
ROZPOČTOVÉ INSTITUCE – EVROPSKÉ ZKUŠENOSTI A APLIKACE NA ČESKOU REPUBLIKU

15. 2. 2012

ONDŘEJ SCHNEIDER¹

Shrnutí:

České veřejné dluh patří mezi nejnižší v Evropské unii a velikost rozpočtového schodku se snižuje. Nicméně, česká rozpočtová pravidla nejsou dostatečně robustní a nezaručují dlouhodobou udržitelnost veřejných rozpočtů, především proto, že se příliš soustřeďují na krátkodobé aspekty veřejných rozpočtů. Tato krátkodobá orientace rozpočtové politiky má své kořeny v její politické povaze a v politických důsledcích rozpočtových rozhodnutí. Vzniká tedy klasický problém časové nekonzistence politiky – co je prospěšné dlouhodobě nemusí být prospěšné krátkodobě a politika vždy dá přednost krátkodobým zájmům.

Náš návrh umožňuje do tohoto politického procesu zapojit odborně fundovanou a v rámci možností nezávislou instituci - Rozpočtovou radu, které by byl svěřen dohled nad rozpočtovou politikou a která by byla nástrojem Parlamentu. Rozpočtová rada by byla vybavena pravomocí schvalovat výdajové rámce vlády a verifikovat jejich soulad se zákonem o rozpočtové zodpovědnosti. Rada by navíc měla pravomoc vrátit vládě k přepracování návrh státního rozpočtu, který není v souladu s přijatými rozpočtovými výdajovými rámci. Vyšší transparentnost a nezávislost rozpočtové politiky by zvýšila její kredibilitu a mohla by vést k nižším nákladům na financování vládního dluhu.

¹ Autor by chtěl poděkovat především Liborovi Duškovi za inspiraci, diskusi a spolupráci na prezentaci studie. Poděkování za komentáře a připomínky patří Martinovi Gregorovi, Filipovi Pertoldovi, Zdeňkovi Hrdličkovi a také účastníkům semináře IDEA v listopadu 2011 a semináře NERV v lednu 2012. Za připomínky také děkujeme pracovníkům Ministerstva financí, i když ne všechny jsme do textu zapracovali. Omyly a opomenutí v textu zůstávají zcela zodpovědností autora.

Úvod

Dluh České republiky pomalu, ale jistě roste. Zatímco v roce 2000 dlužila česká vláda svým věřitelům 405 miliard korun, na konci loňského roku to bylo jeden a půl bilionu. Ve srovnání s řadou evropských zemí je český dluh stále ještě nízký. Poměr dluhu k HDP je pro českou vládu zhruba 40%, zatímco průměr pro Evropskou unii je 80% a již čtyři členské země dluží více než je celý jejich roční hrubý produkt.²

Dluh české vlády se zvyšuje, přestože vláda rozhodně netrpí nedostatečnými příjmy. Zatímco v roce 2000 dosáhly celkové příjmy veřejných rozpočtů v České republice 834 miliard korun (neboli 38% HDP v roce 2000), o deset let později vláda vybrala již 1 bilion a 488 miliard korun (40,5% HDP). Nominální příjmy vlády tedy za deset let vzrostly o 85%, a i po očištění o vliv inflace byly v loňském roce příjmy české vlády téměř o polovinu vyšší než před deseti lety.

Příčinou zadlužování České republiky jsou jednoznačně rychle rostoucí vládní výdaje. Za poslední dekádu vzrostly výdaje vlády o 90%, tedy rychleji než její příjmy. Nejrychleji rostly výdaje na sociální dávky, ale také na mzdy zaměstnanců státní správy a na obsluhu postupně narůstajícího dluhu.

Česká vláda se tak dostává do stále obtížnější situace: ani poměrně efektivní a rozsáhlý daňový systém a stále poměrně vysoká daňová disciplína českých obyvatel nedokážou zastavit narůstající dluh. Vládě se totiž nedaří omezit rychlý růst výdajů, mandatorních, ale i těch nemandatorních.

Příčinou narůstání výdajů je do značné míry krátkodobý charakter rozpočtové politiky, nedostatečně silné postavení ministerstva financí při přípravě, sestavování a kontrole rozpočtu, „lidová tvořivost“ poslanců v Poslanecké sněmovně a de facto neexistující kontrola efektivnosti veřejných výdajů.

Vláda používá dva základní nástroje, které by měly držet rozpočtovou politiku pod kontrolou: schválené státní rozpočty obsahují i tzv. výdajové rozpočtové rámce na další dva roky, které by měly stanovit stropy na vládní výdaje. Očekávané rozpočtové deficity na příští tři roky jsou pak každoročně součástí tzv. Konvergenční zprávy, kterou vláda předkládá Evropské komisi.

Tyto nástroje však postrádají dostatečnou závaznost. Rozpočtové schodky ohlášené v Konvergenčním programu se mohou měnit a také se tak běžně děje.³ Pakt stability a růstu Evropské unie v současnosti neobsahuje žádné mechanismy, které by vlády zemí, které neplní své rozpočtové plány, sankcionovaly.⁴ Využití

²² Na konci roku 2011 byl dluh Řecka zhruba 160% HDP, Itálie 120%, Irsko 112% a Portugalsko 105%. Odhady Evropské komise, databáze Ameco, podzim 2011.

³ Viz například Schneider, Zápal (2006).

⁴ Tento text vznikl od září 2011 do ledna 2012. Během té doby došlo k několika zásadním změnám v nazírání Evropské unie na budoucnost Paktu stability a růstu. Na konci ledna 2012 se zdá být

rozpočtových rámců nenaplnuje původní očekávání s nimi spojovaná. Poslanecká sněmovna schvaluje rámce pro tzv. centrální vládu, ne pro státní rozpočet.⁵ Hned první výdajové rámce pro roky 2006 a 2007 vláda nedodržela, v roce 2009 pak poslanecká sněmovna výdajové rámce vůbec neschválila.⁶ Bez opory v rozpočtových pravidlech se tak každoroční projednávání státního rozpočtu mění v bitvu o přeměrování miliard korun z jedné výdajové kapitoly do druhé – napřed ve vládě a potom v parlamentu. Nevyhnutelným důsledkem této situace je nekoncepčnost, krátkodobý horizont rozhodování a mizivá kontrola efektivity.

Česká vláda si je alespoň podle svých oficiálních dokumentů neuspokojivé situace vědoma. Její programové prohlášení z roku 2010 slibovalo, že vláda „provede reformu veřejných financí, důchodového a zdravotně-sociálního systému“. K tomu se vláda zavázala předložit „ústavní zákon o rozpočtové kázní a odpovědnosti“ a vytvořit „Národní rozpočtovou radu“, bez jejíhož vyjádření by nebylo možné projednat žádný legislativní návrh. Zatímco však důchodová reforma přijata byla, návrh zákona o rozpočtové kázní zatím nebyl předložen k diskusi. Vláda to zdůvodňuje vyčkávaním na dohodu v rámci Evropské unie, nicméně ta nestanovuje detaily národní úpravy rozpočtových pravidel a Česká republika navíc s přijetím směrnice Evropské unie váhá (viz poznámka na předchozí straně).

V tomto textu proto navrhuje změnu rozpočtových pravidel České republiky, která by měla rozpočtový proces učinit transparentnější, předvídatelnější, založený více na dlouhodobých potřebách české ekonomiky než na krátkodobých politických vlivech. Uvědomujeme si zároveň, že rozpočtová politika tvoří jádro národní ekonomické politiky a je nereálné, a také nepotřebné, rozpočtovou politiku učinit „nezávislou“ na politickém procesu. Bez legitimacy, kterou ji dodává volební proces, by jakákoliv nezávislá rozpočtová instituce byla nevěrohodná. Na druhou stranu, neexistuje žádný důvod, proč by zákonným způsobem nemohly vzniknout nové rozpočtové instituce, které by zpřesnily dnešní rozpočtový proces a přispěly by k dlouhodobě udržitelné rozpočtové politice.

Navrhujeme proto vznik tzv. Rozpočtové rady, která by se stala partnerem vlády i Parlamentu při projednávání rozpočtu a která by měla ústavně svěřenou zodpovědnost nad dodržováním rozpočtově udržitelné politiky. Zákonem o rozpočtové zodpovědnosti by Parlament České republiky stanovil základní parametry dlouhodobé rozpočtové politiky – především její dlouhodobou

nejpravděpodobnější, že Pakt zůstane zachován, ovšem Evropská unie přijme přísnější „fiscal compact“, v kterém se členské země eurozóny zaváží k implementaci národních rozpočtových pravidel, která by je nutila k dodržování, *de facto*, vyrovnaných rozpočtů s maximálním schodkem „strukturálního rozpočtu“ ve výši 0.5% HDP. Smlouva by ovšem pro Českou republiku nebyla závazná až do doby, kdy Česká republika přijme euro. Česká vláda se k této dohodě staví rezervovaně a na summitu 30. ledna 2012 se k ní odmítla připojit.

⁵ V některých letech lze dohledat usnesení rozpočtového výboru PSP, který rozděluje výdajové rámce na státní rozpočet a státní fondy.

⁶ V květnu 2009 rezignovala vláda Mirka Topolánka, úřednická vláda Jana Fischera rámce navrhla, ale Poslanecká sněmovna je nikdy nepřijala.

udržitelnost.⁷ Zároveň by pověřil Rozpočtovou radu dohledem nad rozpočtovou politikou a svěřil by jí odpovídající pravomoci. Rozpočtová rada by se tak stala nástrojem Parlamentu, kterým legislativní složka vládní moci vykovává dozor nad výkonnou složkou. Teoreticky samozřejmě takový dohled vykonává přímo Parlament, dnes prostřednictvím rozpočtového výboru, alternativně by se mohla posílit role Senátu v dozoru (ne přijímání) rozpočtu. Vzhledem k rozporuplným motivacím členů Parlamentu a k jejich často výrazně krátkodobé orientaci, není však samotný Parlament na tuto funkci příliš vhodný. Součástí rozpočtové politiky je navíc celá řada technicky náročných rozhodnutí (například rozhodování o makroekonomických předpokladech, o vlivu rozpočtových opatření na veřejné rozpočty a na vývoj ekonomiky, apod.), které vyžadují odborné zázemí, které Parlament postrádá.

Nejvhodnějším uspořádáním rozpočtových institucí se proto jeví zřízení Rozpočtové rady, která by stála mimo Parlament i vládu a která by čerpala svoji legitimitu ze zákona, nejlépe ústavního. Aby dohled Rozpočtové rady nad udržitelností rozpočtové politiky byl efektivní, musí být Rozpočtová rada vybavena skutečnými pravomocemi vůči vládě. V našem návrhu je to pravomoc schvalovat výdajové rámce, předkládané vládou a verifikovat jejich soulad se zákonem o rozpočtové zodpovědnosti. Rada by také měla pravomoc vrátit vládě k přepracování návrh státního rozpočtu, který není v souladu s přijatými rozpočtovými výdajovými rámci.

Uvědomujeme si, že jde o citelný zásah do rovnováhy moci mezi výkonnou a zákonodárnou složkou moci v České republice. Jsme však přesvědčeni, že transparentnější a dlouhodoběji orientovaná rozpočtová pravidla by zvýšila kredibilitu české rozpočtové politiky, což je v zájmu dnešních i budoucích generací. Navíc by to mohlo vést k nižším nákladům na financování vládního dluhu. Nezávislejší Rozpočtová rada by zvýšila profesionalitu a poskytla podobné odborné zázemí, jaké v měnové politice poskytuje Česká národní banka. Náš návrh je ale také inspirován vznikem rozpočtových institucí s podobnými pravomocemi v některých evropských zemích, záměrem vlády z programového prohlášení, i probíhající diskusí v rámci vládní Národní ekonomické rady vlády (NERV).⁸ V našem návrhu však specifikujeme mnohem konkrétněji a přesněji jak zodpovědnost, tak i pravomoci a způsob jmenování členů Rady.

⁷ Koncept rozpočtové udržitelnosti je podrobněji diskutován ve čtvrté kapitole.

⁸ Viz vládní prohlášení <http://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programova-prohlaseni-74856/> a stručná prezentace NERVu: <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/nerv-fiskalni-pravidlo-omezi-neodpovedne-zadluzovani-85327/>

1) Rozpočtová pravidla v zemích Evropské unie

Dluhová krize, která zasáhla Evropskou unii a která ohrožuje jednotnou měnu euro, znovu zvýšila zájem o rozpočtová pravidla, která by snižovala nebezpečí neudržitelné rozpočtové politiky. Není to poprvé, kdy se rozpočtová pravidla dostala do středu zájmu ekonomů (a politiků). Výzkum na počátku poslední dekády minulého století ukázal, jak závisí úspěšná fiskální politika – definovaná jako politika snižující excesivní schodky rozpočtů – na politickém uspořádání a na volebních pravidlech. Jak ukázali například Alesina a Perotti (1996), většinový volební systém, vedoucí k silnějšímu postavení premiéra a ministra financí většinou vedl k úspěšnějším a trvalejším rozpočtovým reformám, které byly založeny na snižování výdajů, především těch na mzdy a sociální dávky.

Vznik jednotné evropské měny a původní podoba Paktu stability a růstu (SGP) vyvolala v 90. letech minulého století řadu studií zkoumajících význam a efektivnost rozpočtových pravidel v mezinárodním uspořádání. Většina studií zpochybňovala numerická kritéria SGP jako nahodilá, nedostatečná pro země s vyšším dluhem a asymetrická s žádným mechanismem omezujícím vládní rozpočtovou politiku v období vyššího růstu (například Buiters, 1999). Po revizi Paktu, která vedla k oslabení sankčních mechanismů, se pozornost vrátila k národním rozpočtovým pravidlům. Například von Hagen (2006) zdůraznil, že samotná pravidla přijímání rozpočtu a vyšší centralizace procesu mohou vést k nižším schodkům, výsledek, který byl potvrzen i v práci Fabrizio a Mody (2006), kteří se soustředili na rozpočtová pravidla zemí Evropské unie. Konečně dluhová krize v eurozóně a návrhy Německa obrátily pozornost zpět k výhodám jednoduchých numerických pravidel, omezujících rozpočtový deficit, ať už běžný nebo cyklicky očištěný (Baumann, 2008).

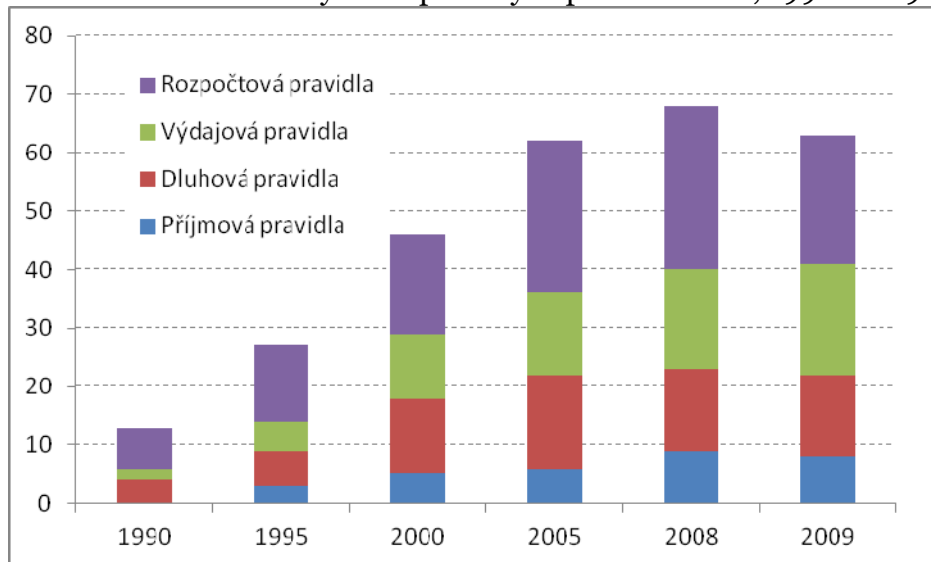
Na konci roku 2010 tak byly ve 27 zemích Evropské unie používány desítky různých rozpočtových pravidel. Vzhledem k jejich množství se řada pravidel překrývá, některá omezují jen centrální vládu, jiná rozpočty samosprávných celků. Některá pravidla omezují tokové veličiny (schodky rozpočtu), ale řada i stavové (hladinu dluhu). Pravidla jsou většinou založena na numerickém omezení (dluh nebo schodek nesmí být větší než nějaké číslo), někdy ale stanovují procedury (způsob přijímání rozpočtu, kontrolu nad plněním) nebo zavádějí nové rozpočtové instituce, nezávislé na vládě.

Numerická rozpočtová pravidla

Numerická rozpočtová pravidla omezují rozpočtovou politiku stanovením jednoduchého číselného stropu na některou z nejdůležitějších rozpočtových charakteristik, většinou schodek rozpočtu nebo veřejný dluh. Číselný strop by měl být v každém případě dlouhodobý a vláda by neměla mít pravomoc jej změnit (jako mění například výhledy rozpočtových schodků v Konvergenčním programu). Numerická pravidla jsou nejpoužívanější formou rozpočtových pravidel: v roce 2009 v EU existovalo přes 60 různých numerických rozpočtových pravidel, zatímco v roce 1990 to bylo jen 13 a v roce 2000 46 pravidel. Téměř 30

pravidel omezovalo rozpočtové schodky centrálních nebo místních vlád (rozpočtová pravidla), zhruba ve dvaceti případech pravidlo omezovalo výši dluhu a zbytek pravidel omezoval výdaje vlády.

Graf 1: Počet numerických rozpočtových pravidel v EU, 1990-2009



Zdroj: European Commission (2010)

Numerická rozpočtová pravidla ve většině případů skutečně napomáhají snižovat schodky rozpočtů a stabilizují veřejný dluh (Debrun 2008, IMF 2009). Na druhou stranu rigidita numerických rozpočtových pravidel často vede k procyklické rozpočtové politice a může tak vést k vyššímu kolísání ekonomického cyklu. Nutnost snižovat výdaje během ekonomické recese vede často k rozpočtovým škrtnům v oblastech s potenciálně největším efektem na dlouhodobý ekonomický růst – investicích či výdajích na vzdělání (Deroose, 2006).

Procykličnost numerických pravidel se snaží odstranit například německý rozpočtový zákon, který stanovuje, že rozpočet federální (spolkové) vlády musí být nejpozději od roku 2016 v přebytku 0,35% HDP po očištění o cyklické vlivy.⁹ Polská vláda zase z definice dluhu, který je omezen ústavním zákonem, vyňala dluhy státní rozvojové banky BGK, financující infrastrukturní výdaje. Nevýhodou takto modifikovaných pravidel je jejich menší transparentnost a, v německé variantě, také zpětné změny v odhadech ekonomického cyklu, ke kterým dochází při revizi údajů o HDP.

Další možností, jak se vyhnout procykličnosti rozpočtových pravidel, je omezení výdajů vlády. Tato pravidla omezují tu část rozpočtu, kterou má vláda pod bezprostřední kontrolou – výdaje. Výhodou výdajových stropů je jejich

⁹ Podobně bude zřejmě fungovat i nové rozpočtové pravidlo pro země eurozóny, jejichž cyklicky očištěný schodek by neměl ve střednědobém výhledu být vyšší než 0,5% HDP, případně 1% HDP pro země s dluhem výrazně nižším než 60% HDP.

transparentnost a snadná kontrola, protože výdajové limity jsou stanovovány nominálně, tj. v eurech či korunách (anebo by alespoň měly být – viz naše diskuse českých rozpočtových pravidel v další kapitole). Důraz na výdaje také většinou vede k zpřísnění celého rozpočtového procesu a k posílení pozice ministra financí (Kopits 2001). Nevýhodou výdajových limitů je tendence vlád nahrazovat (limitované) rozpočtové výdaje (hůře kontrolovatelnými) daňovými výdaji, které snižují daňový základ a efektivnost daňového systému.

Několik evropských zemí používá i příjmová pravidla – většinou stanovující, že dodatečné příjmy, neočekávané v původním rozpočtu, se musí použít na redukci dluhu (Francie, Nizozemí). Polská ústava omezuje výši vládního dluhu (Rutkowski, 2007).¹⁰

Kombinací výdajových a příjmových pravidel jsou tzv. střednědobé rozpočtové výhledy (MTFBF), používané ve většině zemí Evropské unie jako podklad pro Konvergenční programy. V nich vlády stanovují na několik let dopředu své výhledy příjmů, výdajů i schodků veřejných rozpočtů a navrhují opatření, jak schodek rozpočtu snížit.¹¹ Jde o méně závazné pravidlo, než je prosté stanovení stropu výdajů či numerické omezení rozpočtu či dluhu.

Institucionální rozpočtová pravidla

Nezávislé rozpočtové instituce představují komplexnější stupeň rozpočtových pravidel, protože zasahují do pravomocí existujících institucí – především vlády a parlamentu.¹² V řadě evropských zemí nicméně existují instituce ovlivňující rozpočtovou politiku a stojící přitom „mimo“ vládu (viz podrobný přehled v příloze). Jejich pravomoci, mandát i způsob jmenování se velmi liší, stejně tak jako jejich vliv na rozpočtovou politiku. Ve většině zemí je hlavním cílem nezávislé rozpočtové instituce dbát na „dlouhodobou udržitelnost“ rozpočtové politiky, v některých zemích kontrolují, zda se předkládané rozpočty neodchylují od rozpočtových pravidel. Role nezávislých rozpočtových institucí je však ve většině případů jen poradní a vláda může jejich názory ignorovat. Pouze v případě belgického *High Council of Finance* je vláda povinna podněty zohlednit při přípravě rozpočtu. Německá vláda může doporučení *Council of Economic Experts* ignorovat, musí ale alespoň veřejně vysvětlit svůj odlišný názor, což vzhledem k neformální autoritě Rady není pro vládu právě příjemné. Kromě Belgie mohou rozpočtové instituce doporučit změny v politice vlády ještě v Rakousku a v Dánsku.

¹⁰ Polský příklad ukazuje, že ani ústavní zakotvení rozpočtového pravidla nemusí stačit: vláda změnila definici „veřejného dluhu“ tak, aby zůstal pod hranicí 55% HDP, i když celkový vládní dluh je již dnes vyšší.

¹¹ Jak ukazuje práce Zápal, Schneider (2006), vlády chronicky podceňují schodky a své konvergenční programy rutinně neplní a posouvají cíle v čase.

¹² Především z tohoto důvodu považuje řada ekonomů návrh na nezávislé rozpočtové rady za nerealizovatelný – viz např. Buti et al. (2003, p. 15).

Vytvoření nezávislé instituce, zákonem zodpovědné za rozpočtovou stabilitu, je hlavní předností a zároveň rizikem takto založených rozpočtových pravidel. Nezávislost na krátkodobém politickém cyklu, schopnost důkladně analyzovat rozpočtová opatření vlády a případně pravomoc kontrolovat plnění rozpočtu poskytují rozpočtovým institucím velký prostor pro zefektivnění rozpočtové politiky.

Na druhou stranu, vzájemné konflikty mezi institucemi mohou vést k výrazně suboptimálnímu výsledku, především pokud cíle rozpočtové rady budou výrazně rozdílné od vládních priorit. Proto v drtivé většině zemí mají rozpočtové instituce jen poradní hlas a vláda může jejich názor při prosazování rozpočtu ignorovat. Ve většině případů se ovšem vlády snaží doporučení nezávislých rozpočtových institucí alespoň částečně respektovat a k otevřeným konfliktům nedochází. Výjimkou byla demontáž rozpočtové rady v Maďarsku v roce 2010. Nezávislá rozpočtová rada zde byla zřízena v roce 2008, v rámci programu MMF, během vlády socialistické strany. Po změně vlády po volbách na jaře 2010 došlo již do konce roku k takovým změnám v pravomocech, samostatnosti i finančním zázemí rady, že celá rada rezignovala a byla nahrazena institucí výrazně slabší a více nakloněnou vládě.

Rozpočtové instituce, nezávislé na vládě či parlamentu, mohou zodpovídat za určitou podmnožinu rozpočtové politiky – například za kontrolu dodržování rozpočtových pravidel, přípravu makroekonomických parametrů, analýzy rozpočtových efektů vládních opatření nebo za celkovou udržitelnost rozpočtové politiky a ve většině zemí mohou dávat vládě doporučení, jak by se rozpočtová politika měla vyvíjet.¹³ Takových rozpočtových institucí je v Evropské unii celkem 27.¹⁴ Nejznámější jsou holandská *Bureau for Economic Policy Analysis*, německá „rada moudrých“ *Council of Economic Experts (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung)* nebo rakouský *Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO)*¹⁵. V řadě zemí jsou členy rozpočtových institucí i zástupci centrální banky, čímž vzniká zajímavý dualismus mezi rozpočtovou a měnovou politikou. Rakouský model je zajímavý tím, že zde působí hned tři instituce, v různé míře nezávislé, které vykonávají dohled nad rozpočtovou politikou vlády. V tradicích rakouského korporativního systému vládnutí jsou členové těchto institucí jmenováni nejen vládou a parlamentem, ale i obchodními komorami, sdruženími měst a centrální bankou. Britský *Office for Budget Responsibility*, založený teprve v loňském roce, spoléhá na transparentnost a tlak veřejnosti (resp. dluhopisových trhů). Vedení úřadu je jmenováno ministrem financí a úřad sám využívá služeb ministerstva financí. Úřad vydává pravidelné

¹³ Ještě širší pojetí rozpočtových institucí navrhuje například Wyplosz (2008), v jehož pojetí by rozpočtová rada stanovovala i základní parametry fiskální politiky a vlastně by byla v některých oblastech nadřazena vládě. Náš návrh v v tomto textu jde stejným směrem, tj. posiluje nezávislé rozpočtové instituce a dává jim v některých ohledech právo odmítnout vládní návrhy.

¹⁴ Ne každá země má nějakou rozpočtovou instituci a některé země mají více než jednu. Detailní přehled viz publikace na stránce *Fiscal Governance in the EU Member States* (http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/index_en.htm).

¹⁵ Podobně funguje ve Spojených státech *Congress Budgetary Office*.

zprávy o „rozpočtové udržitelnosti“ britských veřejných financí a vyjadřuje se k rozpočtovým návrhům vlád.¹⁶

Výhodou nezávislých rozpočtových institucí je právě jejich nezávislost na vládě. Vláda je politický orgán, který se, v lepším případě, orientuje na čtyřletý volební cyklus. Rozpočtová rada je orientovaná dlouhodoběji, a pokud si získá kredibilitu, může nejen stabilizovat vládní rozpočtovou politiku, ale může i ovlivňovat očekávání investorů na trhu a tím snižovat časté výkyvy v hodnocení vládního dluhu. Podobně jako si může důvěryhodná centrální banka dovolit uplatňovat i méně standardní postupy v prosazování své měnové politiky, má kredibilní rozpočtová rada mnohem širší možnosti v posuzování udržitelnosti rozpočtové politiky a může se vyhnout náhlým změnám v rozpočtové politice, jaké musí dnes provádět vlády v řadě evropských zemí, aby přesvědčily své věřitele, že budou i nadále schopné splácet své dluhy.

Jak ukazuje následující tabulka, většina zemí Evropské unie používá jedno či více rozpočtových pravidel.¹⁷ U nových členů EU dominují pravidla omezující výdaje – v nějaké formě je používá, nebo je připravuje, sedm z deseti zemí. Pouze tři země mají omezení na velikost schodku a čtyři na velikost dluhu. Samostatná rozpočtová rada existovala krátce v Maďarsku, připravuje ji Bulharsko a Lotyšsko. Některá země mají ještě další rozpočtová pravidla na rozpočty místních a regionálních samospráv (Polsko, Rumunsko, Belgie, Finsko a další).

¹⁶ Zpráva z července 2011 je dostupná na adrese: <http://budgetresponsibility.independent.gov.uk/fiscal-sustainability-report-july-2011/>

¹⁷ Naše definice rozpočtových pravidel se ne vždy plně kryje s definicí Evropské komise a nelze tedy tuto tabulku srovnávat s grafem v této kapitole.

Tabulka 1: Přehled hlavních skupin rozpočtových pravidel v Evropské unii¹⁸

	Deficit rozpočtu	Veřejný dluh	Omezení výdajů	Rozpočtová rada ¹⁹
Česká rep	ne	ne	ano	V legislativním plánu vlády
Slovensko	Ne	připravuje	připravuje	ne
Polsko	ne	ano	ano	Ne
Maďarsko	ne	ano	ne	Již ne
Slovinsko	ne	ano	Připravuje	ne
Bulharsko	ano	ano	Ano	Ne
Rumunsko	Ne	ne	připravuje	Připravuje
Estonsko	ano	ne	ne	ne
Lotyšsko	ne	ne	ne	Připravuje
Litva	ano	ne	ano	ne
Německo	ano	ne	ano	Ne
Francie	připravuje	ne	částečně	Ne
Itálie	ne	ne	částečně	Ne
Velká Británie	ne	ne	ne	Ano
Nizozemí	ne	ne	ano	ne
Belgie	ne	ne	částečně	ne
Lucembursko	ne	ano	ano	Ne
Španělsko	ano	ne	ne	Ne
Portugalsko	ne	ne	ne	Ne
Řecko	ne	ne	ne	Ne
Irsko	ne	ne	Ano	ne
Dánsko	ano	ne	ano	Ne
Finsko	ne	Ne	ano	Ne
Švédsko	ano	ne	ano	Ne
Rakousko	ne	ne	ano	Ne

Zdroj: Autor na základě materiálů Evropské komise²⁰ a národních ministerstev financí

¹⁸ Údaje jsou za 25 zemí, informace o Kypru a Maltě se nám nepodařilo získat.

¹⁹ Rozpočtová rada s nezávislým postavením a vlivem na rozpočtovou politiku.

²⁰ Viz http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/fiscal_rules/index_en.htm, http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/independent_institutions/index_en.htm

2. Dopady rozpočtových pravidel

Na téma vlivu rozpočtových pravidel na ekonomickou stabilitu a na rozpočtové schodky existuje rozsáhlý empirický výzkum. Výsledky nejsou zcela jednoznačné. To může být způsobeno jak skutečně nejednoznačnými efekty pravidel, ale také obtížností takových odhadů. Pravidla se v čase mění, mnohdy i neformálně, a měření „kvality“ či „síly“ rozpočtových pravidel je obtížné. Problémem je i silná endogeneita modelů: rozpočtová pravidla fungují lépe v zemích se silnou rozpočtovou kulturou a takové země většinou mají lepší rozpočtové výsledky i bez přijímání rozpočtových pravidel. Naopak řada zemí v posledním desetiletí přijala rozpočtová pravidla v době ekonomické a rozpočtové krize, často i na naléhání mezinárodních institucí typu EU či MMF. V takové situaci rozpočtová pravidla nebyla „internalizována“ a jejich účinek byl omezený.

Debrun (2008) ukázal, že lepších výsledků dosahují pravidla založená na omezení schodků rozpočtu či vládního dluhu (v porovnání s výdajovými pravidly, která jsou „měkčí“). Nejčerstvější výzkumy efektů rozpočtových institucí v Evropské unii, které berou v potaz i ekonomickou recesi v letech 2009 a 2010, ukazují, že rozpočtové instituce především ve střední Evropě však vedou k nižšímu zadlužení vlád (Darvas, Kostyleva, 2011). Efekty rozpočtových institucí jsou silnější v letech ekonomické krize než v letech rychlého ekonomického růstu, kdy je snadnější dosahovat dobrých rozpočtových výsledků. Iara a Wolff (2010) pak ukazují, že numerická pravidla vedou k nižším úrokům z vládního dluhu v rámci Evropské unie, především pak opět v obdobích finanční krize.

Pro Českou republiku plynou ze zkušeností evropských zemí dva hlavní závěry. Robustní rozpočtová pravidla jsou potřebná a prospěšná a jejich význam roste s tím, jak se zhoršuje rozpočtová situace dané země. Vzhledem k nepříznivému demografickému vývoji České republiky by tedy bylo vhodné posílit rozpočtová pravidla dříve, než dojde k zhoršení fiskální situace. Za druhé, vidíme, že dluh české vlády narůstá i v období ekonomické konjunktury, protože výdaje rostou rychleji než příjmy (a i než objem ekonomiky). Vláda doposud nemá dostatečné nástroje na kontrolu mikroekonomické efektivnosti výdajů a rozpočty mají velkou setrvačnost. Má-li tedy mít rozpočtové pravidlo naději na úspěch, musí spojovat nezávislost případné rozpočtové rady, její pravomoc spolu-určovat velikost schodku a také právo vrátit vládě návrh rozpočtu, pokud tento bude v rozporu s přijatými dlouhodobým rozpočtovým pravidlem.

3. Rozpočtová pravidla v České republice dnes

Současná úprava rozpočtového procesu se v České republice řídí zákonem o rozpočtových pravidlech, č.218, přijatým v roce 2000 a od té doby mnohokrát pozměněným, nejvýrazněji v roce 2004.²¹ Zákon se soustřeďuje více na technologii správy veřejných rozpočtů a samotná rozpočtová pravidla v ekonomickém smyslu slova řeší jen, když upravuje použití a závaznost tzv. střednědobých výdajových rámců.

Zavedení výdajových rámců bylo motivováno snahou prodloužit „rozpočtový horizont“ vlády a parlamentu při projednávání státního rozpočtu (Melecký, Macháček, 2010). Vláda si proto nejprve stanoví na tři roky dopředu tzv. fiskální cíl, který stanovuje schodky veřejných rozpočtů a který je součástí i pravidelných zpráv Evropské komise. Na základě projektovaných schodků a na základě makroekonomické prognózy stanoví pak vláda odhad příjmů veřejných rozpočtů a i střednědobé výdajové rámce.

V návrhu rozpočtu je vláda povinna zpracovat střednědobý rozpočtový výhled, který obsahuje předpokládané příjmy a výdaje státního rozpočtu i státních mimorozpočtových fondů na dva roky následující po roce, na který je předkládaný státní rozpočet. Rozpočtový výhled navíc obsahuje i předpokládané příjmy a výdaje jednotlivých rozpočtových kapitol, mimorozpočtových fondů, projektů financovaných z rozpočtu Evropské unie i státních záruk. Parlament tedy v roce t přijímá rozpočet na následující rok $t+1$ i limity výdajů (a příjmů) na roky $t+2$ a $t+3$. Částky na roky $t+1$ a $t+2$ jsou pouze aktualizací již dříve přijatých rámců a vláda je může jen „zpříšňovat“. Jde tedy potenciálně o velmi silný rozpočtový nástroj, který by mohl racionalizovat rozpočtovou debatu v parlamentu a mohl by také redukovat krátkodobé – především politické – tlaky na státní rozpočet.

Rozpočtové rámce však tento potenciál v českém rozpočtovém procesu nenaplnují. V letech 2006 a 2007 byly rámce překročeny, v roce 2009 nebyly schváleny vůbec a v letošním roce Poslanecká sněmovna v červnu změnila rámce na roky 2012 a 2013 přijaté v prosinci 2010. Přitom rozhodování o celkových výdajích za dva či tři roky by mělo mít stejnou důležitost jako projednávání výdajů na rok bezprostředně nadcházející.

Ministerstvo financí i vláda používají rozpočtové rámce jako nástroj pro řízení deficitů a výdajové rámce se tak stávají jedním z dalších makroekonomických kritérií, podobně jako například Konvergenční program zpracovávaný každoročně pro Evropskou komisi. Tento program je schvalován vládou v březnu či dubnu každého roku, o několik měsíců později (v roce 2011 již v červnu), vláda schvaluje rozpočtové rámce na další tři roky. Rozpočtové rámce tak vlastně

²¹ http://eagri.cz/public/web/mze/legislativa/ostatni/Legislativa-ostatni_uplna-zneni_zakon-2000-218-rozpoctovapravidla.html

„rozepisují“ Konvergenční program a nastavují odhady příjmů a výdajů tak, aby byly v souladu s Konvergenčním programem.

Rozpočtové rámce by ale měly vynucovat výdajovou disciplínu na úrovni jednotlivých rozpočtových jednotek. Vláda s jejich pomocí může zastopovat výdaje v nominálním vyjádření na tři roky dopředu a zamezit tak *ad-hoc* změnám ve výdajích z roku na rok. Co nejméně by se v nich měly promítat změny v makroekonomických předpokladech a v okamžité hospodářské politice vlády. Zatímco Konvergenční program (oprávněně) pracuje především s poměrovými ukazateli, jako je rozpočtový schodek v procentech HDP, výdajové rámce jsou vyjádřeny v absolutních jednotkách, tedy v korunách.

Dnešní zákonná úprava umožňuje vládě upravit v dalších letech výdajové rámce při odchylkách ve vývoji inflace, při změnách příjmů z rozpočtu Evropské unie, ale také při jakékoliv „mimořádné situaci“, s jakou se při přijímání původních rozpočtových rámců nepočítalo.²² Jinými slovy, Parlament může na návrh vlády rozpočtové rámce každoročně měnit, a také to dělá. Výdajové rámce se nedařilo plnit ani v období vysokého ekonomického růstu v letech 2006 až 2008, ani v období ekonomické recese v následujících letech.

Tabulka 2: Výdajové rámce

	Výdaje v roce					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
V rozpočtu na rok t-2		1027,2	1024,5	1130,7	1137,5	1171,1
V rozpočtu na rok t-1	988,6	968,6	1088,7	1100,9	1126,5	1160,5
Rozpočet na daný rok	958,8	1040,8	1107,3	1152,1	1184,9	1179,0
Státní závěrečný účet	1020,6	1092,3	1083,9	1167	1156,8	
Rozdíl mezi prvním rámcem a závěrečným účtem	32,0	65,1	59,4	36,3	19,3	n.a.

Poznámka: Srovnání mezi státním rozpočtem, rozpočtem státních fondů a státním závěrečným účtem je nepřesné, neboť každý dokument je zpracováván podle jiné metodiky.

Zdroj: Státní rozpočty, usnesení Poslanecké sněmovny, usnesení rozpočtového výboru PSP, Státní závěrečný účet ČR.

Význam rozpočtových rámců lze ilustrovat i na platném a vládou schváleném rámci rozpočtů na roky 2012 až 2014.²³ Podle tohoto dokumentu se bude schodek státního rozpočtu snižovat z 3,5% HDP v roce 2012 na 1,9% v roce 2014. Aby toho bylo při očekávaném výkonu ekonomiky dosaženo, vláda „navrhuje“ růst výdajů v nominálním vyjádření o pouhá 2% za období tří let mezi roky 2014 a 2011 a

²² Viz paragraf 8a zákona, druhý odstavec.

²³ Viz http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf_sr_pripava_rozpocetu.html

jejich stagnaci mezi roky 2012 a 2014.²⁴ To by znamenalo reálný pokles výdajů za tři roky o nejméně 4% a snížení poměru výdajů k HDP o 3,5 procentní body.²⁵ Aby tento ambiciózní makroekonomický cíl byl v souladu s nastavenými rozpočtovými rámci, vláda „navrhuje“, že se výdaje v řadě kapitol za tyto tři roky sníží o desítky procent v nominálním vyjádření. Například výdaje ministerstva obrany by měly klesnout ze 44 miliard korun v roce 2011 na 36 miliard v roce 2014, tedy o 19% nominálně a o čtvrtinu v reálném vyjádření. Výdaje na další veřejný statek – vnitřní bezpečnost zajišťovanou Ministerstvem vnitra – by měly klesnout o 15%, výdaje Ministerstva školství o 19% a životního prostředí pak dokonce o 30%. Ze 41 kapitol státního rozpočtu se mezi roky 2011 a 2014 mají v nominálním vyjádření zvýšit výdaje jen u pěti. Významnější je očekávané zvýšení jen u obsluhy státního dluhu (o 34%) a Ministerstva práce a sociálních věcí (o 13%).

Snižování výdajů státního rozpočtu je jistě potřebné, stejně tak jako snižování schodku rozpočtu. Navrhované snižování nominálních výdajů prakticky ve všech kapitolách je však jen málo kredibilní a v historii českých veřejných rozpočtů by bylo zcela ojedinělé. Ukazuje se, že rozpočtové nástroje – v tomto případě víceleté rozpočtové rámce – hrají druhořadou roli a vlastně nijak neslouží k upevnování rozpočtové disciplíny.²⁶ Vláda se tak ochuzuje o důležitý nástroj kontroly veřejných výdajů.

Česká rozpočtová pravidla mají ještě dva další problematické aspekty. Poslanci mají poměrně velkou volnost při navrhování dodatečných výdajů při projednávání rozpočtu v Parlamentu. Parlament je sice při projednávání rozpočtu omezen stanovením absolutního limitu na výdaje a jakékoliv nové výdaje musí být kompenzovány snížením nějakých jiných výdajů. Poslanci se však často uchylují k tomu, že „sníží“ povinné výdaje, například výdaje na důchody či na obsluhu státního dluhu i když takové „snížení“ je jen iluzorní, neboť výše výdajů na tyto položky je dána buď zákonem, nebo vývojem na finančních trzích a vláda je musí financovat bez ohledu na literu státního rozpočtu. Například v rozpočtu na rok 2010 přesunuli poslanci celkem 2,8 miliard výdajů z důchodů, nemocenských dávek, obsluhy státního dluhu, a příspěvků na stavební spoření. Přesunuté miliardy znamenají výdaje navíc a tedy i vyšší deficit.²⁷

Český státní rozpočet také postrádá důkladnější kontrolu, ať už ze strany parlamentu či jiného nezávislého orgánu (Melecký, Škutová, 2011). Vláda sice

²⁴ Porovnáváme zde výdaje bez dotací z rozpočtu EU, tak jak je uvádí i Ministerstvo financí. Celkové výdaje jsou tedy vyšší a liší se především u ministerstev zemědělství, místního rozvoje a školství. Nelze však počítat s tím, že by vyšší dotace z EU vyrovnaly snížení výdajů financovaných z českého rozpočtu.

²⁵ Za poslední dekádu došlo k největšímu snížení výdajů vlády mezi roky 2004 a 2009, kdy za pět let poklesl objem výdajů o 2,1% HDP. Bylo to ovšem v období, kdy reálný ekonomický růst dosahoval v průměru 5% ročně.

²⁶ Zde se rozcházíme s názorem například Darvas, Kostyleva (2011), kteří dali českým rozpočtovým rámcům nejvyšší známku při stanovování indexu rozpočtové disciplíny.

²⁷ Podrobnosti viz příspěvek L.Duška „Rozpočet – nové téma pro Ústavní soud?“ na www.leblog.cz ze dne 2.2.2010 (archivováno na <http://wayback.webarchiv.cz/wayback/20101101113120/http://www.leblog.cz/?q=node/366>).

pravidelně informuje rozpočtový výbor, ale ani v případě významně odlišného plnění státního rozpočtu nemusí přijímat žádné úpravy rozpočtu. Plnění státního rozpočtu je také přezkoumáváno Nejvyšším kontrolním úřadem.²⁸ Zprávy NKÚ jsou sice poměrně obsažné a často upozorňují na nekonzistenci či neúplnost zpráv o státním závěrečném účtu a o plnění rozpočtu. Jde však většinou spíše o komentáře, z kterých nevyplývá žádná povinnost vlády, neboť NKÚ nemá dané pravomoci, potřebné odborné zázemí a ani neaspiruje na ekonomickou analýzu veřejných rozpočtů. Zprávy NKÚ navíc vycházejí s velkým zpožděním: stanovisko k plnění rozpočtu za půl roku je zveřejňováno až v prosinci, kdy rozpočtové období prakticky končí. NKÚ také nijak nezkontroluje, zda vláda plní své rozpočtové rámce.

4. Návrh pravomocí a zodpovědnosti Rozpočtové rady

Diskuse v předchozí kapitole ukázala, že současná zákonná úprava rozpočtových pravidel nepodporuje dlouhodobější pohled na rozpočtovou politiku, nevynucuje přísná pravidla při přípravě rozpočtu, nenutí vládu dodržovat výdajové stropy a neobsahuje dostatečné kontrolní mechanismy, které by vedly k větší transparentnosti a předvídatelnosti rozpočtové politiky. V druhé kapitole jsme diskutovali základní principy rozpočtových pravidel a ukázali jsme, jaká rozpočtová pravidla používají různé země. V této kapitole se pokusíme navrhnout takové uspořádání rozpočtových pravidel pro Českou republiku, které by respektovalo nejnovější zkušenosti ostatních zemí a které by zmírnilo hlavní nedostatky stávajících českých rozpočtových pravidel.

Postavení Rozpočtové rady musí být dostatečně silné, aby mohla prosadit své představy o základních parametrech rozpočtové politiky, nesmí však na druhé straně zcela eliminovat politickou dohodu mezi vládou a parlamentem. Především parlament zůstává jediným „suverénem“, který může měnit pravidla. Příliš silná role Rozpočtové rady by mohla vyvolat protireakci parlamentu a byla tak kontraproduktivní. Rozpočtová rada proto nesmí zasahovat do politických rozhodnutí o míře přerozdělování či progresivitě daňového systému. Tyto otázky musí zůstat v pravomoci parlamentu. Rada by měla být „agentem“ Parlamentu, který dbá na dodržování dlouhodobé rozpočtové udržitelnosti, i když to může být v rozporu s krátkodobými politickými prioritami jednotlivých členů Parlamentu. Rada také vykonává vůči Parlamentu vůči vládě, tj. dohlíží na dodržování zákona o rozpočtové zodpovědnosti. Rada ale musí být také odolná vůči vlivu silných zájmových skupin, které využívají veřejných rozpočtů k uspokojování svých potřeb.

Základním stavebním zákonem nové architektury českých veřejných rozpočtů by se stal podle našeho návrhu „*Zákon o rozpočtové zodpovědnosti*“, který by stanovil základní parametry rozpočtové politiky, určil by její dlouhodobé nastavení a specifikoval by postavení Rozpočtové rady, způsob jejího jmenování a její pravomoci vůči vládě. V literatuře ani v ekonomické praxi neexistuje

²⁸ Viz <http://www.nku.cz/cz/publikace/stanoviska-statni-rozpocet.htm>

jednoznačná definice dlouhodobě udržitelné rozpočtové politiky.²⁹ Jednou možností je stabilizace veřejného dluhu, buď v absolutní výši, nebo v poměru k HDP. ³⁰ Vzhledem k poměrně nízké úrovni dluhu v České republice, k procyklickým efektům dluhového pravidla a k očekávanému nárůstu výdajů v blízké budoucnosti však toto pravidlo není příliš vhodné. Jako vhodnější se jeví pravidlo vyrovnaného státního rozpočtu v několikaletém horizontu (tj. přes hospodářský cyklus), tak aby bylo možné rozpočtovou politikou mírnit výkyvy hospodářského cyklu. Toto pravidlo poskytuje rozpočtovým autoritám (především vládě a Radě) větší prostor pro stanovení rozpočtového cíle v krátkodobém horizontu, zároveň je však restriktivnější než pravidlo konstantního dluhu v poměru k HDP.

V rámci nového zákona o rozpočtové zodpovědnosti by rozpočtový proces probíhal v následujícím každoročním cyklu. Začátkem roku by Rozpočtová rada stanovila trajektorii schodků (nebo přebytků) veřejných rozpočtů na roky $t+1$ až $t+3$, tak aby byly v souladu se střednědobým rozpočtovým pravidlem. Rada by také zodpovídala za předpovědi základních makroekonomických parametrů veřejných rozpočtů, především růstu ekonomiky a vlivu rozpočtových opatření na příjmy a výdaje státu. Proces přípravy výdajových rámců by se tedy výrazně odpolitizoval. Šlo by o období dnešního „fiskálního cílení“, které by však bylo prováděno nezávislou institucí. Celý proces by byl tak synchronizovaný s tzv. „Evropským semestrem“ během kterého Evropská komise a Evropská rada hodnotí rozpočtové plány členských zemí Evropské unie.

Vláda by v druhém kroku sestavila podrobné střednědobé výdajové rámce, které by byly v souladu s trajektorií schodků veřejných rozpočtů. Výdajové rámce by podléhaly schválení Rozpočtovou radou, po kterém by byly schvalovány Parlamentem. Pokud by vláda nepředložila výdajové rámce kompatibilní s rozpočtovou trajektorií, měla by Rada právo snížit výdaje v nemandatorních kapitolách výdajových rámců, tak aby rozpočtové cíle byly kredibilně dosažitelné.

Výdajové rámce by byly fixní, a schvalovaly by se pro veškerý veřejný sektor.³¹ Ve stejné struktuře by pak vláda předkládala návrh státního rozpočtu. Rada by opět měla pravomoc návrh rozpočtu vládě vrátit, pokud by neodpovídal výdajovým rámcům. Změnil by se tedy dnešní stav, kdy vláda předkládá rozpočet, který je nepřehledný, neumožňuje srovnání s výdajovými rámci a pokrývá jen dvě třetiny výdajů veřejného sektoru. ³²

²⁹ Viz například diskuze v Jánský, Schneider (2012) nebo Galbraith (2011).

³⁰ Princip nominálního dluhového stropu používají například Spojené státy, nicméně strop je rutinně navyšován. Polsko má zase stanovené tři hranice dluhu v poměru k HDP (50, 55 a 60 % HDP), při jejichž překročení musí vláda přijmout rozpočtová opatření.

³¹ Definice „veřejného sektoru“ není ani zdaleka jednoznačná. V rozpočtové literatuře se nejčastěji používá metodika GFS 2001, nicméně Evropská unie používá aktuální metodiku ESA95. Není naší ambicí zde detailně definovat metodiku veřejného sektoru. Předkládané výdajové rámce však musí být porovnatelné s návrhem státního rozpočtu a se státním závěrečným účtem, což dnes bohužel neplatí, viz tabulka 2.

³² Způsob prezentace a vyhodnocování státního rozpočtu si vyžaduje řadu dalších změn, které by vedly k větší srozumitelnosti a transparentnosti státního rozpočtu. Tyto změny jdou však za rozsah našeho návrhu na zavedení Rozpočtové rady.

Rozhodující pravomocí Rady by byla povinnost vlády předkládat jí návrh rozpočtu ke schválení, bez něhož by nebylo možné zákon o státním rozpočtu předložit do Parlamentu.³³ Součástí zákona o Rozpočtové radě by musely být časové lhůty, ve kterých musí Rada rozhodnout a důvody, z kterých může s návrhem státního rozpočtu nesouhlasit. Tato pravomoc Rady jde za rámec pravidel dnes platných v zemích Evropské unie a mění současný „duální“ proces schvalování rozpočtu, který probíhá mezi vládou a Parlamentem, na proces založený na třech subjektech. To sice zvyšuje jeho komplexnost, ale mělo by to zvýšit kredibilitu rozpočtů a vést k dlouhodobě udržitelné rozpočtové politice.

Pravomoc Rady vrátit vládě návrh rozpočtu má mít odstrašující vliv a mělo by vést k tomu, že vláda nepůjde do konfliktu s Radou. Pro případ konfliktu je ovšem nutné stanovit jednoznačný a relativně rychlý proces, jak konflikt vyřešit. Podle našeho názoru by konečnou rozhodčí institucí měla být horní komora Parlamentu. Senát neschvaluje státní rozpočet, ani se neúčastní rozpočtových vyjednávání, takže má odstup od konfliktů, které mohou vznikat mezi vládou a Radou. Náš návrh počítá s tím, že pokud by se vláda a Rada do 30 dnů od vrácení návrhu rozpočtu vládě neshodly na přepracované verzi, Senát by musel stanovit, zda návrh rozpočtu připravený vládou je v souladu se zákonem o rozpočtové zodpovědnosti a je tedy platný. Pokud by Senát rozhodl, že návrh zákona odporuje, vláda by musela rozpočet upravit v souladu s připomínkami Rady.

Navrhované pravomoci Rady jsou poměrně rozsáhlé a snižují „suverénnost“ rozhodování vlády i Parlamentu. Lze však argumentovat, že převedení části zodpovědnosti za rozpočtovou politiku mimo bezprostřední politickou moc může omezit problém časové nekonzistence vládní politiky.³⁴ Rozpočtová rada by nestanovovala, jak má vláda dosáhnout rozpočtové stability, tj. neovlivňoval by *politickou* stránku rozhodování, kdo ponese náklady rozpočtové restrikce, případně jaké daně mají být zvýšeny či sníženy. Toto rozhodování by zůstalo výlučně na Parlamentu a vládě. Rada by měla za úkol pouze dbát na to, aby přijatá rozpočtová opatření byla konzistentní a vedla k rozpočtové stabilitě.

³³ Podobnou pravomoc má i dnes tzv. *Fiscal Council* v Maďarsku. Po změnách v jeho pravomocích a obsazení je však jeho kredibilita výrazně narušena. V září 2011 hlasoval jeden z členů Rady (guvernér centrální banky) proti návrhu státního rozpočtu, byl však přehlasován dvěma členy Rady volenými vládou a Parlamentem.

³⁴ Viz Lucas, Stokey (1983), v českém kontextu se stejné otízce věnovala práce Hedbávný, Schneider, Zápál (2000).

Jmenování Rady a schvalování rozpočtu

Vzhledem k širokým pravomocem Fiskální rady je nezbytné, aby v jejím čele stály osobnosti s vysokým odborným i morálním kreditem. Proto je důležité, aby jmenovací proces Rady byl průhledný a respektovaný odbornou i širokou veřejností. V našem návrhu se inspirováme především britskou *Office for Budget Responsibility*, návrh však zohledňuje české zvyklosti a právní úpravu.

Rada by měla být pětičlenná, se třemi představiteli navrhovanými prezidentem a volenými Senátem a dvěma neexekutivními členy Rady. Členové Rady by měli být respektovanými odborníky na rozpočtovou politiku, členství v Radě by bylo neslučitelné s výkonem jakékoliv politické funkce. V čele Rady by měl stát předseda Rady a dva jeho zástupci, kteří by byli voleni na jedno neobnovitelné, ale dlouhé období. Jako nejvhodnější se jeví šestileté období, které by se nepřekrývalo s parlamentním ani prezidentským cyklem a bylo by stejně dlouhé jako členství v bankovní radě ČNB. Argumentem pro jedno období pro předsedu je eliminace politických ohledů, které by mohly hrát roli při snaze o znovuzvolení. Jasně pravidlo jednoho období je uplatňované v radě centrálních bank a zkušenosti jsou s ním pozitivní. Vedení Rady by bylo jmenované stejným postupem, jaký se dnes používá u soudců Ústavního soudu a který nejlépe odpovídá dlouhodobé povaze práce Rozpočtové rady.

Neexekutivní členové Rady by posilovali spolupráci mezi Radou a ministerstvem financí. Jedním by byl náměstek ministra financí *ex officio*, a druhý by byl jmenován ministrem financí na návrh předsedy rady na období 5 let. Neexekutivní členství v radě by bylo jednou obnovitelné a nevylučovalo by případné pozdější zvolení předsedou či místopředsedou rady.

Všech pět členů Rady by se podílelo na rozhodování o otázkách rozpočtové politiky, tříčlenné vedení by pak zodpovídalo i za vedení úřadu spojeného s Radou. Zasedání Rady by měl právo se zúčastnit ministr financí a guvernér České národní banky. Vzhledem k dlouhému funkčnímu období vedení Rady, které výrazně přesahuje funkční období vlády, je pravděpodobné, že by se prezident i Senát snažili vybrat respektované odborníky, kteří by zajistili, že příští vláda zcela nezvrátí nastavení rozpočtové politiky. Volba Senátem by měla vedení Rady dát dostatečně silnou pozici v případných konfliktech s vládou.

Nezávislost Rady je nezbytná pro správný výkon její funkce. Proto by rozpočet Rady, který by byl součástí státního rozpočtu, nesměl být snížený meziročně o více než by v tomto roce byl pokles celkových veřejných výdajů. Vyšší snížení rozpočtu by samozřejmě bylo možné se souhlasem samotné rady.

5. Závěr

Česká republika má doposud výhodu v poměrně nízkém vládním zadlužení. Schodek veřejných rozpočtů, který se prohloubil v roce 2009 na téměř 6% HDP, klesá a pokud se nebude opakovat ekonomická krize z roku 2009 měl by se schodek snížit pod 3% HDP do roku 2013. To by znamenalo, že by se vládní dluh stabilizoval zhruba na úrovni 45% HDP, což by byla jedna z nejnižších úrovní v Evropské unii. Nemusíme proto hledat rozpočtové pravidlo, které by rychle redukovalo vysoký vládní dluh nebo které by stanovilo jednoduché omezení na výši schodku rozpočtu – například povinností předkládat vždy vyrovnaný rozpočet. Naopak je třeba zvolit pravidlo, které zajistí větší důraz na dlouhodobé aspekty rozpočtové politiky a které omezí rozsah diskrečních rozhodnutí, ať už mají čistě politický charakter, nebo dokonce vytvářejí korupční prostředí.

Z těchto důvodů se jeví jako optimální přijetí zákona o rozpočtové zodpovědnosti, na jehož základě by vznikla Rozpočtová rada, která by dbala na udržení rozpočtové stability. Rada by měla plnit tyto základní role:

- a) Rada by byla zodpovědná za stanovení základních makroekonomických parametrů při přípravě rozpočtu. Poskytovala by nezávislé odhady klíčových parametrů rozpočtu, jako je růst ekonomiky, růst cen, vývoj mezd, spotřeby atd.
- b) Rada by poskytovala vládě, Parlamentu i veřejnosti analýzy rozpočtové politiky, odhady dopadů alternativních vládních opatření na rozpočet. Rada by publikovala i dlouhodobé projekce vývoje veřejných rozpočtů a každoroční Zprávu o rozpočtové udržitelnosti, která by ukazovala, jak chce Rada naplnit základní cíl rozpočtové politiky a kde vidí hlavní rizika rozpočtového vývoje.
- c) Rada by spolupracovala s vládou na návrhu střednědobých výdajových rámců. Vláda by mohla tyto výdajové rámce schválit jen poté, co Rada odsouhlasí, že rámce jsou v souladu se zákonem o rozpočtové zodpovědnosti.
- d) Rada by měla pravomoc kontrolovat, zda je navržený státní rozpočet v souladu s platnými výdajovými rámci. Vláda by mohla návrh státního rozpočtu předkládat do Parlamentu až po schválení Radou. V případě konfliktu mezi radou a vládou by rozhodoval Senát.
- e) Rada by kontrolovala plnění státního rozpočtu a mohla by vládě navrhopvat úpravy státního rozpočtu v případě, kdy by se rozpočet vyvíjel výrazně odlišně od plánu. Rada by měla pravomoc vyžadovat úpravy rozpočtu, tak, aby případné neplnění rozpočtu v jednom roce bylo kompenzováno v dalších letech.

Kritickým místem každého rozpočtového pravidla je jeho vynuovení. Ačkoliv jde o problém v podstatě neřešitelný – Parlament může vždy změnit každý zákon – je možné ho alespoň zmírnit. Jednou možností je přenesení rozpočtových pravidel na mezinárodní úroveň. Druhou možností, jak vynuocovat plnění rozpočtových pravidel je jejich zakotvení v ústavním pořádku. Například Německo a Švýcarsko

včlenily do svých ústav tzv. fiskální brzdy, které omezují vytváření schodků veřejných rozpočtů i v období ekonomické konjunktury, polská ústava zase omezuje výši vládního dluhu. Maďarská vláda sice výrazně okleštila pravomoci Fiskální rady založené před pouhými dvěma roky, ale zato prosazuje do ústavy cíl snížení vládního dluhu na 50% HDP (z dnešní úrovně cca 75%). Evropská unie se pak chystá přijmout tzv. *fiscal impact*, který by omezoval velikost „strukturálního“ deficitu veřejných rozpočtů na 0,5% ročně.

Zákon o rozpočtové zodpovědnosti by proto měl mít pravděpodobně podobu ústavního zákona, podobně jako je dnes v ústavě zajištěno nezávislé postavení České národní banky. Kromě úpravy ústavy je nezbytný i zákon o rozpočtových pravidlech, ustanovující proceduru a detailněji definující práci Rozpočtové rady. Je možné uvažovat i tom, že tento zákon by měl být postaven na úroveň volebního zákona, kde již nyní Poslanecká sněmovna nemůže přehlasovat Senát. Senát by se tak stal de facto strážcem dlouhodobé finanční udržitelnosti, neboť by nejen schvaloval tři z pěti členů Rady a rozhodoval v případě konfliktu mezi vládou a Radou, ale mohl by i vetovat případné pokusy Sněmovny pravomoci Rady omezovat. Česká republika by tak získala robustní základ pro dlouhodobě udržitelnou rozpočtovou politiku, stráženou silnou a nezávislou institucí – Rozpočtovou radou.

Literatura:

- Alesina A. and R. Perotti (1996), „Fiscal Discipline and Budget Process“, American Economic Review 86, Issue 2, pp. 401-407.
- Anderson, B., and James Sheppard, 2009, “Fiscal Futures, Institutional Budget Reform and their Effects: What Can be Learned?”, OECD Journal of Budgeting, Vol. 9. No. 3.
- Baumann, Elike, Elmar Donnebrink and Christian Kastrop, 2008, A Concept for a New Budget Rule for Germany, CESifo Forum 2/2008 (Munich: Ifo Institute for Economic Research).
- Buiter, W (1999), Alice in Euroland, Centre for Economic Performance, LSE, London.
- Darvas, Kostyleva, 2011
- Darvas, Z. and V.Kostyleva, 2011, "Fiscal and Monetary Institutions in Central, Eastern and South-Eastern European Countries," OECD Journal on Budgeting, OECD Publishing, vol. 11(1).
- Debrun, X. and M. S. Kumar, 2007, “Fiscal Rules, Fiscal Councils and All That: Commitment Devices, Signaling Tools or Smokescreens?” in: Banca d’Italia (eds.) *Fiscal Policy: Current Issues and Challenges*, Papers presented at the Banca d’Italia workshop held in Perugia, 29–31
- Debrun, X., L. Moulin, A. Turrini, J. Ayuso-i-Casals and M. S. Kumar, 2008, “Tied to the Mast? National Fiscal Rules in the European Union,” *Economic Policy*, April 2008, pp.299–362.
- Deroose, S., Moulin, L. and Wiertz, P., 2006, “National Expenditure Rules and Expenditure Outcomes: Empirical Evidence for EU Member States,” *Wirtschaftspolitische Blätter*, 1/2006, pp. 27–42.
- Eichengreen, Wyplosz (1998), „The Stability Pact: More Than a Minor Nuisance?“, *Economic Policy* , 26, pp.65-104..
- European Commission, 2010, National Fiscal Governance Across EU Member States, European Economy August 2010, (Brussels: European Commission).
- Fabrizio, S. and A. Mody (2006), Can Budget Institutions Counteract Political Indiscipline?, *Economic Policy*, October, pp. 690-739.
- Galbraith, J. K., 2011. Is the federal debt unsustainable? 2011/2 Policy note, Levy Economics Institute of Bard College.
- Gleich, Holger, 2003, “Budget Institutions and Fiscal Performance in Central and Eastern European Countries,” European Central Bank Working Paper No. 215.
- Hedbávný, Schneider, Zápál (2000), „Fiscal Policy: Too Political?“ *Finance a úvěr-Czech Journal of Economics and Finance* 2003, vol. 53, No.11/12.
- Hungary Ministry of Finance, 2010, Outline of the Fiscal Responsibility Act and Fiscal Responsibility Act, available on <http://www1.pm.gov.hu/web/home.nsf/frames/english>
- Iara, A., Wolff, 2010, „Rules and Risk in the Euro Area: Does Rule-Based National Fiscal Governance Contain Sovereign Bond Spreads?“, European Economy – Economic Papers 433, European Commission.
- IMF, 2009, Fiscal Rules: Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, Fiscal Affairs Department, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>

- Janský, P., a O. Schneider, 2012: (Ne)Udržitelnost dluhu veřejných financí, IDEA, Praha 2012.
- Kopits, G. and S. Symansky, 1998, *Fiscal Rules*, IMF Occasional Paper 162, (Washington D.C.: International Monetary Fund).
- Kopits, G., 2001, "Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?" IMF Working Paper 01/145.
- Lucas, R. E. and N. L. Stokey, 1983, "Optimal Fiscal and Monetary Policy in an Economy Without Capital", *Journal of Monetary Economics* 12, 55-93.
- Melecký, Aleš, Macháček, Martin, 2010, "The Role of National and Supranational Fiscal Rules – International Evidence and Situation in the Czech Republic", *Journal of Applied Economic Sciences* 5, s.375-382.
- Melecký Aleš, Škutová Markéta, 2011, "Fiscal Rules in Visegrad Countries", MPRA Paper No. 34028.
- Rutkowski, Aleksander, 2007, Ceilings and anchors: fiscal rules for Poland, ECFIN Country Focus, Volume 4, Issue 4, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Union,
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/country_focus/2007/index_en.htm
- United Kingdom HM Treasury, 2010, The Fiscal Responsibility Act,
http://www.hmtreasury.gov.uk/fiscal_responsibility_bill.htm
- von Hagen, Jürgen, and Guntram B. Wolff, 2006, "What do Deficits Tell Us About Debt? Empirical Evidence on Creative Accounting with Fiscal Rules in the EU," *GESY Discussion Paper* No. 148, (Frankfurt: University of Mannheim).
- Wyplosz, Charles, 2008, "Fiscal policy councils: Unlovable or just unloved?", *Swedish Economic Policy Review* 15, pp.11-30.
- Zápal, Jan a Schneider, Ondřej (2006) "What Are Their Words Worth? Political Plans and Economic Pains of Fiscal Consolidations in New EU Member States" *Eastern European Economics*, Vol. 44, No. 5, October 2006.

Příloha: Nezávislé rozpočtové instituce v zemích Evropské unie

Rakousko:

*Austrian Institute of Economic Research (Institut für Wirtschaftsforschung)
Institute for Advanced Studies*

Hlavní cíl: Nezávislé makroekonomické odhady, analýza rozpočtů.

Role: Poradní orgán pro vládu

Mandát: není stanoven.

Jmenování: Nezávislými institucemi, většinou akademickými

Government Debt Committee

Hlavní cíl: Udržitelnost rozpočtové politiky

Role: Analýza rozpočtové politiky, rozpočtů a jejich provádění, posuzování SGP

Nástroje: nezávislé makro prognózy, dlouhodobý výhled rozpočtové politiky.

Mandát: Doporučení vládě na změny rozpočtů

Jmenování: vláda, obchodní komory, centrální banka

Složení: 16 členů: experti, centrální banka, státní správa

Belgie

High Council on Finance

Hlavní cíl: Udržitelnost rozpočtové politiky, posuzuje soulad rozpočtu a národních rozpočtových pravidel.

Role: Analýza rozpočtové politiky, rozpočtů a jejich provádění, posuzování SGP.

Žádné makronek. prognózy.

Mandát: Analýza rozpočtu a jeho implementace. Verifikace rozpočtu a doporučení k jeho úpravám. Vláda je povinná doporučení „zohlednit“.

Jmenování: vládou.

Složení: 12 členů: experti, centrální banka, státní správa

Německo

Advisory Board to the Federal Ministry of Finance

Hlavní cíl: Udržitelnost rozpočtové politiky, posuzuje soulad rozpočtu a národních rozpočtových pravidel.

Role: Poradní orgán

Mandát: Vláda není povinná doporučení zohlednit.

Jmenování: ministrem financí

Složení: 25 členů: akademiciexpert, centrální banka, státní správa

German Council of Economic Experts

Hlavní cíl: Rozpočtová politika odpovídající ekonomickému cyklu.

Role: Poradní orgán s velkou autoritou. Nemá žádnou formální roli v rozpočtovém procesu.

Nástroje: nezávislé makro prognózy, dlouhodobý výhled rozpočtové politiky.

Mandát: Vláda není povinná doporučení zohlednit, ale musí vysvětlit proč.

Jmenování: prezidentem na doporučení vlády

Složení: 5 členů: akademici a experti, nesmí být členy odborů či obchodních komor.

Dánsko

Danish Economic Council

Hlavní cíl: Udržitelnost rozpočtové politiky, posuzuje soulad rozpočtu a národních rozpočtových pravidel.

Role: Poradní orgán

Mandát: Vláda není povinná doporučení zohlednit.

Jmenování: ministrem financí

Složení: 25 členů: akademici, experti, centrální banka, státní správa

Estonsko

National Audit Office of Estonia

Hlavní cíl: Soulad rozpočtu s národními rozpočtovými pravidly, analýza rozpočtu a dohled nad jeho plněním.

Role: Poradní orgán

Mandát: Vláda není povinná doporučení zohlednit.

Jmenování: Parlamentem

Složení: 1 předseda, 100 zaměstnanců, součást státní správy

Španělsko

Court of Auditors

Hlavní cíl: Soulad rozpočtu s národními rozpočtovými pravidly, analýza rozpočtu a dohled nad jeho plněním.

Role: Analýza rozpočtové politiky, rozpočtů a jejich provádění. Žádné makroek. prognózy.

Mandát: Vláda není povinná doporučení zohlednit.

Jmenování: Parlamentem

Složení: 13 členů, akademici, státní správa.

Francie

Commission Economique de la Nation

Hlavní cíl: Udržitelnost rozpočtové politiky, dohled nad jeho plněním.

Role: Analýza rozpočtové politiky, rozpočtů. Účastní se rozpočtového procesu. Makroek. Prognózy.

Mandát: Vláda není povinná doporučení zohlednit.

Jmenování: Vládou

Složení: 30 členů, akademici, experti, centrální banka, zástupci odborů a obchodních komor.

Itálie

Institute for Studies and Economic Analyses

Hlavní cíl: ?

Role: Analýza rozpočtové politiky a jejího provádění. Účastní se rozpočtového procesu. Makroek. Prognózy.

Mandát: Vláda není povinná doporučení zohlednit.

Jmenování: Vládou

Složení: 9 členů, akademici, experti, státní správa, centrální banka.

Litva

National Audit Office of Lithuania

Hlavní cíl: Zvýšit transparentnost rozpočtové politiky

Role: Analýza rozpočtové politiky a doporučení vládě. Verifikace rozpočtu (zda souhlasí s rozpočtovými pravidly). Žádné makronek. prognózy.

Mandát: Vláda není povinná doporučení zohlednit.

Jmenování: Parlamentem

Složení: Předseda – hlavní auditor..

Lucembursko

Court of Auditors

Hlavní cíl: Udržitelnost rozpočtové politiky, transparentnost, dohled nad jeho plněním.

Role: Analýza rozpočtové politiky a doporučení vládě. Žádné makronek. prognózy.

Mandát: Vláda není povinná doporučení zohlednit.

Jmenování: Parlamentem

Složení: 5 členů, experti.

Nizozemí

Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis

Hlavní cíl: Posuzování souladu rozpočtu s národními rozpočtovými pravidly a se SGP, transparentnost.

Role: Analýza rozpočtové politiky a doporučení vládě. Účastní se rozpočtového procesu. Žádné makronek. prognózy.

Mandát: Vláda není povinná doporučení zohlednit.

Jmenování: Vláda jmenuje ředitele

Složení: 3 členů, akademici, experti, státní správa.

Švédsko

Swedish Fiscal Policy Council

Hlavní cíl: Udržitelnost rozpočtové politiky, posuzování souladu rozpočtu s národními rozpočtovými pravidly a se SGP, transparentnost.

Role: Analýza rozpočtové politiky a doporučení vládě. Dlouhodobé projekce. Žádné makronek. prognózy.

Mandát: Vláda není povinná doporučení zohlednit.

Jmenování: Vládou

Složení: 8 členů, akademici, experti.

Velká Británie

The Office for Budget Responsibility

Hlavní cíl: Udržitelnost rozpočtové politiky, posuzování souladu rozpočtu s vládními rozpočtovými plány, transparentnost.

Role: Analýza rozpočtové politiky a doporučení vládě. Dlouhodobé projekce a makro prognózy.

Mandát: Vláda není povinná doporučení zohlednit.

Jmenování: Ministrem financí

Složení: 5 členů (2 jsou neexekutivní), akademici, experti.

© Doc. MPhil. Ondřej Schneider, Ph.D.

Vydal a vytiskl Národohospodářský ústav AVČR, v.v.i., Politických vězňů 7, 11121 Praha 1.

Elektronická verze této publikace je k dispozici na
http://idea.cerge-ei.cz/documents/studie_2012_1.pdf

Upozornění: Tato studie reprezentuje pouze názory autora a nikoli oficiální stanoviska Národohospodářského ústavu AVČR, v.v.i., či Centra pro ekonomický výzkum a doktorské studium UK v Praze (CERGE).