} = 0. \quad (20)$$

Schválený výdajový strop bude opět daný optimálním stropem mediánové skupiny a bude pro něj platit, že

$$H_x(x) = \frac{1}{N} - \frac{g_x^J K}{\tilde{p} g_x^J K - 1}, \quad J \quad H_g(g^J) = \frac{K}{N} - \frac{g_x^J K}{\tilde{p} g_x^J K - 1}, \quad J \quad g^J = 0. \quad (21)$$

Všimněme si, že díky $\tilde{p} < 1$ platí

$$\frac{g_x^J K}{\tilde{p} g_x^J K - 1} > 1. \quad (22)$$

Srovnání

Tabulka 1 obsahuje rozpočty alokace ve všech šesti případech. Indexy P/M označují typ volebního systému a ABS používám pro absenci omezení, což je mód, který společně se sociálním optmem SO poskytuje referenční hodnoty.

Tabulka 1
Rozpočty

	$H_x(x)$	x	$J : H_g(g^J)$	$J : g^J$	$J : g^J$	t
SO	$\frac{1}{N}$	$x = x^{SO}$	1	$g = g^{SO}$	g^{SO}	t^{SO}
PR, ABS	$\frac{1}{N}$	$x = x^{SO}$	$\frac{1}{N}$	$g = g^{P,ABS} > g^{SO}$	0	$t^{P,ABS}$
MR, ABS	$\frac{1}{N}$	$x = x^{SO}$	$\frac{K}{N}$	$g = g^{M,ABS} < g^{P,ABS}$	0	$t^{M,ABS}$
PR, plán	$\frac{K-1}{2N}$	$x < x^{SO}$	$\frac{K-1}{N(1-\tilde{q})}$	$g^{SO} < g < g^{P,ABS}$	0	$t < t^{P,ABS}$
MR, plán	$\frac{1}{N}$	$x = x^{SO}$	$\frac{K}{N}$	$g = g^{M,ABS}$	0	$t^{M,ABS}$
PR, strop	$\frac{K-1}{N(1-\tilde{q})}$	$x < x^{SO}$	$\frac{K-1}{N(1-\tilde{q})}$	$g^{SO} < g << g^{P,ABS}$	0	$t << t^{P,ABS}$
MR, strop	$\frac{1-g_x^J K}{N \tilde{p} g_x^J K - 1}$	$x < x^{SO}$	$\frac{K-g_x^J K}{N \tilde{p} g_x^J K - 1}$	$g^{SO} < g < g^{M,ABS}$	0	$t < t^{M,ABS}$

Co vyplývá ze srovnání?

- Rozpočtová pravidla dokáží snížit partikulární výdaje v proporčním i většinovém politickém systému.
- Za snížení partikulárních výdajů částečně platíme snížením množství čistě veřejných výdajů. Proto nelze jednoznačně říci, že každé omezení snižující celkové výdaje směrem k celkovým výdajům při hypoteticky optimální alokaci je vždy lepší.
- Funkce rozpočtových pravidel se liší podle způsobu koordinace zájmových skupin, která je dána stranickým, resp. volebním systémem. V proporčním systému fungují výdajové rámce dohodnuté v rámci koalice a mohou být i optimem. V většinovém systému je ke zvýšení efektivity nutný výdajový strop.
- Srovnání celkových výdajů se situací společenského optima v jakémkoli volebním systému je netriviální a závisí na elasticitě mezního užítku z veřejných výdajů.

Model potvrzuje klasický závěr, etablovaný i empiricky (Persson, Tabellini, 2000), že většinový systém snižuje výdaje na veřejné statky a relativně zvyšuje výdaje na lokální statky. Analyzuje přímý efekt volebního systému (skrze fragmentaci), tzn. nakolik volební systém ovlivňuje četnost koaličních vlád. Teoreticky existuje i nepřímý efekt volebního systému v podobě dopadu na soutěživost v jednotlivých obvodech, který modelují Persson, Tabellini (2000) či Milesi-Ferreti et al. (2002). Persson, Roland, Tabellini (2007) nicméně zjistí, že prakticky veškeré zvýšení výdajů spjaté s proporčním systémem jde na vrub fragmentaci (tzn. četnosti koaličních vlád), nikoli na vrub soutěživosti v rámci obvodů.

2. Empirie

Literatura o vlivu fragmentovaného politického rozhodování na fiskální politiku je dnes mimořádně rozsáhlá; mezi klasické studie patří Roubini a Sachs (1989), Perotti a Kontopoulos (2002), Ricciuti (2004) či Woo (2003). Zajímavé je, že fragmentace se kromě počtu stran či ministrů ve vládě týká například i počtu komor (Heller 1997). Hlavní rozdíly spočívají v proměnné, jež indikuje fragmentaci; může jí být přímo počet poslanců (Bradbury, Crain, 2001), počet stran ve vládě (Roubini, Sachs 1989), počet výdajových ministerstev (Kontopoulos & Perotti 2002), počet stran v parlamentě (Volkerink, De Haan 2001) nebo nestabilita vlád jako indikátor fragmentace v čase (Woo 2003).

Na tyto studie navazují empirické studie o vlivu rozpočtových pravidel na fiskální politiku, které se snaží dokázat, že pravidla snižují neblahé efekty fragmentace. Empirická evidence o přínosech rozpočtových pravidel existuje globálně (Woo 2003), pro západoevropské ekonomiky (Hallerberg, von Hagen 1999, Hallerberg et al. 2007), Latinskou Ameriku (Alesina et al., 1999; Filc, Scartascini, 2005), jednotlivé země jako je například Švédsko (Molander, 2001), pro municipality v Norsku (Hagen, Vabo, 2005) a ve Vlámku (Ashworth et al., 2005), případně pro asijské ekonomiky (Lao-Araya, 1997). Tato linie výzkumu navíc podnítila OECD a Světovou banku k vytvoření vlastního dotazníku a kódovacího systému rozpočtových procedur (OECD 2003).

2.1 Postkomunistické země

Co se týče postkomunistických zemí, zejména nových členských zemí EU, evidenci o rozpočtových pravidlech lze nalézt ve Branson et al. (1998), Gleich (2003), Yläoutinen (2004a, 2004b), Gregor (2004), Fabrizio, Mody (2006) a Zápal (2007). Zaměřme se na nejvlivnější studii z uvedené řady, z pera ekonomů MMF Fabrizie a Modyho, publikovanou v říjnu roku 2006 v renomovaném časopise *Economic Policy*. Na ní lze demonstrovat možné metodologické problémy.

Korektní kódování procedur?

Především nelze zanedbat konstrukci indexu rozpočtových procedur. Fabrizio a Mody (2006) vycházejí z kódovací strategie Gleicha (2003). Recenzent Giancarlo Corsetti k ní kriticky poznamenává, že agregace je v zásadě „ad hoc a arbitrární“ (Fabrizio, Mody, 2006, s. 728). Gleich (2003) sice testoval robustnost indexu vzhledem k alternativním vahám, nicméně Yläoutinen (2004a, s. 47) ukazuje, že problém může být skrytý už ve výběru procedur. Na vlastních datech srovnává kódovací strategie Gleicha (2002), Hallerberga et al. (2001) a své kódování. Tabulka 2 převzatá z jeho textu ukazuje, že ve srovnání s ostatními vychází Gleich (2002) relativně nejhůře.

Tabulka 2

Srovnání vlivu indexů na primární bilanci (OLS)

	Yläoutinen (2004a)			Hallerberg et al. (2001)			Gleich (2002)		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
konstanta	-8,81*** (1,56)	-3,92** (1,72)	-4,92*** (1,14)	-8,66*** (1,63)	-3,98** (1,42)	-4,92*** (1,14)	-7,03** (1,73)	-5,89*** (1,43)	-8,91*** (1,78)
MFD	0,76** (0,26)			0,65** (0,26)			0,35 (0,33)		
PL		-0,61** (0,28)			-0,79*** (0,25)			0,06 (0,16)	
MFI			0,64*** (0,18)			0,64*** (0,18)			0,70** (0,29)
y	0,49** (0,10)	0,57** (0,13)	0,56*** (0,12)	0,51*** (0,11)	0,52*** (0,11)	0,56*** (0,12)	0,49*** (0,11)	0,52*** (0,12)	0,43** (0,09)
U	0,09 (0,09)	0,05 (0,09)	-0,23** (0,11)	0,07 (0,09)	0,08 (0,08)	-0,23** (0,11)	0,03 (0,10)	0,03 (0,10)	-0,02 (0,10)
R ²	0,37	0,28	0,37	0,30	0,37	0,37	0,24	0,21	0,30
N	40	40	40	40	40	40	40	40	40

Pramen: Yläoutinen (2004a), tabulka 5.5, s. 47.

V této souvislosti je nutné zmínit předpoklad aplikované literatury, podle níž se efekt jednotlivých omezení kumuluje (von Hagen, 2006; Hallerberg, 2004). Moderní analýza z oblasti nové politické ekonomie ale ukazuje, že celá řada procedur může mít nečekané efekty. Například hlasování o celkových výdajích před hlasováním o alokaci může vést k navýšení celkových výdajů (Earhart et al., 2007; Serrlitzew, 2005; Dharmapala, 1999, 2003). Jindy se omezení neintuitivně kombinují (např. veto prezidenta a možnost podat pozměňovací návrh – Primo, 2006). Některá omezení se zdají být redundantní; Wehner (2006) argumentuje, že legislativní instituce nevykazují nutně vliv na veřejné finance; obdobně Fedeli, Forte (2007) na příkladu Itálie ukazují, že omezení pozměňovacích návrhů parlamentu nevede k žádoucimu snížení výdajů či deficitu.

Význam korektního kódování se navíc zvyšuje nejen s pokrokem v teorii, nýbrž i díky bezprecedentnímu rozšíření databáze rozpočtových pravidel. Aktuální databáze OECD a Světové banky (OECD 2003) obsahuje cca 300 položek, což je o řád více než pokrývají i studie poslední generace; například Hallerberg et al. (2007) kódují 19 položek a Fabrizio, Mody (2006) pouze 12 položek.

Korektní data? Příklad etnolingvistického štěpení

Nezanedbatelnou roli v regresích o roli fiskálních procedur na rozpočtové výsledky hrají kontrolní proměnné, které jsou ve zkoumaném období relativně stabilní. Jednou z nich je etnolingvistická struktura zemí, resp. její rozštěpenost. Proč je nezanedbatelná? Na druhé straně ovlivňuje podobu volebního systému, konkrétně jeho proporcčnost; více rozštěpené země vykazují proporcčnější systém (Persson, Roland, Tabellini, 2005). Fabrizio a Mody (2006) se konkrétně zajímají o citlivost přebytku/deficitu rozpočtu na cyklus s ohledem na politické, rozpočtové proměnné. Ve dvou modelech z šesti je štěpení signifikantní a nemění vliv rozpočtových procedur (ibid., 715).

Autoři vycházejí z indexů etnolingvistického štěpení od Alesiny et al. (2003), což je varianta Herfindahlova indexu, $FRAC_j = 1 / \sum_i (s_i^j)^2$, kde s_i^j označuje podíl i-té skupiny (jazykové, etnické) v populaci j . Zarážející jsou vysoké hodnoty indexu pro jinak homogenní střeoevropské země, zejména pro Českou republiku a Polsko. V případě ČR vycházejí Alesina et al. (2003) ze sčítání obyvatel z roku 1991, kdy se 13,2 % obyvatel prohlásilo za moravskou národnost. V roce 2001 ale šlo už jen o 3,7 %. Index z roku 1991 se tak liší od indexu z roku 2001 dramaticky, z 0,32 klesá na 0,18. V případě, že použijeme jazykové štěpení, klesá až na 0,11 (ČSÚ 2006). Tentýž problém nastává u Polska (lze slezanství klasifikovat jako národnost?) anebo u Slovinska, kde se rozlišují muslimové od Bosňáků, od občanů, kteří se deklarovali jako občané Bosny, dále existuje virtuální identita Jugoslávce, odlišná od Srba a Černohorce. I se započtením těchto virtuálních identit klesá index Slovinska z 0,22 na 0,16 (SORS 2004).

Jedna velikost pro všechny?

Další problém související s kódováním, kterého si všímá i Corsetti (Fabrizio, Mody, 2006, s. 727), je různost způsobů, jakými řešit fragmentaci rozpočtového procesu. Buď lze centralizovat rozhodování anebo je možné vyjednat mezi aktéry závazné agregátní cíle. S tím se pojí i nejasnost ohledně optimálních pravomocí parlamentu, respektive rozpočtového výboru. K vyřešení uvedených dilemat je nutné vycházet z explicitní teorie vícera optimálních podob či módů rozpočtových procedur.

S tímto přístupem přicházejí Hallerberg, von Hagen (1999). V nejnovější podobě jejich teorie (Hallerberg et al., 2007) se lze setkat s explicitním rozlišením mezi dvěma druhy pravidel, delegačními a kontraktuálními. Delegační pravidla posilují autoritu či diskreci ministra financí jako osoby koordinující externalitu partikulárních výdajů. Kontraktuální pravidla vyžadují širokou dohodu o rozpočtových cílech a její vynucování; klasickým příkladem je víceleté rozpočtové plánování. Proto lze rozlišit dvě optimální podoby rozpočtových pravidel, tzv. delegaci a kontrakt. Delegace sestává z delegačních pravidel ve fázi schvalování i implementace. Kontrakt sestává z kontraktuálních pravidel ve fázi schvalování a z delegačních pravidel ve fázi implementace.

Která země má mít jaký mód? Hallerberg, von Hagen (1999) argumentují jednoduše: málo fragmentované stranické systémy vedou k jednobarevným či málo početným kabinetům; naopak vysoce fragmentované stranické systémy vedou ke kabinetům s vyšším počtem stran. Delegace není problémem v jednobarevném kabinetu, nebo revoltující ministři, kteří se dostanou do sporu s ministrem financí, lze disciplinovat stranickými mechanismy. S disciplínou ale nelze počítat v koaličním kabinetu, kde spor ministra financí a výdajového ministra může znamenat zároveň spor stran. Premiér, řešící spor koaličních stran, nemůže ministrovi závazně hrozit rezignací, pokud nechce ohrozit životaschopnost celé koalice. Zranitelnost vícečetných kabinetů znamená, že ke koordinaci zájmů lze dojít dohodou o rozpočtových cílech spíše než delegací.

I v případě rozlišení dvou optimálních typů přetrvávají minimálně dva problémy:

- a) Pozice menšinových vlád. V původní verzi (Hallerberg, von Hagen, 1999) připisují autoři zemím s menšinovými vládami kontraktuální mód, i když fragmentace kabinetu

je poměrně nízká. Tento ohled v novější studii mizí. V případě České republiky se ale jedná o navýsost klíčovou záležitost; zejména v letech 1998–2002 znamenala menšinová vláda jedné strany nulovou ideologickou disperzi, nicméně neindikovala autonomii v rozpočtovém procesu. Právě příklad České republiky v plné nahotě ilustruje dilemata optimálního designu procedurálních rozpočtových pravidel.

- b) Optimální role Parlamentu, zejména v kontraktuálním módu. Podrobná analýza indexu od Gleicha (2003), resp. Fabrizio a Modyho (2006), ukazuje, že v této otázce nepanuje jistota. Určité prvky posilující parlament jsou jednou kódovány jako zlepšení (zejména ve fázi implementaci), jindy jako zhoršení (zejména v přípravné fázi). Wehner (2006) s pomocí rozpočtových dat OECD a Světové banky (OECD 2003) tvrdí, že role parlamentních institucí je celkově zanedbatelná. Teoretická nejistota přitom trvá v situaci, kdy skutečná variabilita parlamentních pravomocí je vysoká (Lienert, 2005).

Kódování subindexů

Metoda kódování indexů se stává diskutabilní i v případě, kdy se soustředíme na subindexy, odrážející teorii o různých optimálních módech. Překryv mezi různě konstruovanými indexy je neúplný dokonce i v případě literatury, která na sebe úzce personálně i strategicky navazuje. Při porovnání pravidel v indexu Gleicha (2003) s delegačními pravidly Hallerberga et al. (2007), definovanými v jejich delegačním indexu, se ukazuje, že Gleichův index postihuje pouze 0,73 nového indexu. Kontraktuální index je zcela irelevantní, nebo Gleich (2003) dané procedury nijak nesleduje. (Konkrétní výpočet překryvu obsahuje tabulka 9 v příloze.)

2.2 Fragmentace

Měřítka fragmentace

Čím více autonomních hráčů, tím hůře. Měřit autonomii je nicméně obtížné: jsou autonomní strany, koalice, ministři? Zejména v parlamentním režimu, kde strany utvářejí koalice s cílem obsadit exekutivní posty, existují silné podněty ke stranické disciplíně. Není ale zcela zřejmé, kdy disciplína přestává být dostatečná a co ovlivňuje vyjednávací pozici poslanců, hlasujících proti vlastní straně či koalici. Z těchto důvodů je měřítek fragmentace celá řada. Klasickým měřítkem fragmentace je pravděpodobnost, že náhodný výběr dvou prvků z dané množiny, kdy každý prvek má určitou vlastnost, vybere prvky se stejnou vlastností. Pro případ poslanců rozdělených mezi politické strany lze definovat efektivní počet parlamentních stran jako převrácenou hodnotu Herfindahlova (či Herfindahl-Hirschmannova) indexu, v politologickém žargonu známou též jako Laakso-Taageperův index. Označme množinu stran v dolní komoře N a p_i podíl poslanců jednotlivé strany i v N . Pak $ENPP = \frac{1}{\sum_{i=1}^N p_i^2}$. Mírnou úpravou lze definovat koncentraci kabinetu, kdy měříme pravděpodobnost, že při náhodném výběru dvou poslanců budou oba ze stejné koaliční strany. Je-li množina koaličních stran, $K \subseteq N$, pak $CC_K = \frac{1}{\sum_{i \in K} p_i^2}$.

Politická koheze (COH) je alternativní index Roubiniho a Sachse (1989), kde 0 označuje většinovou vládu jediné strany, 1 většinovou vládu dvou stran, 2 většinovou vládu tří a více stran a 3 označuje menšinovou vládu.

Soustředit se lze i na fragmentaci v čase, tzn. nestabilitu: stranická dominance je relativní část volebního období, v jakém se hlavní (největší) strana podílela na vládě (Hallerberg, 2004). Vykazuje nicméně malou variabilitu, nebo až výjimky se rovná jedné. Stabilita kabinetu je fragmentace v čase; v každém roce se počítá 1, má-li kabinet stejného premiéra a 0 pokud je rozpuštěn. Efektivní reprezentace je podíl hlasů ve volbách případných koaličních stranám.

Lze zvolit i sofistikovanější indexy fragmentace. Disperze hlasovací moci analyzuje vyjednávací pozici stran na základě tzv. hlasovací moci (Turnovec, 2007), konkrétně se jedná o standardní odchylku distribuce Banzhafova indexu (Huber et al., 2003). Počet ministrů s autonomní výdajovou pravomocí sledují Kontopoulos a Perroti (2002). Lze se soustředit i na fragmentaci opozice (Ricciuti 2004). Ideologická vzdálenost či disperze vládní koalice bývá rovněž indikátorem (Volkerink, de Haan, 2001); Hallerberg et al. (2007) používají v této souvislosti indikátor založený na populární databázi amerického politologa George Tsebelise o tzv. veto aktérech.

Fragmentace v nových členských zemích (EU-10), 1992–2003

Výše uvedené indexy fragmentace aplikuji na deset nových členských zemí z roku 2004 (výchozí data lze nalézt v příloze ke Gregor 2004). Jejich variabilita může napovědět, v jakém ohledu je fragmentace významná, tzn. jaký mód bude optimální, vycházíme-li z normativní představy podmíněně optimální delegace vs. podmíněně optimálního kontraktu.

Tabulka 3 obsahuje pořadí zemí podle průměrných hodnot indikátorů fragmentace za roky 1992–2003 (rok 1992 znamenal v řadě zemí volby, kterých se účastnily politické strany, nikoli lidová hnutí). Roky byly počítány podle data voleb, např. od května/června či října/listopadu.

Tabulka 3

Relativní fragmentace parlamentu a vlád, průměr 1992–2003

		CZE	EST	HUN	LAT	LIT	POL	SLO	SVK	MLT	CYP
Kabinet – velikost	Počet koaličních stran	3.	7.	4.	10.	2.	5.	9.	8.	1.	6.
	Politická koheze	10.	9.	3.	6.	4.	5.	8.	7.	1.	2.
	Koncentrace kabinetu	8.	9.	2.	7.	3.	4.	10.	6.	1.	5.
Kabinet – stabilita	Stranická dominance	1.–7.	1.–7.	1.–7.	1.–7.	9.	1.–7.	1.–7.	8.	1.–7.	10.
	Stabilita kabinetu	3.–4.	5.–6.	1.–2.	9.	3.–4.	10.	5.–6.	7.	1.–2.	8.
Parlament – velikost	Počet parlamentních stran	3.	6.	7.	5.	10.	9.	8.	4.	1.	2.
	Efektivní počet parlamentních stran	5.	8.	4.	9.	3.	7.	10.	6.	1.	2.
	Efektivní reprezentace	10.	7.	5.	1.	9.	8.	2.	6.	4.	3.

Pramen: Gregor (2004).

Za celkově málo fragmentované a stabilní lze z postkomunistických zemí označit pouze Maďarsko (ze středomořských zemí Maltu i Kypr), naopak vysokou fragmentaci vykazovalo Polsko, Estonsko, Lotyšsko, Slovinsko a Slovensko. Česká republika a Litva jsou v rozmezí. Konkrétně Česká republika se jeví jako ideální kandidát pro tzv. smíšený mód, o kterém bohužel Hallerberg et al. (2007) již mlčí. K podobnému závěru dospěl Yläoutinen (2004b), který se pokusil o klasifikaci postkomunistických zemí na základě socioekonomických štěpení (cleavages) a volebních systémů. Podle jeho závěrů na jedné straně tvoříme homogenní zemi (vhodné pro delegaci), na straně druhé vykazujeme bezprecedentní podíl menšinových vlád (odpovídající kontraktu).

Co se týče České republiky, z tabulky 3 lze usoudit, že vykazuje relativně malý počet hráčů v parlamentu (viz proměnné Parlament – velikost). Když už vznikne kabinet, je relativně udržitelný (Kabinet – stabilita). Kabinety o malém počtu stran jsou ale bezprecedentně často menšinové (Kabinet – velikost). Míra reprezentace koaličními stranami je proto nízká, což se ale díky koncentrované volební soutěži výrazně změnilo v posledních volbách (2006), které data už nezahrnují.

2.3 Pozice ministra financí a parlamentu

Co uvádí pětice studií, zabývajících se vybranými postkomunistickými zeměmi, o relativní pozici České republiky s ohledem na indexy rozpočtových pravidel? Výsledky shrnují tabulky 4–7. Nejprve vezměme dvě vzájemně úzce související studie, Gleicha (2003) a Fabrizio, Modyho (2006). Tabulka 4 udává relativní pozici ČR mezi deseti postkomunistickými zeměmi podle kódování těchto autorů.

Tabulka 4

Pořadí České republiky (Gleich, 2003; Fabrizio, Mody, 2006)

Subindexy (N = 10)	Gleich 2003	F&M 2006
Pozice ministra financí při přípravě	5.–6. ²	5.–7.
Pozice ministra financí při implementaci	10.	5.–10.
Pozice ministra financí k parlamentu	1.	2.–4.
Celkový index	5.	5.

Pramen: Gleich (2003), tabulka 2, s. 25; Fabrizio, Mody (2006)

Vzhledem k mediálním diskusím o roli parlamentu je pozoruhodné, že právě pozice ministra financí k parlamentu je relativně nejsilnější ministrovou kompetencí. Čistě tento fakt dokonce výrazně zvyšuje celkový index. V tomto ohledu realističtější pohled nabízí Yläoutinen (2004a) v tabulce 5; ačkoli rovněž vychází z Gleichovy studie, obohacuje data o ČR spoluprací s Parlamentním institutem a namísto roku 2001 končí rokem 2003.

2 Gleich (2003, s. 25) uvádí 2. místo, ale jedná se o evidentní překlep, vzhledem k tomu, že 1.–2. pozice je obsazena Litvou a Bulharskem a naopak vedle Polska chybí další země na 5.–6. pozici.

Tabulka 5
Pořadí České republiky (Yläoutinen, 2004a)

Subindexy	Celkem N = 25	Nové země N = 10
Pozice ministra financí při rozhodování	23.–24.	8.–9.
Pozice ministra financí při implementaci	17.–23.	6.–9.
Pozice parlamentu	15.–18.	5.–7.
Plánování (rozpočtové rámce)	15.–21.	10.

Čím se liší od svého předchůdce? Podle Gleicha je český ministr financí průměrně silný při návrzích a parlament jej prakticky neomezuje. Podle Yläoutinena je český ministr financí v návrzích naopak velmi slabý, i když čelí poměrně slabému parlamentu.

Stejnou otázkou se zabývám ve studii, která předchází tomuto článku (Gregor, 2004); vycházím z dotazníků rozeslaných na ministerstva financí v osmi nových členských zemích od roku 2004. Potvrzuji závěry Yläoutinena (2004a), konkrétně velice slabou pozici ministra financí v návrhové, přijímací i implementační fázi, k tomu relativně slabou pozici parlamentu. Pravidla při šocích neposkytují varianci pro dostatečný úsudek.

Tabulka 6
Pořadí České republiky (Gregor, 2004)

Subindexy	N = 8
Ministr financí v kabinetu	8.
Vliv parlamentu při rozhodování	5.–7.
Ministr financí při implementaci	5.–6.
Pravidla při náhlých šocích	1.–5.
Vliv parlamentních výborů při implementaci	6.

Pramen: Gregor (2004).

Zajímavý pohled na nedávné změny v českém rozpočtovém procesu nabízí Zápal (2007, s. 19), který aplikoval klasický strukturální index a index omezení od von Hagen (1992). S pomocí indexů srovnává institucionální dopad rozpočtové reformy Sobotkovy administrativy z let 2003–2004 s daty EU-12, převzatými z von Hagen (1992). Nejedná se proto o časově srovnatelné položky; na druhou stranu ale existuje podobnost přinejmenším v tom ohledu, že se v obou případech jednalo o startovací pozici před fiskální konsolidací, v případě veřejných financí České republiky ještě před zahájením střednědobého rozpočtového cílování. Zápal ukazuje, že reforma posunula rozpočtový proces směrem ke kontraktuálnímu módu, nicméně za cenu zhoršení delegace. Konkrétně podle indexu omezení stoupáme z 10. na 7. místo (ze 13 zemí), přičemž podle strukturálního indexu naopak klesáme z 6. na 7. místo.

Konečně posledním pokusem je aplikace nejnovější kódování Hallerberga et al. (2007) na vlastní data, případně na data Fabrizio a Modyho (2006). Výhodou je, že lze provést srovnání starých i nových členských zemí EU. Při dohledávání chybějících dat jsem využil konzistence tradice spjaté s Jürgenem von Hagenem, jehož index stál v pozadí obou studií. Index delegace bylo možné v případě postkomunistických zemí

dekomponovat na kabinetní vyjednávání (8. místo), parlamentní souhlas (1. místo) a implementaci (7. místo); celkově dává 5. místo, viz tabulka 7. Konkrétní data lze nalézt v tabulce 10 v příloze.

Tabulka 7

Pořadí České republiky (Hallerberg et al., 2006, kompilace)

	N = 8	N = 23
Index delegace	5.	21.
Index pravidel	1.–5.	8.–12.

Co lze ze srovnání vyvodit? V rámci postkomunistických zemí se index delegace ČR nachází pod průměrem. Index pravidel ČR leží mírně nad průměrem, nicméně bez variability. V rámci EU-23 se ale rysuje zcela jiný obrázek: delegace je hluboce pod průměrem a pravidla naopak vysoce nad průměrem. Ministr financí je slabý; pokud mu něco může napomoci s disciplínou, měly by to být střednědobé rozpočtové plány.

2.4 Střednědobé výdajové rámce

Charakteristickým rysem kontraktuálního módu je existence střednědobého výdajového či rozpočtového rámce (SDVR), na jehož formulaci se může účastnit Parlament (resp. opozice). Omezuje výdaje tak, že rozpočet v roce t obsahuje výdajové limity pro rozpočty v letech $t + 1$, $t + 2$, případně i dále. Tyto limity tvoří základ pro tvorbu rozpočtů a jejich navýšení by mělo být schváleno parlamentem.

Podoba výdajových rámců není uniformní. Ve starých členských zemích se liší v délce horizontu, který sahá od tří do pěti let (Belgie a Lucembursko), či v makroekonomických odhadech (v Nizozemsku pevné, v ostatních zemích přizpůsobitelné na základě konzistentního makroekonomického modelu). Odlišná je míra závazku plánu od pouze indikativního (5 zemí, Španělsko, Řecko, Itálie, Dánsko, Irsko), po slabě politický (5 zemí, Rakousko, Německo, Francie, Finsko, Velká Británie) až silně politický (5 zemí, země Beneluxu, Švédsko, Portugalsko). Liší se i volba omezených fiskálních veličin (čistě výdajů nebo výdajů i deficitů zároveň).

Zavedení SDVR v postkomunistických zemích bylo iniciováno Evropskou unií, nicméně bylo oceněno i dalšími institucemi. Mezinárodní měnový fond (IMF 2004) se v aktualizaci zprávy o rozpočtové praxi ČR věnoval mj. změně rozpočtových pravidel v podobě zavedení víceletého rozpočtového plánování, které má „... význačně posílit rozpočtové plánování a realizaci“ (IMF 2004, s. 7). Již Branson et al. (1998) argumentovali, že silnější závazek k výdajovým cílům v přípravné fázi by výrazně zlepšil fiskální výhled středoevropských a východoevropských zemí.

Nezávaznost a krátkodobý horizont se ale ukazují být hlavními omezeními střednědobého plánování. Fiskální výhled MF ČR 2007 (MF ČR 2007) ukazuje, že stanovené rámce se v letech 2005–2006 nepodařilo dodržet (viz tabulka 8). Překročení nad rámec povolených úprav činilo pro rok 2006 24,4 mld. Kč, pro rok 2007 kumulativně 77 mld. Kč (20,4+56,6 mld. Kč) a pro rok 2008 zatím 56,8 mld. Kč.

Tabulka 8

Úpravy výdajových rámců pro rozpočty 2006–2008 (mld. Kč)

		2006	2007	2008
2005	schválené rámce	994,0	975,0	1011,9
	povolené úpravy	5,7	-46,7	
	překročení	24,4	20,4	
2006	schválené rámce		1095,2	1070,7
	povolené úpravy		63,6	2,0
	překročení		56,6	56,8

Pramen: Ministerstvo financí ČR (2007), Fiskální výhled ČR, s. 33.

Nejedná se o ojedinělý problém. Fungování SDVR lze ověřit v zemích, kde tradice střednědobých plánů sahá daleko před Maastrichtskou smlouvu a článek 9 Paktu stability a růstu. Konkrétně v Německu již od roku 1967 existuje tzv. Mifrifri (mittelfristige Finanzplanung). Heinemann (2006) ukazuje, že Mifrifri trpí nadhodnocením příjmů a podhodnocením výdajů. Indikací je i fakt že zatímco reálné výdaje sledují volební cyklus, rozpočtové plány nikoli. Plány se jednoduše ukazují být irelevantní; na existenci téhož efektu irelevance pro postkomunistické země poukazují Zápal a Schneider (2006). SDVR nesplnily očekávání a nominálně silná kontraktuální pravidla jsou reálně slabá.

3. Závěr: design rozpočtových pravidel

Tento text představil teorii a empirii vlivu rozpočtových pravidel na veřejné finance, s důrazem na pozici České republiky. Indikátory fragmentace pro ČR ukazují na relativně stabilní vlády (v rámci volebních období 1992–2002) a četné menšinové vlády s proměnlivou podporou. Pomocí pěti různých indexů rozpočtových pravidel jsme identifikovali slabého ministra financí především při přípravě, slabý Parlament, nominálně významné, ale fakticky nezávazné rozpočtové plány. Reforma rozpočtového procesu z let 2003–2004 se zdá směřovat zemi ke kontraktuálnímu módu, nicméně nelze tvrdit, že by tohoto módu bylo dosaženo v úplnosti.

Z teorie a empirie vyplývají dva scénáře, jak zefektivnit rozpočtová pravidla centrální vlády týkající se přípravy a realizace státního rozpočtu.³ První scénář je delegační: ministr financí pochází z dominantní vládní strany, má silnější postavení v kabinetu; pozměňovací návrhy poslanců jsou oslabené. Delegačnímu scénáři by napomohla změna volebního systému směrem k většinovému systému. Posílení delegace lze dále dosáhnout zavedením konkrétních institucí:

- právo ministra financí navrhnout stropy pro kapitoly, které odhlasuje kabinet a které poté budou základem pro návrhy ministrů,
- možnost premiéra vetovat konkrétní výdajový návrh,
- možnost ministra financí zadržet výdaje, dojde-li k překročení deficitu,
- omezení disponibilních prostředků ministerstva,
- nemožnost převést nepoužité fondy do dalších let.

3 Nezabýváme se jinak významnými otázkami transparency mimorozpočtových fondů, rolí NKÚ, rozpočty krajů a obcí či programovým financováním.

Druhý scénář je kontraktuální; identita ani pozice ministra financí se nemění. Klíčové pro funkčnost kontraktuálního módu je přítomnost sankčního mechanismu při SDVR. Posílení kontraktu lze dosáhnout následovně:

- právo parlamentu rozdělit dodatečné daňových příjmy, a dojde nebo nedojde k odchylce od plánovaného deficitu,
- přesuny mezi kapitolami vyžadují schválení parlamentu,
- střednědobé plány se závaznějšími konsekvencemi,
- tvorba střednědobých plánů na základě konzistentního makroekonomického modelu.

Rozhodnutí o podobě rozpočtových pravidel je strategickým institucionálním rozhodnutím, které může ovlivnit kvalitu rozpočtové politiky na řadu let. Pokud by došlo k reformě volebního systému a dalšímu provázání politických stran, pak optimálním módem k řešení problému fragmentace bude jednoznačně delegace. Pravděpodobnější ale je, že k reformě nedojde, tudíž lze stále uvažovat o kontraktu i o delegaci.

Literatura

- ALESINA, A.; DEVLEESCHAUWER, A.; EASTERLY, W.; KUDLAT, S.; WARCARG, R. 2003. Fractionalization. *Journal of Economic Growth*, 2003, vol. 8, no. 2, s. 155–194.
- ALESINA, A.; HAUSMANN, R.; HOMMES R.; STEIN E. 1999. Budget institutions and fiscal performance in Latin America. *Journal of Development Economics*, 1999, vol. 59, no. 2, s. 253–273.
- ASHWORTH, J.; GEYS, B.; HEYNDELS, B. 2005. Government Weakness and Local Public Debt Development in Flemish Municipalities. *International Tax and Public Finance*, 2005, vol. 12, s. 395–422.
- BRANSON, W. H.; MACEDO J. G.; VON HAGEN J. 1998. Macroeconomic Policy and Institutions During the Transition to European Union Membership [Working Paper No. 6555]. Cambridge (MA) : NBER, 1998.
- ČSÚ. 2006. Demografická příručka 2006. Praha : Český statistický úřad. <http://www.czso.cz/csu/2006edicniplan.nsf/publ/4032-06-2006>.
- DHARMAPALA, D. 1999. Comparing tax expenditures and direct subsidies: the role of legislative committee structure. *Journal of Public Economics*, 1999, vol. 72, s. 421–454.
- DHARMAPALA, D. 2003. Budgetary policy with unified and decentralized appropriations authority. *Public Choice*, 2003, vol. 115, s. 347–367.
- EARHART, K.; GARDNER, R.; VON HAGEN, J.; KESER C. 2007. Budget Processes: Theory and Experimental Evidence. *Games and Economic Behavior*, 2007, vol. 59, no. 2, s. 279–295.
- FABRIZIO, S.; MODY, A. 2006. Can budget institutions counteract political indiscipline? *Economic Policy*, October 2006, vol. 48, s. 689–740.
- FEDALI, S.; FORTE F. 2007. Measures of the Amending Power of Government and Parliament. The Case of Italy 1988–2002. *Economics of Governance*, 2007, vol. 8, no. 4, s. 309–338.
- FILC, G.; SCARTASCINI, C. 2005. Budget institutions and fiscal outcomes. Ten years of inquiry on fiscal matters at the Research Department of the Inter-American Development Bank. *International Journal of Public Budget*, 2005, vol. 33, no. 59.
- GLEICH, H. 2003. Budget Institutions and Fiscal Performance in Central and Eastern European Countries [Working Paper No. 215]. Frankfurt : European Central Bank, 2003.
- GREGOR, M. 2004. Governing Fiscal Commons in the Enlarged EU [Working Paper No. 56]. Praha : Institut ekonomických studií, Fakulta sociálních věd UK, 2004.
- GROSSMANN, G. M.; HELPMAN, E. 2001. *Special Interest Politics*. Cambridge, MA: MIT Press, 2001.
- HAGEN, T. P.; VABO, S. I. 2005. Political characteristics, institutional procedures and fiscal performance: Panel data analyses of Norwegian local governments, 1991–1998. *European Journal of Political Research*, 2005, vol. 44, s. 43–64.
- HALLERBERG, M. 2004. *Domestic Budgets in a United Europe: Fiscal Governance from the End of Bretton Woods to EMU*. Ithaca : Cornell University Press, 2004. ISBN 978-0-8014-4271-1.

- HALLERBERG, M.; STRAUCH, R.; VON HAGEN J. 2007. The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries. *European Journal of Political Economy*, 2007, vol. 23, no. 2, s. 338–359.
- HEINEMANN, F. 2006. Planning or Propaganda? An Evaluation of Germany's Medium-term Budgetary Planning. *Finanzarchiv: Public Finance Analysis*, 2006, vol. 62, no. 4, s. 551–578.
- HELLER, W. 1997. Bicameralism and Budget Deficits: The Effect of Parliamentary Structure on Government Spending. *Legislative Studies Quarterly*, 1997, vol. 22, no. 4, s. 485–516.
- HUBER, H.; KOCHER, M.; SUTTER, D. 2003. Government Strength, Power Dispersion in Governments and Budget Deficits in OECD-Countries. A Voting Power Approach. *Public Choice*, 2004, vol. 116, no. 3–4, s. 333–350.
- IMF. 2004. Czech Republic: Report on the Observance of Standards and Codes-Fiscal Transparency Module-Update [Country Report 04/264]. Washington, DC : International Monetary Fund, 2004.
- LAO-ARAYA, K. 1997. The Effect of Budget Structure on Fiscal Performance: A Study of Selected Asian Countries [Working Paper]. Washington, DC : International Monetary Fund, 1997.
- LIENERT, I. 2005. Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive? [Working Paper 05/115]. Washington, DC : International Monetary Fund, 2005.
- MAZZA, I.; VAN WINDEN, F. 2002. Does Centralization Increase the Size of Government? The Effects of Separation of Powers and Lobbying. *International Tax and Public Finance*, 2002, vol. 9, s. 379–389.
- MILESSI-FERRETTI, G. M.; PEROTTI, R.; ROSTAGNO, M. 2002. Electoral systems and public spending. *Quarterly Journal of Economics*, May 2002, s. 609–657.
- MOLANDER, P. 2001. Budgeting Procedures and Democratic Ideals: An Evaluation of Swedish Reforms. *Journal of Public Policy*, 2001, vol. 21, s. 23–52.
- OECD. 2003. Results of the Survey on Budget Practices and Procedures. Washington, DC : Organisation for Economic Cooperation and Development and World Bank. Dostupný z WWW: <http://ocde.dyndns.org>.
- PEROTTI, R.; KONTOPOULOS, Y. 2002. Fragmented fiscal policy. *Journal of Public Economics*, 2002, vol. 86, s. 191–222.
- PERSSON, T.; ROLAND, G.; TABELLINI, G. 2007. Electoral Rules and Government Spending in Parliamentary Democracies. *Quarterly Journal of Political Science*, 2007, vol. 2, no. 2, s. 155–188.
- PERSSON, T.; TABELLINI, G. 2000. *Political Economics: Explaining Economic Policy*. Cambridge, MA : MIT Press 2000. ISBN 0-262-16195-8.
- RICCUITI, R. 2004. Political fragmentation and fiscal outcomes. *Public Choice*, 2004, vol. 118, s. 365–388.
- ROUBINI, N.; SACHS, J. 1989. Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies. *European Economic Review*, 1989, vol. 33, s. 903–938.
- SERRITZLEW, S. 2005. The Perverse Effect Of Spending Caps. *Journal of Theoretical Politics*, 2005, vol. 17, no. 1, s. 75–105.
- STATISTICAL OFFICE OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA. 2004. Statistical Yearbook 2004. Dostupný z WWW: www.stat.si/eng/.
- TULLOCK, G. 1959. Some problems of majority voting. *Journal of Political Economy*, 1959, vol. 67, s. 571–579.
- TURNOVEC, F. 2007. New Measure in Voting Power. *AUCO Czech Economic Review*, 2007, vol. 1, no. 1, s. 4–14.
- YLÄOUTINEN, S. 2004a. Fiscal Frameworks in the Central and Eastern European Countries [Discussion Paper 72]. Helsinki : Ministry of Finance, Finland, 2004.
- YLÄOUTINEN, S. 2004b. The Role of Electoral and Party Systems in the Development of Fiscal Institutions in the Central and Eastern European Countries [Working Paper B13]. Mannheim : The Center for European Integration (ZEI), 2004.
- VOLKERINK, B.; DE HAAN, J. 2001. Fragmented government effects on fiscal policy: New evidence. *Public Choice*, 2001, vol. 109, s. 221–242.
- VON HAGEN, J. 1992. Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Countries [Economic Papers, no. 96]. Brussels : European Commission, 1992.
- VON HAGEN, J. 2006. Political Economy of Fiscal Institutions. In WEINGAST, B. R.; WITTMAN, D. (eds.). *Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford : Oxford University Press, 2006.
- WEHNER, J. 2006. Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions. *Political Studies*, 2006, vol. 54, no. 4, s. 767–785.

- WOO, J. 2003. Economic, Political, and Institutional Determinants of Public Deficits. *Journal of Public Economics*, 2003, vol. 87, s. 387–426.
- WYPLOSZ, C. 2005. Fiscal policy: institutions versus rules. *National Institute Economic Review*, 2005, no. 191, s. 67–78.
- ZÁPÁL, J. 2007. Judging the Sustainability of Czech Public Finances. *AUCO Czech Economic Review*, 2007, vol. 1, no. 1, s. 12–28.
- ZÁPÁL, J.; SCHNEIDER, O. 2006. What Are Their Words Worth?: The Political Plans and Economic Pains of Fiscal Consolidations in the New EU Member States. *Eastern European Economics*, 2006, vol. 44, no. 5, s. 6–37.

Příloha

Tabulka 9 je konstruovaná následovně: pro každou položku v delegačním indexu Hallerberga et al. (2007) porovnávám její váhu v indexech v obou studiích. V případě Hallerberga et al. (2007) se jedná o váhu v delegačním indexu, v případě Gleicha (2003) o váhu v agregátním indexu. Poté srovnám hodnoty dané položky v různých realizacích, kdy minimum normalizuji na nulu a maximum na jedničku. Zvýrazněné jsou největší rozdíly.

Tabulka 9
Delegační indexy (překryv)

Položka	Váhy (0–1)		Hodnoty položky (0–4)						
HSH2006	HSH2006	G2003	HSH2006/G2003						
Kabinet									
Nominální pravidla	0,25*0,33	0,25*0,33	0/0	1/4		2/-		3/-	4/-
Pořadí vyjednávání	0,25*0,33	0,25*0,33	0/0	1/1		2/2		3/3	4/4
Míra detailů	0,25*0,33	0	0/-	1,3/-			2,7/-		4/-
Účast při vyjednávání	0,25*0,33	0,25*0,33	0/0			2/0			4/4
Parlament									
Pozměňovací návrhy	0,2*0,33	0,2*0,33	0/0						4/4
Struktura návrhů ⁴	0,2*0,33	0	0/-						4/-
Nedůvěra vládě	0,2*0,33	0,066*0,33	0/0						4/4
Hlasování o kapitolách	0,2*0,33	0	0/-			2/-			4/-
Hlasování o celku	0,2*0,33	0,2*0,33	0/0						4/4
Implementace									
Blokování výdajů MF	0,17*0,33	0,25*0,33	0/0						4/4
Omezení cash	0,17*0,33	0	0/-						4/-
Povolení čerpat	0,17*0,33	0	0/-						4/-
Přesun mezi kapitolami	0,17*0,33	0,25*0,33	0/0	0,6/1,3	1,3/2,7	1,9/-	2,6/-	3,2/-	4/4
Změny ⁵	0,17*0,33	0,25*0,33	0/0	1/-		2/-		3/4	4/4
Přesun mezi roky	0,17*0,33	0,25*0,33	0/0		1,3/1,3		2,7/2,7		4/4
Celkem	1	0,73							

- 4 Gleich (2003, 14) sleduje v položce 6a, zda pozměňovací návrhy mohou či nemohou měnit celkové výdaje, nicméně kóduje ji jako součást položky pozměňovací návrhy, která je zde odděleně. Položka má přitom hodnotu 4, kdykoli existuje jakékoli omezení pozměňovacích návrhů; proto položce o struktuře pozměňovacích návrhů lze připsat nulu.
- 5 Nekonzistentní: Gleich (2003) sleduje, nakolik změny musí vyhovovat schválenému deficitu, což Hallerberg et al. (2006) nesledují; pro ně hraje roli pouze dělba pravomocí bez ohledu na výši schváleného deficitu či výdajů.

Tabulka 10

Indexy pro postkomunistické země dle Hallerberga et al. (2006)

	CZE	POL	HUN	LIT	EST	LAT	SLO	SVK	Zdroj
Gen_Con04	0	0	0	0	2	2	0	0	Fabrizio, Mody (2006), Item 1
Ag_Set04	0	0	2	0	3	2	3	1	Fabrizio, Mody (2006), Item 2
B_Norm04	0	2	0	4	4	2	2	2	Hallerberg <i>et al.</i> (2006) mají identické s Target04; klademe 4, když existuje MTF a 2 pro subtargets
Str_Neg04	2	4	4	4	4	4	4	4	Gregor (2004)
Am_Lim04	4	0	0	0	4	0	0	4	Gregor (2004)
Am_Off04	4	4	0	4	4	4	4	0	Gregor (2004)
Am_Fall04	4	4	4	4	4	0	4	4	Fabrizio, Mody (2006), Item 7
Ex_Vote04	2	2	2	2	2	2	2	2	Nikdo nesleduje; vkládáme 2 odpovídající smíšenému módu, což je i průměr EU-15.
Gl_Vote04	4	0	0	0	0	0	0	0	Fabrizio, Mody (2006), Item 6
Block_04	0	4	0	0	4	4	4	4	Gregor (2004)
CashL_04	0	4	0	4	4	4	4	0	Gregor (2004)
Dis_04	0	4	0	4	4	4	4	0	Gregor (2004)
Tran_04	4	2,67	1,33	2,67	4	4	2,67	2,67	Fabrizio, Mody (2006), Item 10
Chan_04	1,33	4	2,67	4	4	4	2,67	2,67	Fabrizio, Mody (2006), Item 9
Carry_04	4	2,67	1,33	4	2,67	2,67	2,67	1,33	Fabrizio, Mody (2006), Item 11

BUDGETARY RULES AND BUDGET PROCESS: THEORY, EMPIRICS, AND THE CASE OF THE CZECH REPUBLIC

Martin Gregor, Institute of Economic Studies, Charles University in Prague, Opletalova 26, CZ – 110 00 Praha 1 (gregor@fsv.cuni.cz)

Abstract

We survey theories of impacts of budgetary rules in the budget process, review empirical evidence and on the basis of comparative studies attempt to design the optimal shape of the Czech budgetary rules. The theoretical part focuses on conventional and non-intuitive effects of spending caps and spending targets under alternative electoral systems. The empirical part conveys a meta-analysis of five studies on fiscal governance in Central and Eastern European countries. The final part recommends changes in the Czech budget process.

Keywords

budget process, fiscal rules, fiscal governance, public finance

JEL Classification

H11, H61, H62