

INSTITUT PRO DEMOKRACII A EKONOMICKOU ANALÝZU
INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ECONOMIC ANALYSIS

JAK INTELIGENTNĚ REFORMOVAT VEŘEJNÉ FINANCE

AN INTELLIGENT REFORM
OF PUBLIC FINANCE

PROF. JAN ŠVEJNAR
LIBOR DUŠEK, PH.D.
VILÉM SEMERÁK, PH.D.

19. května / May 19, 2010



JAK INTELIGENTNĚ REFORMOVAT VEŘEJNÉ FINANCE

AN INTELLIGENT REFORM OF PUBLIC FINANCE

SHRNUTÍ

České veřejné finance potřebují reformu. Jejich momentální stav je vážný, ale v mezinárodním srovnání není katastrofální. Pokud se nepodaří snížit chronické deficity, stoupne vládní dluh z nynějších 35% k 70% HDP do roku 2020 a bude nezměněným tempem stoupat dál. Česko má přitom realistickou šanci dluh stabilizovat na úrovni okolo 50%. Vyžaduje to ovšem v nejbližších letech stlačit primární rozpočtové deficity pod 1.8% HDP, tedy na polovinu současné úrovně, a pod touto úrovní je trvale udržet.

Proto se reforma nesmí omezit na jednorázová zvýšení některých daní či náhodné škrty ve výdajích, ale je třeba systematicky reformovat systém veřejných financí tak, aby dlouhodobě negeneroval další a další deficity. Je nutné:

- Zkvalitnit fiskální instituce, tj. zákonná pravidla pro přípravu, schvalování, a implementaci rozpočtu a všech zákonů s dopadem na rozpočet. Kvalitní instituce snižují deficit, posilují dlouhodobý horizont při přípravě rozpočtů, podporují efektivní a transparentní rozdělení výdajů.
- Prosazovat změny, které jsou žádoucí i bez ohledu na deficit. Efektivnější daňový systém stimuluje ekonomickou aktivitu, omezuje daňové úniky a zajišťuje vyšší příjmy. Efektivnější výdajový systém přináší větší užitek a šetří náklady státu.
- Při přípravě reformy vycházet z moderní ekonomické teorie a empirického hodnocení vládních politik (evidence-based policy).

V této studii rozvádíme tento přístup a aplikujeme jej na dva konkrétní reformní návrhy.

První aplikace navrhuje reformu *fiskálních institucí*. Dle našeho odhadu nekvalitní instituce navyšují deficit o cca 9 miliard korun, čili skoro 9 procent primárního deficitu. Jednou ze slabín jsou tzv. střednědobé výdajové rámce, které měly omezit nekontrolovaný růst výdajů, ale byly porušovány. Navrhujeme jejich zpřísnění, aby měly vyšší právní sílu, dokázaly posílit rozpočtovou disciplínu, a zvýšily transparentnost při přípravě a schvalování rozpočtu.

EXECUTIVE SUMMARY

Czech public finances are in need of reform. The situation is serious, although by international standards it is not desperate. If the chronic budget deficits are not reduced, the government debt will rise to from 35 % to 70% of GDP by 2020 and will continue to grow at the same rate thereafter. The Czech Republic does have a realistic opportunity to stabilize its debt at around 50% of GDP. Doing so will require reducing the primary deficit below 1.8% of GDP in the next few years, and to keep it there permanently.

For that reason, the reform must not be limited to ad-hoc tax hikes or selected expenditure cuts. What is needed is to keep reforming the public finance system systematically in order to prevent it from starting to accumulate new unsustainable deficits. It is necessary to:

- Improve the quality of fiscal institutions, i.e., the rules for preparing, approving, and implementing the budgets and other laws that affect the budget. Good institutions help to reduce the deficits, reinforce a long term horizon in budget preparation, and encourage efficient and transparent allocation of expenditures.
- Push for reforms that are desirable irrespective of the current deficit. A more efficient tax system will encourage economic activity, reduce tax evasion, and generate more revenue. A more efficient expenditure system delivers higher value to taxpayers and reduces the cost of government.
- Base reform proposals on modern economic theory and empirical evaluation of policies (evidence-based policy).

In this study we present this approach in more detail and apply it to two specific reform proposals.

The first application proposes a reform of *fiscal institutions*. According to our estimates low-quality institutions increase the deficit by approximately CZK 9 billion, or almost 9 percent of the primary deficit. A particular candidate for improvement is the so-called medium term expenditure frameworks which had been introduced to put a cap on an uncontrolled growth of expenditures but were not always obeyed. We propose to make them stricter in the sense that they would be more legally binding, encourage fiscal discipline, and increase the transparency of the budget.

V našem návrhu se v prvním povolebním roce schválí rozpočet na první rok a celkové výdaje na další tři roky. Ty (oproti současnosti) budou právně závazné, tj. v dalších letech nebude už nutné schvalovat celkové výdaje nanovo. Odchylky od takto předurčených výdajů budou možné pouze z předem daných důvodů, které v zákoně o rozpočtu musí být jasně "vyúčtovány". Výdaje v rozpočtu a v rámci budou zahrnovat stejné výdajové položky, takže bude mnohem snadnější kontrolovat, zda vláda či Sněmovna výdajové limity neporušují. Vláda bude moci efektivněji sestavit dlouhodobou strategii na snižování deficitu a následně se jí také držet.

Druhá aplikace se týká výdajového programu, který stojí přes 13 miliard korun ročně (12% primárního deficitu) a který se ukázal velmi odolným vůči snahám o jeho omezení – *podpora stavebního spoření*.

Sporné dopady stavebního spoření kvantifikujeme pomocí dat z průzkumu domácností. Jeden ze svých deklarovaných účelů, podněcování domácností k vyšším úsporám, plní podpora stavebního spoření velmi omezeně. Dle našeho odhadu minimálně 44% podpor jde domácnostem, které by i bez nich měly stejnou výši úspor, a maximálně 29% podpor směřuje k domácnostem, které díky nim spoří skutečně více. Jedná se o dotaci pro střední a bohatší vrstvy – využívá ji okolo 70% domácností s příjmy mezi 30 až 70 tisíci Kč měsíčně, ale jen 17 procent lidí s nejnižšími příjmy. Ukazujeme, že zvyšuje nerovnost v příjmech zejména v chudší polovině domácností.

Rušit podporu stavebního spoření je žádoucí. Praktická implementace však musí minimalizovat nárůst nových smluv, které se lidé snaží uzavřít před snížením podpory a paradoxně tak zvyšují výdaje. Behaviorální ekonomie poskytuje vodítko – podpora nesmí klesnout skokově. Navrhujeme postupné snižování ročního limitu státní podpory s datem uzavření smlouvy z dnešních 3000 korun každý měsíc o 50 korun až k nule

Tyto dva dílčí návrhy aplikující moderní ekonomickou teorii a empirické hodnocení vládních politik (evidence-based policy) dokáží dlouhodobě snížit deficit o zhruba 22 miliard korun. To samo o sobě stačí k poklesu strukturálního deficitu na 3 procenta, umožňujícího v případě obnovení běžných temp růstu HDP přijetí eura. Implementace obdobného přístupu systematicky na další aspekty veřejných financí umožní přebytky rozpočtu a snížení dluhu v období rychlého ekonomického růstu.

In our proposal, the first post-election budget would be approved jointly with total expenditures for the following three years. These pre-set future expenditures would be legally binding, i.e., it would not be necessary to approve new total expenditures again in the subsequent years. Deviations from the pre-set expenditures would be possible only for clearly specified reasons and would have to be clearly accounted for in the Budget Act. The expenditures in the budget and in the framework will include the same expenditure categories, making it easier to check whether the government or the House is not violating the expenditure limits. The government will have a more effective tool to pre-commit to a longer-term strategy to reduce the deficit, and also to stick to it.

Our second application concerns a spending program which costs over CZK 13 billion each year (12% of the primary deficit) and which has proven resistant to efforts to cut it – *subsidies to the building savings accounts*.

We quantify its effects using a household survey recording the usage of various savings and credit products. The housing savings subsidies only modestly fulfill one of their stated goals, that is, encouraging households to save more. According to our estimate at least 44% of the subsidies are received by households that would have the same savings even in their absence, and at most 29% of the subsidies are received by households that probably save more because of them. It is a subsidy for the middle and upper middle classes, being collected by about 70% of households in the CZK 30-70,000 per month income range, but only by 17% of households with lowest incomes. We show that it increases income inequality, especially among the poorer half of the population.

Eliminating the building savings subsidies is desirable. However, the actual implementation must minimize the jump in the number of new savings accounts that people try to open just before the subsidy is cut and as a consequence pushing up the spending. Behavioral economics provides guidance – the subsidy cannot be reduced abruptly. We propose to gradually decrease the annual limit for the subsidy with the date of opening the new account from today's CZK 3000 by CZK 50 per month all the way to zero.

These two proposals applying modern economic theory and evidence-based policy to two admittedly partial topics are able to reduce the deficit by about CZK 22 billion. That in itself is sufficient to reduce the structural deficit to 3 percent of GDP, allowing for the adoption of the euro when economic growth returns to usual levels. Applying our approach to other aspects of public finances will lead to a budget surplus and a debt reduction in periods of rapid economic growth.

1. ÚVOD: VĚCNÝ A INTELIGENTNÍ POHLED NA VEŘEJNÉ FINANCE

Mezi domácí odbornou a laickou veřejností panuje nespokojenost s fungováním veřejných financí a obavy, že se náš ekonomický vývoj může začít podobat vývoji v Řecku. V této krátké studii ukážeme, že nespokojenost je namístě, obavy jsou přehnané, a že existuje potřeba a možnost řídit veřejné finance inteligentněji než doposud.

Základní fakta jsou následující. Veřejný dluh v roce 2009 činil 1282 mld. Kč, což představuje 35.4% hrubého domácího produktu (HDP). Schodek rozpočtu v roce 2009 činil 215 mld. Kč (5.9% HDP) a tento rok se zřejmě bude pohybovat kolem 5.5-6.0%. Pro vstup do EMU bychom měli mít deficit pod 3%. Ve srovnání s mnohými zeměmi Evropské unie je naše situace tudíž vážná avšak zatím ne kritická. Dobrý strategický přístup, který v této studii navrhuje, může Česko odvrátit od nebezpečí.

Řešení problému s deficitním hospodařením a rostoucím dluhem je zdánlivě prosté: snížit či zabrzdit výdaje, případně zvýšit výběr daní. Dosavadní veřejná debata se však příliš omezuje na politicky motivované návrhy na jednorázové zvýšení té či oné daně či škrtnutí toho či onoho výdaje. To k adekvátnímu řešení nestačí. V debatě chybí tři zásadní aspekty:

- *Dlouhodobý výhled za dnešní deficit s důrazem na udržitelnost.* Nestačí jednorázově zredukovat deficit, ale je třeba nastavit systém veřejných financí tak, abychom nezačali akumulovat deficity nové.
- *Komplexní pohled překračující okamžitě obavy z deficitu.* Ten je spíše symptomem špatně fungujícího systému než problémem sám o sobě. Debata o rozpočtu by se měla více zabírat změnami, které jsou žádoucí i bez ohledu na deficit. Změnami, které zajistí právní rámec pro přijímání kvalitnějších a méně deficitních rozpočtů v budoucnu. Změnami, které zajistí nejen vyšší daňové příjmy, ale i efektivnější daňový systém, který bude méně pokřivovat ekonomickou aktivitu a méně podněcovat k daňovým únikům, a tudíž zajistí vyšší příjmy při nižší míře zdanění. Změnami, které povedou k systémovým úsporám ve veřejných výdajích.
- *Moderní ekonomická logika.* Politické návrhy rozpočtových změn jsou často pouhým

1. INTRODUCTION: A PRAGMATIC AND INTELLIGENT APPROACH TO PUBLIC FINANCES

There is a general dissatisfaction with the way the Czech public finance system functions, recently being fuelled by worries whether economic developments would soon resemble that of Greece. This study shows that the dissatisfaction is justified, the worries are exaggerated, and that it is both necessary and possible to manage the public finances in a smarter way than until now.

The basic facts are as follows. The government debt was CZK 1282 billion in 2009, or 35.4% of GDP. The budget deficit was CZK 215 billion in 2009 (5.9% of GDP) and will most likely stay within the 5.5-6.0% range this year. We need to reduce the deficit below 3% to join the euro. Our situation is serious, albeit not critical in comparison with many other EU countries. The Czech Republic should be able to avert the danger if it takes a proper approach to the reform such as the one presented here.

Budget deficits and growing debts have a seemingly simple solution: cut spending or stop spending from growing or raise more revenue. However, the debate has been so far too limited to ad-hoc and politically motivated proposals to raise a particular tax or cut a particular expenditure item. That is not enough for an adequate solution. Three key aspects of the debate are generally lacking:

- *A long-term perspective reaching beyond the current deficit and emphasizing sustainability.* It is not sufficient to accomplish an immediate reduction in the deficit. The public finance system has to be redesigned at the same time such that it does not start accumulating new deficits all over again.
- *A perspective that is more comprehensive and less single-minded on the deficit.* It is rather a symptom of a malfunctioning system than a problem of its own. The debate should focus much more on changes that are desirable irrespective of the current deficit. Changes that will make the legislative framework more conducive to implementing better and more balanced budgets in the future. Changes that will not merely increase tax revenues but will also make the tax system less distortionary and less prone to evasion and avoidance, hence being able to generate more revenue at lower tax rates. Changes that will bring systemic savings in public expenditures.
- *Modern economic logic.* Politically motivated proposals for fiscal reform are generally formulated as mere signals to voters without being backed by a rigorous argument why the proposed tax change should lead to a more efficient tax system or why cutting a particular expenditure item is more desirable than another one.

signálem k voličům a chybí jim fundované zdůvodnění, zda daná daňová změna povede k efektivnějšímu daňovému systému či proč úspora v daném výdaji je více žádoucí než úspora jinde.

Spíše než několik rychlých škrtnů potřebujeme trvalý a systematický přístup ke zkvalitnění českých veřejných financí. Znamená to postupně revidovat každý jejich aspekt a předkládat fundované reformní návrhy. Výsledkem této práce má být zejména efektivnější daňový a výdajový systém, a příjemným vedlejším produktem i trvale nižší dluh a deficit. Předkládaná studie je naším prvním příspěvkem k tomuto úsilí. Jejím účelem je ukázat ekonomický přístup k reformě a ilustrovat jej dvěma aplikacemi v podobě konkrétních návrhů na straně fiskálních institucí a výdajů. Oba mají dlouhodobou perspektivu, jsou žádoucí i bez ohledu na deficit, a jsou podpořeny ekonomickou argumentací, převádějící poznatky moderní ekonomické vědy do praktické hospodářské politiky.

The Czech public finances need a long-term and systematic approach to on improving their quality rather than a few hasty cuts. That requires rethinking gradually all of their aspects and presenting well-founded reform proposals. These efforts should primarily aim for a more efficient tax and expenditure system, while reduced deficit and debt should come as desirable by-products. This study represents our first contribution to such effort. Its objective is to present an economic approach to fiscal reform and to illustrate it with two applications to specific proposals. One concerns fiscal institutions and the other one concerns a particular large spending program. Both have a long-term perspective, both should be implemented irrespective of the current deficit, and both are backed by economic arguments that apply modern economic thinking to practical policy making.

2. DYNAMIKA ZADLUŽOVÁNÍ

2.1. DEFICIT A VEŘEJNÝ DLUH – MEZINÁRODNÍ SROVNÁNÍ

Jakkoliv se čísla popisující český veřejný dluh zdají být astronomická, alespoň na první pohled se česká situace nezdá být dramatická. Česko bylo v roce 2009 šestou nejméně zadluženou ekonomikou EU 27 s podílem konsolidovaného vládního dluhu na HDP ve výši 35.4% (průměr za Evropskou unií činil hrozivějších 73.6%) – viz graf 1. A i když nárůst objemu i procentního podílu dluhu na HDP byl v roce 2009 enormní (z 30% na 35.4% HDP), v mezinárodním srovnání se dynamika zadlužení nezdá být dramaticky horší než u jiných zemí EU – viz graf 2. Finanční krize vedla totiž doslova k explozivnímu vývoji dluhů ve většině vyspělých ekonomik. Nárůstem byly postiženy zejména země, které provedly razantní sanaci svého finančního sektoru nebo které se odhodlaly k výrazným fiskálním stimulům.¹ Například Mezinárodní měnový fond (MMF) očekává, že v roce 2010 průměrný hrubý vládní dluh zemí G20 překročí 82% jejich HDP, pro vyspělé země G20 očekává dokonce 109.7%. Určitým paradoxem je, že zadluženost ekonomik G7 se prakticky vrátila na úroveň dluhů z roku 1950, tedy dluhů zděděných z druhé světové války.²

2. DEBT DYNAMICS

2.1. FISCAL DEFICIT AND PUBLIC DEBT – INTERNATIONAL COMPARISON

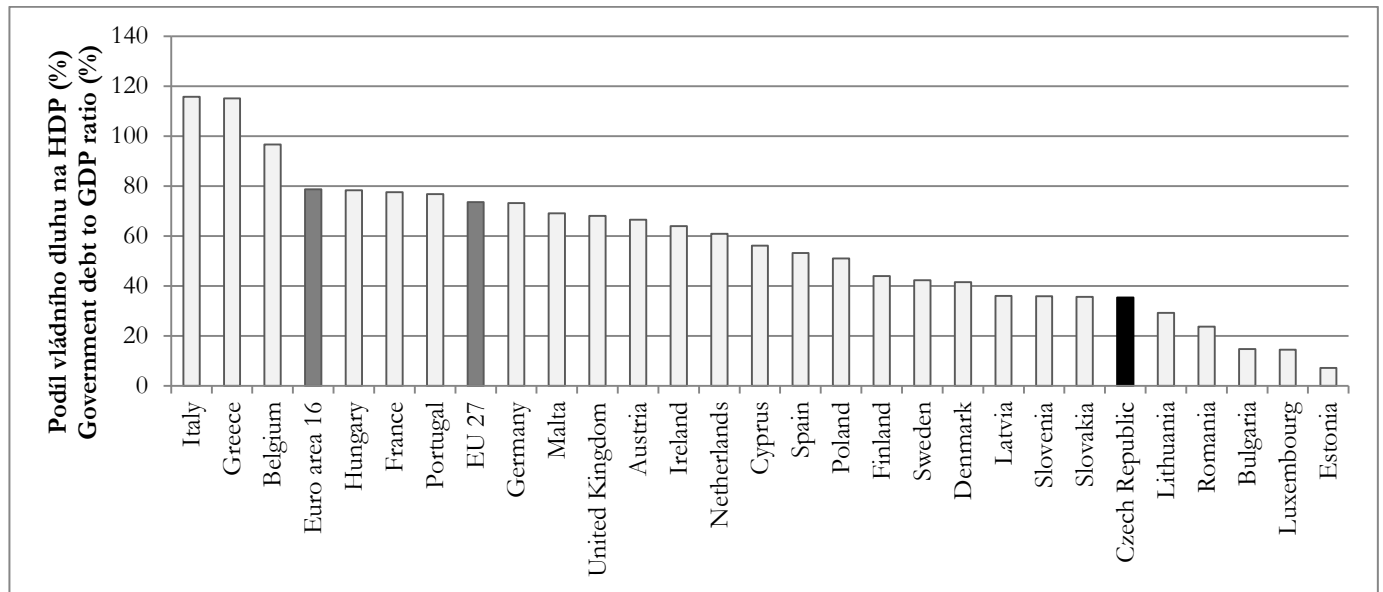
Although the numbers describing the Czech public debt seem to reach astronomical levels, the reality may be much less dramatic, at least at first sight. The Czech Republic was the country with sixth lowest debt to GDP ratio (consolidated government debt) in 2009, the ratio amounted to 35.4% (whereas the average of the EU27-wide indicator was at more daunting 73.6%), see Chart 1. And although the increase of both volume and percentage share of the debt in GDP was enormous in 2009 (an increase from 30% to 35.4% of GDP), the increase does not seem to be dramatically worse than was the increase for other EU countries – see Chart 2. The financial crisis led to a literally explosive development of debts of most of the developed economies. The biggest increase was recorded by countries that bailed out the financial sector or that decided to apply considerable fiscal stimuli.³ The IMF expects that the average gross government debt of G20 countries exceeds 82% of their GDP in 2010; developed G20 countries are expected to end up with even higher debt ratio at a level of 109.7%. Paradoxically, the debts of G7 countries basically returned to their 1950 levels, that is, to levels inherited from the World War II.⁴

¹ Viz např. Cecchetti et al. (2010).

² MMF: World Economic Outlook, duben 2010

GRAF 1: SROVNÁNÍ VLÁDNÍHO DLUHU ZEMÍ
EU 27 V ROCE 2009

CHART 1: CENTRAL GOVERNMENT CONSOLIDATED
DEBTS OF EU27 COUNTRIES IN 2009



Zdroj: Eurostat

Source: Eurostat

Z tohoto pohledu nevypadá situace Česka na první pohled vůbec špatně, proč se tedy vývojem dluhu máme znepokojovat, případně podnikat nějaké bolestivé změny?

Prvním problémem je, že tyto údaje srovnávají Česko s ekonomikami, které jsou podstatně silnější a vyspělejší, a které mají také větší důvěru finančních trhů. Podíl dluhu na HDP je sice standardně používaným indikátorem, je však nutné si uvědomit, že HDP adekvátně nezahrnuje skutečné naakumulované bohatství ekonomik (např. ve formě již vybudované a fungující infrastruktury). Pokud bychom Česko porovnali spíše „emerging markets“, kam ji stále řada analytiků řadí, zjistíme, že na konci roku 2010 zřejmě přesáhneme průměrný podíl dluhu na HDP pro tyto ekonomiky (MMF jej odhaduje na 37.2%) a naše pohodlná rezerva tak najednou mizí.⁵

When compared with negative news from other countries, the Czech situation does look bad at all, at least at first sight. Why should we therefore be concerned about the development of Czech public finance or even introduce any painful reforms?

Firstly, the afore-mentioned charts compare the Czech Republic with economies which are substantially richer and stronger and they in general also enjoy greater confidence of financial markets. The debt to GDP ratio is on the one hand a standard indicator, on the other hand we should realize that there are many important features related to real wealth of economies that are not properly accounted for in GDP (e.g. functioning infrastructure). If we start comparing the Czech Republic with emerging markets instead (where many analysts still put it), we find out that the Czech debt to GDP indicator apparently exceeds the average levels characteristic for similar countries (IMF estimates the average ratio to be about 37.2%) and our seemingly large leeway suddenly evaporates.⁶

³See e.g. Cecchetti et al. (2010) for more details.

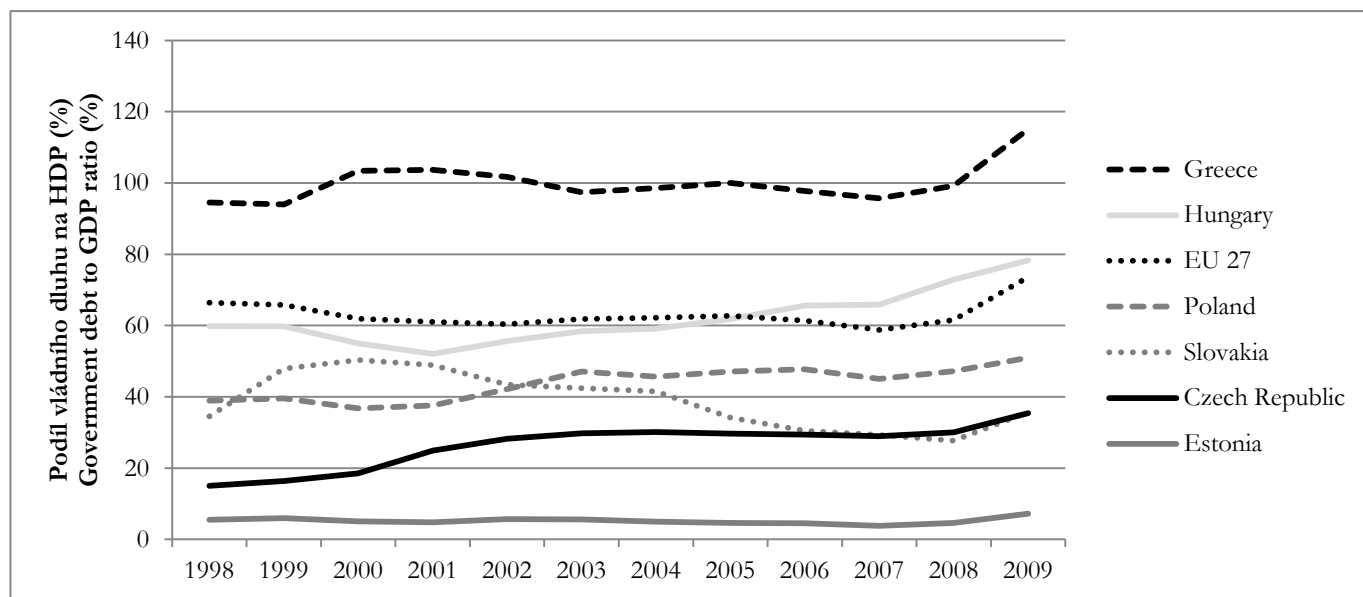
⁴IMF: World Economic Outlook, April 2010

⁵Např. Deutsche Bank nedávno označila ČR společně s Maďarskem, Rumunskem a Polskem za jedny z relativně mála emerging markets, které vykazují hmatatelnou potřebu fiskální konsolidace – více v DB 2010

⁶For instance the Deutsche Bank has recently listed the CR together with Hungary, Romania and Poland as some of the few emerging markets that are “subject to tangible consolidation needs” more in DB 2010

GRAF 2: DYNAMIKA VLÁDNÍHO DLUHU ZEMÍ EU 27

CHART 2: DYNAMICS OF GOVERNMENT DEBT OF THE EU 27 COUNTRIES



Zdroj: Eurostat

Source: Eurostat

Za druhé, skutečnost, že se vyspělé ekonomiky v minulosti (tj. po 2. světové válce) dokázaly vypořádat s mnohem vyššími dluhy, nemusí moc znamenat. Česká i světová ekonomika je nyní v jiné situaci a dlouhodobá fiskální konsolidace bude proto narážet např. na změny výdajové i příjmové stránky rozpočtu související se stárnutím populace.⁷

Secondly, the fact that many developed countries were able to deal with even higher debts in the past (e.g. in the years after the WWII), does not have to be relevant. Both the Czech and world economy are in a different situation and the long-term fiscal consolidation will be struggling with e.g. differences in revenues and expenditures of the budgets caused by ageing of population.⁸

Třetím problémem je skutečnost, že Česko mělo deficitní hospodaření a zvyšovala svoji zadluženost v absolutním i relativním (% HDP) vyjádření i v letech, kdy její ekonomika rostla vysokými tempy růstu a kdy pro deficitní hospodaření neexistoval rozumný důvod. Názorně tento vývoj popisuje graf 3, který popisuje tempo reálného růstu a vývoj primární bilance státního rozpočtu v % HDP a graf 4, který ukazuje propočty strukturálních deficitů (tj. jak by vypadaly deficity očištěné o vliv jednorázových vlivů a ekonomického cyklu v situaci, kdy do nich zahrneme či nezahrneme splátky úroků státního dluhu.)

The third important factor is related to the fact that the Czech Republic used to have deficits and used to increase its absolute and relative level of debt even when its economy was growing at very high (4-6%) rates of real growth, i.e. when there was no reasonable foundation for deficit budgets. This can be illustrated by data from Chart 3, which describes the development of real GDP growth and primary government balance and Chart 4, which shows the estimates of structural deficits (i.e., deficits net of the influence of one-off shocks and economic cycles, with and without payments of interest on previously accumulated debt).

Pokud výše uvedené informace shrneme, situace v Česku zatím kritická není, avšak zadlužujeme se rychle a neuváženě. Ač je podíl dluhu stále nízký v porovnání s vyspělými zeměmi, dostáváme se na hodnoty vyšší než jsou typické pro řadu „emerging markets“. Navíc stačí, aby se naše situace zkomplikovala nepříznivým vývoje na mezinárodních

In sum, the Czech situation is not critical yet, but we are on a slope that can quickly become very slippery, i.e. we are increasing debts without forethought. Although the relative debt burden is still low if compared with developed countries, we are gradually getting to higher numbers than are typical for many “emerging markets”. All that is necessary for this situation to escalate and for the Czech debt to reach the seemingly distant level of 60% of GDP is a sequence of

⁷Napodobit snížení relativní velikosti veřejných dluhů tak bude výrazně obtížnější. Více viz např. Cecchetti et al. (2010).

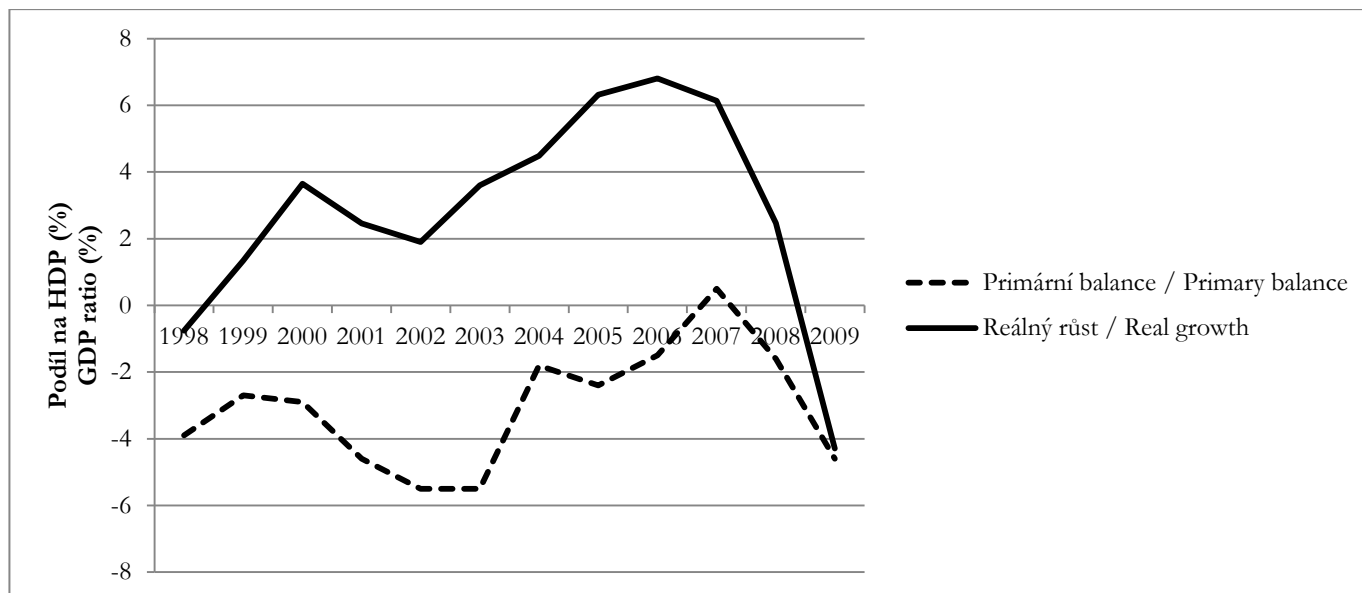
⁸This means that to imitate the historical reduction of relative levels of debts will be much more complicated – see e.g. Cecchetti et al. (2010).

tržích (např. pokračování finanční krize) či nečekanými náklady např. na sanaci dopadů živelných katastrof a český dluh začne nebezpečně brzy blížit dříve zdánlivě nedosažitelné úrovni 60% nominálního HDP, která je obecně považována za varovný signál.

adverse events such as protracted recovery in Europe or unexpected costs related e.g. to natural disasters.

GRAF 3: VÝVOJ PRIMÁRNÍ BILANCE V % HDP A REÁLNÉHO RŮSTU ČESKÉHO HDP

CHART 3: CZECH PRIMARY BALANCE IN % OF GDP AND RATE OF REAL GROWTH OF GDP

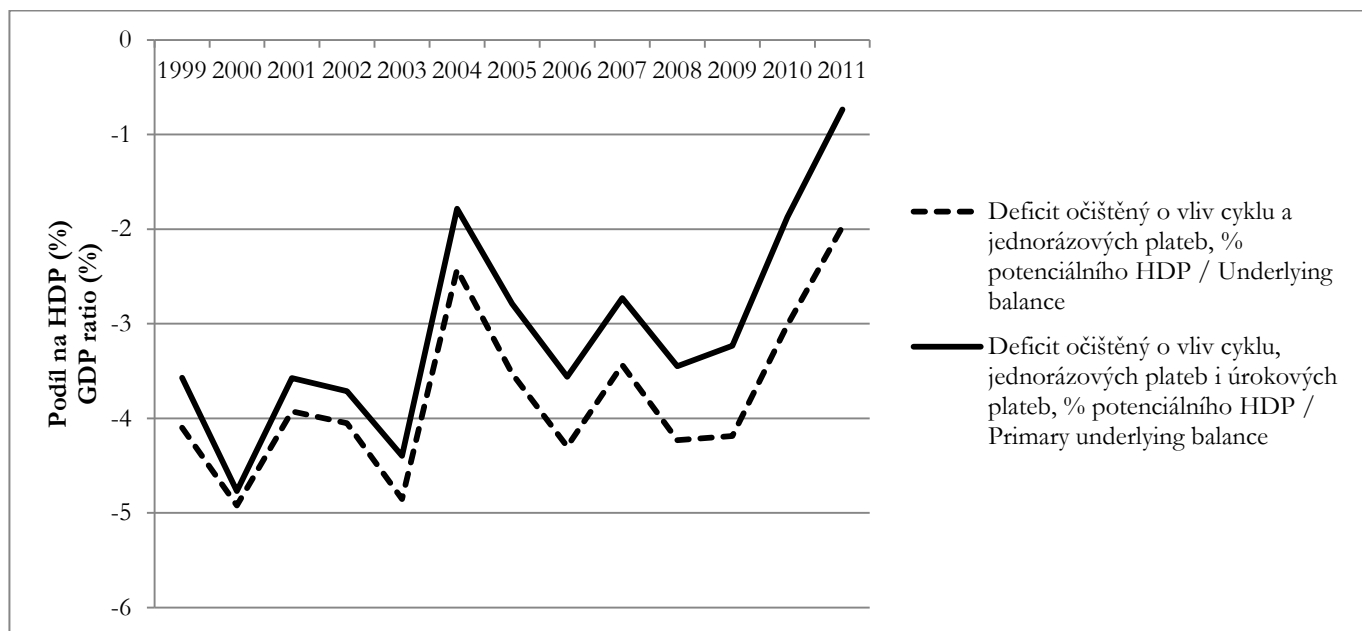


Zdroj: OECD

Source: OECD

GRAF 4: DEFICIT ČR OČIŠTĚNÝ O VLIV CYKLU A JEDNORÁZOVÝCH PLATEB A DEFICIT OČIŠTĚNÝ O VLIV CYKLU I ÚROKOVÝCH PLATEB, OBOJÍ V % POTENCIÁLNÍHO HDP

CHART 4: CZECH FISCAL DEFICIT NET OF THE EFFECTS OF ECONOMIC CYCLE AND ONE-OFF PAYMENTS AND NET OF THE INTEREST PAYMENTS, BOTH AS % OF POTENTIAL GDP



Zdroj: OECD

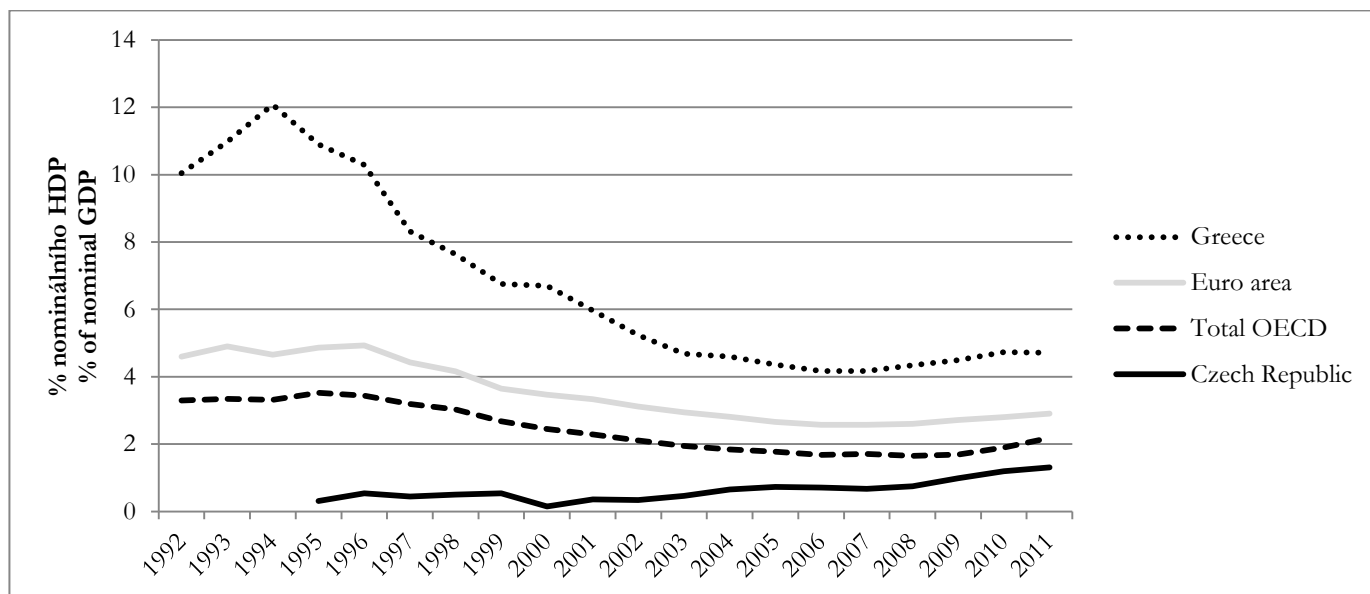
Source: OECD

2.2. CO REALNĚ HROZÍ, POKUD SE DOSAVADNÍ TREND NEZMĚNÍ?

Ač se ČR doposud vážné problémy související se zadlužením vyhýbají, při pokračování tohoto trendu budeme čelit následujícím bezprostředním problémům:

- Neschopnost plnit maastrichtská konvergenční kritéria a související zhoršování atraktivity pro zahraniční investice související s tím, že na rozdíl od jiných nových členských zemí nebudeme členem eurozóny.*
- Zhoršování ratingu českého vládního dluhu.* Je zřejmé, že ratingové agentury po nedávných zkušenostech budou hodnotit i dluhy členských zemí EU značně pesimističtěji než v minulosti.⁹
- Obtížnější a dražší získávání prostředků na financování deficitů.* Zatím sice celkové náklady na úroky zůstávají pod úrovní typickou pro země EU (viz graf 5), tato situace se však může rychle změnit.
- Ochlazení zájmu investorů odrazených anticipovanou budoucí nestabilitou či vysokými budoucími daněmi souvisejících s pozdější bolestivou konsolidací veřejných financí.*

GRAF 5: ČISTÉ PLATBY ÚROKŮ V % NOMINÁLNÍHO HDP



Zdroj: OECD

Source: OECD

2.2. WHAT DANGERS DO WE FACE UNDER THE EXISTING TRENDS?

Although the CR has so far managed to stay clear of serious problems related to indebtedness, if the current trend continues, it is likely to face the following dangers surprisingly soon:

- Inability to meet the Maastricht convergence criteria and related decreasing attractiveness for foreign investment caused by our inability to join the eurozone.*
- Degradation of the sovereign rating.* We can expect that rating agencies will be in future much stricter and more pessimistic when evaluating debts of EU member countries.¹⁰
- More difficult and expensive financing of future deficits.* While the current total costs of financing debt remain below the level of other EU countries (see Chart 5), the situation can change very quickly.
- Decreased interest of foreign investors* discouraged by the prospects of future instability and high future taxation caused by a painful delayed consolidation of public finance.

CHART 5: NET INTEREST PAYMENTS IN % OF NOMINAL GDP

⁹Viz např. nedávná kritika českého zadlužování ze strany ratingové agentury Moody's

¹⁰ For instance the recent remarks by analysts of the Moody's rating agency

2.3. JAK VELKÝ DLUH SI ČESKO MŮŽE DOVOLIT?

Stabilizace zadlužení (tj. zabránění dalšího zhoršování podílu vládního dluhu na HDP) je pro málo zadlužené ekonomiky relativně bezbolestná, většinou nejsou nuceny k drastickým změnám daní či škrtům. Od určitého bodu se však velikost veřejného dluhu stabilizuje či dokonce snižuje jen velice obtížně. Úrokové míry a zejména pak celková dluhová služba narostou natolik, že země by musela dosahovat značného primárního přebytku, aby byla schopna své zadlužení stabilizovat či redukovat.¹¹

Na jaké úrovni bychom se tedy měli pokusit náš dluh stabilizovat? I když existuje teoretický pohled na maximální limit dlouhodobého zadlužování ekonomiky, který vychází z toho, že ani vlády nemohou dlouhodobě jednat jako podvodné pyramidové hry, toto kritérium je v praxi pro případ Česka jen málo užitečné.¹² Míra deficitu, který si Česko reálně může dovolit, je tak záležitostí z velké části psychologickou, velmi totiž záleží na citlivosti trhů a na vývoji v okolních zemích.¹³ V zásadě se za limit, kdy by Česko začalo čelit výrazně vyšší nedůvěře, dá považovat prudké přiblížení úrovni 60% HDP. S ohledem na současnou situaci, deklarované budoucí cíle ČR, atmosféru na finančních trzích a nutnost ponechat si rezervu na nečekané výdaje by pro trhy i pro současnou fiskální konsolidaci připadá realisticky v úvahu stabilizace na úrovni 50% HDP. Jak ukážeme dále, je je možné ji dosáhnout s relativně méně bolestivými opatřeními a z pohledu důvěry investorů je lepší dodržet méně ambiciózní závazek než ztratit kredibilitu porušením předchozích cílů.

2.4. KAM DLUH POROSTE A PŘI JAKÉM DEFICITU SE ZASTAVÍ?

Následující prognóza vývoje zadlužení do roku 2020 vychází z kombinací rozumných předpokladů o budoucím vývoji růstu HDP, úrokových sazeb, a primárních deficitů.¹⁵

2.3. HOW HIGH DEBT CAN THE CZECH REPUBLIC AFFORD?

Stabilization of public debt (i.e. averting further increases in the government debt to GDP ratio) can be relatively painless for economies with low levels of debt; it can often be achieved without draconic increases in tax rates or expenditure cuts. However, with increasing debt ratio the stabilization (and reduction even more so) becomes much more complicated. Interest rates and the whole debt service become so large that a country needs to achieve substantial primary balance surplus in order to be able to achieve the stabilization.¹⁴

Which target level of the debt to GDP ratio should we choose for the stabilization of the Czech public debt? Even though there is a theoretical criterion for the maximum limit of long-run trajectory of public debt based on the fact that even governments cannot act as organizers of Ponzi games, this criterion is only of very limited use for our current situation. The level of deficit that the Czech Republic can realistically afford is to a large extent dependent on psychological factors, it closely depends on the unstable sensitivity of markets and on development in similar countries. In principle we can assume that the limit behind which the Czech Republic will face higher mistrust will be a case of an abrupt increase of the debt to the level of 60% of GDP. Given the current situation, declared future objectives of Czech economic policy, mood in the financial markets and the need to have some reserve for unexpected expenditures the realistic goal is to stabilize the debt at 50% of GDP. As we show below it is within our reach without draconic measures. It is also preferable not to risk losing credibility by not meeting a too ambitious goal.

2.4. HOW FAR WILL THE DEBT GROW AND WHAT LEVEL OF DEFICIT WILL STOP IT?

Our prognosis of the development of public debt burden until 2020 is presented below. It is based on combinations of plausible assumptions about the future real GDP growth, real interest rates, and primary budget balance.¹⁶

¹¹ Analýzu vztahů mezi dluhem, úrokovou mírou a stabilizující úrovní primární bilance na příkladu ČR ukazujeme v příloze III.

¹² Tato podmínka vyžaduje, aby současná diskontovaná hodnota primárních deficitů plus hodnota současného dluhu byla nulová – více viz příloha a např. Neck and Sturm (2008). Nejedná se o jediné kritérium, ale o kritérium v současné teoretické literatuře nejčastěji používané.

¹³ This condition requires that the current discounted value of primary deficits plus the value of current debt equal to zero – more on the details in appendix and in Neck and Sturm (2008). It is not the only applicable criterion, but it seems to be the most common one in current macroeconomic theoretical literature.

¹⁴ The analysis of relationships between the debt ratio, interest rates and stabilizing level of the primary balance is demonstrated on the Czech example in Appendix III.

¹⁵ Metodologie prognózy je popsána v příloze IV.

¹⁶ The methodology of the prognosis is presented in Appendix IV.

Graf 6 ukazuje prognózy pro čtyři alternativní scénáře, od (1) optimistického (předpokládajícího určitou fiskální konsolidaci a vyšší míry růstu) k (4) pesimistickému. Ovšem pesimistický scénář může být velmi realistický, jelikož kombinuje nulovou fiskální konsolidaci s pomalým růstem HDP a vysoké rizikové prémie k úrokům z vládního dluhu, požadované investory právě za absenci fiskální konsolidace.

Scénáře jsou podobné, pokud jde o výsledky. Dluh roste k 55% HDP v optimistickém scénáři a téměř k 70% v pesimisticko-realistickém scénáři. Obzvláště varující je fakt, v žádném scénáři nedochází ke stabilizaci dluhu – ten roste stejným tempem i po roce 2020. Chceme-li si uchovat naději na relativně bezproblémovou stabilizaci veřejných financí a vstup do eurozóny, máme relativně málo času.

Naše analýza ale naznačuje, že se stále ještě nalézáme v oblasti, kdy lze docílit postupné stabilizace veřejných financí relativně bezbolestně. Graf 6 ukazuje též hypotetický scénář, kdy se česká ekonomika vrací k mírám růstu, které v průměru vykazovala v letech 2000-07, má přístup k nižším úrokovým sazbám a zejména se daří snížit primární deficit na 1.8% HDP do roku 2014 a v dalších letech ho držet na stejné úrovni. Dluh se stabilizuje na úrovni 50% HDP.

Je zde tedy realistická šance stabilizovat dluh na zvládnutelné úrovni. Lze toho dokonce dosáhnout bez nutnosti zcela eliminovat deficity. Chybí k tomu zdánlivá maličkost - zredukovat (a udržet) primární deficit na cca 80 miliard Kč do roku 2014. V měřítku celkového deficitu to znamená, že jeho snížení na 2.8-3% HDP je nezbytné.

Chart 6 shows the prognosis for four alternative scenarios, ranging from (1) most optimistic (assuming partial fiscal consolidation and higher growth rates) to (4) most pessimistic. The most pessimistic scenario can actually be the most realistic one as it combines no fiscal consolidation with low GDP growth and high risk premium on government debt demanded by investors because of the lack of fiscal consolidation.

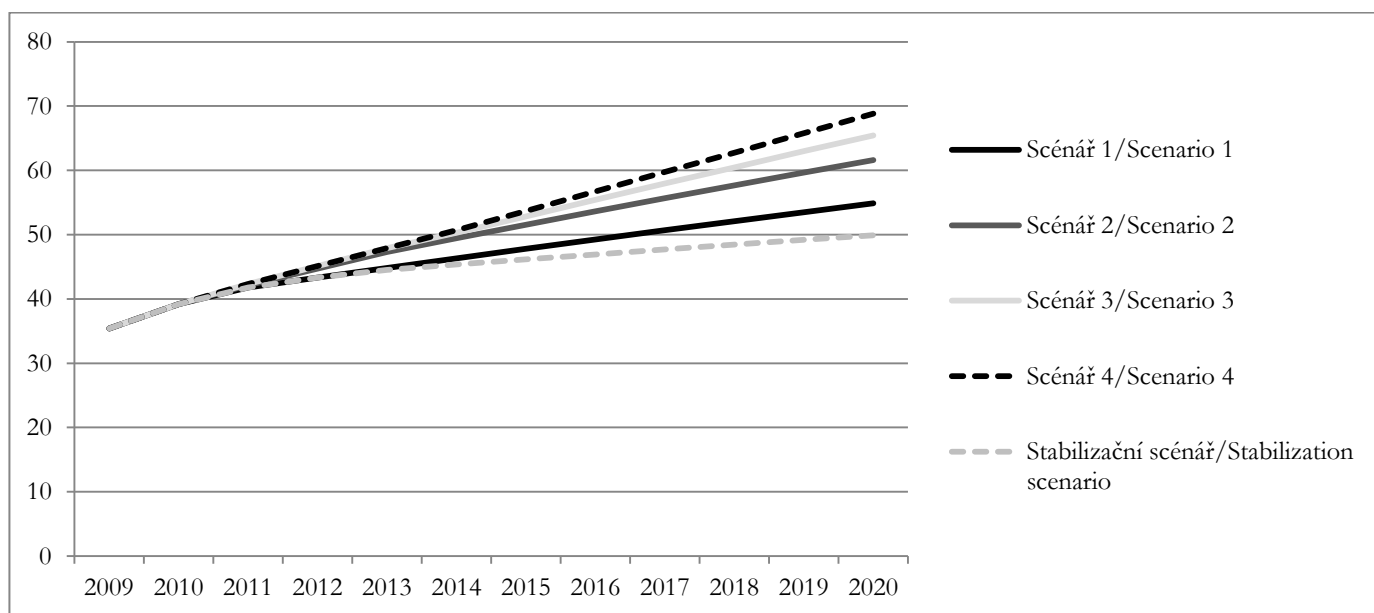
The scenarios are similar in terms of results. The debt is projected to rise to 55% of GDP under the optimistic scenario and to nearly 70% under the pessimistic-realistic scenario. More worryingly, the debt does not stabilize in any of the cases but continues to grow at the same rate beyond 2020. If we want to have a realistic chance to reform the public finance without excessive cost and enter the EMU eventually, we have relatively little time.

But the analysis also suggests that we are still within a windows of opportunity for relatively painless gradual stabilization of public debt at a reasonable level. Chart 6 also shows a hypothetical scenario in which the Czech economy returns to the growth rates that it experienced on average between 2000-07, has access to lower interest rates, and, most importantly, the primary balance is gradually decreased to -1.8% of GDP by 2014 and kept at this level in the following years. The debt stabilizes at 50% of GDP.

Hence, there is a realistic chance to keep the debt at a manageable level. And it can be achieved without actually having to remove deficits completely. All that would have to be done is seemingly trivial – reduce (and maintain) the primary deficit to about 80 billion CZK by 2014. As for the total deficit (including interest on debt) – its reduction to 2.8-3% of GDP is required.

GRAF 6: VARIANTY DALŠÍHO VÝVOJE VEŘEJNÉHO DLUHU (% HDP)

CHART 6: SCENARIOS OF FURTHER DEVELOPMENT OF PUBLIC DEBT (% OF GDP)



3. FISKÁLNÍ INSTITUCE

Fiskální instituce jsou pravidla a omezení upravující proces přípravy a schvalování rozpočtu. Dosavadní přístup k veřejným financím v Česku postrádá důraz na vytvoření optimálních fiskálních institucí.

3.1. PROČ JSOU FISKÁLNÍ INSTITUCE DŮLEŽITÉ

Zkušenosti posledních dvaceti let ukazují, že ke snížení chronických deficitů nestačí, aby politici dokázali jednorázově schválit škrtů ve výdajích či zvýšení daní. Za pár měsíců si často začnou kupovat přízeň voličů a lobbistických skupin novým zvyšováním výdajů. Úsporný balíček ministra financí ze září 2009, který byl zčásti odbourán pozdějšími zákony, je dostatečným nedávným varováním. Je tudíž třeba změnit rozpočtová a legislativní pravidla tak, aby stát pod běžným politickým tlakem nezačal akumulovat nové deficity. Jinými slovy, je třeba lépe nastavit fiskální instituce.

Země s dobře nastavenými institucemi drží rozpočtové deficity na uzdě a alokují výdaje efektivně; země s nekvalitními institucemi trpí chronickými deficity a veřejné výdaje jsou do velké míry porcovány jako kořist úzkých zájmových skupin. Dopad fiskálních institucí na vládní deficity a dluhy zkoumá poměrně rozsáhlá, převážně empirická odborná literatura.¹⁷ Převažujícím závěrem této literatury je, že instituce mají statisticky významný dopad na deficity a dluhy, byť samy o sobě k jejich eliminování nestačí.

Česko bohužel nemá optimální fiskální instituce. Některé zákony, jejichž smyslem bylo posílit rozpočtovou kázeň, jsou dokonce porušovány a chybí reálné sankce za jejich porušování. Příprava a schvalování rozpočtu nejsou dostatečně transparentní. Zákony upravující mandatorní výdaje mají obrovský dopad na rozpočet, ale jejich schvalování je minimálně provázáno s rozpočtem a probíhá podle legislativních pravidel, která přímo podporují rozpočtovou nekázeň. Pravomoc poslanců pozměňovat návrhy zákonů, které mají dopad na rozpočet, je velmi široká.

Mít kvalitní fiskální instituce je pro Česko obzvláště důležité, protože domácí politický systém rovněž nepřispívá k rozpočtové kázni. Proporční volební systémy, koaliční vlády s ideově velmi rozdílnými partnery, minoritní a nestabilní vlády mají silnější tendenci akumulovat deficity.¹⁸ Volební systém máme

3. FISCAL INSTITUTIONS

The term “fiscal institutions” encompasses the rules and constraints governing the process of preparing, approving, and implementing the budget. The ongoing fiscal debate has put very little emphasis on improving the fiscal institutions, which is unfortunate given their importance.

3.1. WHY ARE FISCAL INSTITUTIONS IMPORTANT

The experiences from the past 40 years demonstrate that it is not sufficient just to implement one-at-a-time spending cuts or tax increases in order to reduce persistent budget deficits. Politicians will soon start appealing to voters and interest groups by starting to raise expenditures again. The austerity fiscal package pushed through by the Minister of Finance in September 2009 which was partially undone by subsequent legislation vividly illustrates the issue. It is therefore necessary to adjust the budgetary and legislative procedures such that the government would not accumulate new deficits. In other words, it is necessary to improve fiscal institutions.

Countries with well-designed institutions manage to keep their budget deficits in check and to allocate expenditures efficiently; countries with poorly designed institutions suffer persistent deficits and their expenditures cater to narrow interest groups. An extensive (largely empirical) economics literature has been studying the impact of fiscal institutions on budget deficits and debts for more than two decades.²⁰ It generally comes to a conclusion that the institutions have a statistically significant impact on deficits and debts although they are not sufficient on their own to eliminate them.

The Czech Republic does not have optimal fiscal institutions. The laws that were enacted to strengthen the fiscal discipline are sometimes being transgressed and transgressions are not sanctioned. The preparation and approval of the budget are not sufficiently transparent. Preparation and approval of the laws that mandate entitlement expenditures are disconnected from the budget despite their enormous impact on the budget. The legislative procedure even tends to encourage fiscal imprudence. Individual legislators enjoy very wide authority to amend legislative proposals regardless of the fiscal consequences.

Having well-designed fiscal institution is particularly crucial for the Czech Republic, as its political system is not conducive to fiscal discipline either. Proportional election systems, coalition governments with ideologically highly distanced parties, minority governments, and unstable governments are more prone to accumulating deficits.²¹ The

¹⁷Viz např. Alesina a Perotti (1996) pro stručný přehled hlavních témat, Kirchgassner (2001) pro přehled empirických studií, Hallerberg, Strauch a von Hagen (2009) pro příklad nedávné obsáhlejší studie zkoumající interakci fiskálních institucí a politického systému.

¹⁸Persson a Tabellini (2001), kapitola 13.

proporční, a většina vlád v posledních dvaceti letech vykazovala některý z uvedených neduhů. Zatímco politický systém je do značné míry předurčen historickým vývojem a nedá se snadno změnit, fiskální instituce se změnit dají. A vzhledem k náchylnosti politického systému k deficitům si Česko nekvalitní fiskální instituce prostě nemůže dovolit.

Nabízí se otázka, o kolik by Česko mělo deficit nižší, kdyby dlouhodobě mělo kvalitní fiskální instituce. K jejímu zodpovězení jsme provedli jednoduchý odhad: Sestrojili jsme měřítko kvality fiskálních institucí podle metodiky nedávných studií na toto téma a aplikovali vztah mezi kvalitou institucí a deficitem, odhadnutý v těchto studiích, na hypotetické zkvalitnění institucí na úroveň nejlepší čtvrtiny zemí Evropské patnáctky.¹⁹Tj. na úroveň jen o něco horší než mají Lucembursko, Nizozemí či Francie. Dle konzervativních odhadů méně kvalitní instituce zvyšují primární rozpočtový deficit o cca 9 miliard Kč (0.24% HDP) a navyšují tempo růstu státního dluhu o cca 12 miliard Kč ročně (0.33% HDP). Je to pětina částky, o kterou letošní deficit převyšuje maastrichtské 3-procentní kritérium, a téměř celá částka, o kterou *strukturální* složka deficitu převyšuje maastrichtské kritérium. Tyto efekty se ale dlouhodobě akumulují. V horizontu 10 let tak méně kvalitní instituce přispívají k výši dluhu cca 117 až 160 miliardami korun, čili 10 až 13.7 procent úrovně dluhu z konce roku 2009.

Tato čísla naznačují, že samotné instituce dokaží hmatatelně přispět ke snížení deficitu. Náš odhad je navíc velmi konzervativní – měřítko kvality institucí vychází z formálních pravidel a zákonů. Ty má Česko v řadě oblastí stejné či obdobné, jako některé západoevropské země s nejlepšími institucemi, jejich praktické fungování však pokulhává, jak bude ukázáno níže. Kvalitní fiskální instituce jsou též žádoucí samy o sobě, bez ohledu na to, jak moc přispívají ke snížení deficitu. Přispívají k transparentnější tvorbě rozpočtu, efektivnější alokaci výdajů a posilují dlouhodobou perspektivu při přípravě rozpočtu, umožňující dříve reagovat např. na demografické trendy, které si vynucují vyšší výdaje.

Czech Republic has a proportional system and most governments exhibited one of the malaises just mentioned during the past 20 years. While the political system is to a large extent predetermined by the historical developments and cannot be easily manipulated, fiscal institutions can be manipulated. As the political system seems predisposed to generating budget deficits, the Czech Republic simply cannot afford to have poorly designed fiscal institutions.

A natural question arises: By how much would the deficit be reduced if the Czech Republic improved its fiscal institutions? We attempted for an answer using a simple calculation: We constructed measures of the quality of fiscal institutions, following the methodology of recent studies on the subject and applied the relationship between the quality of the institutions and fiscal performance, as estimated in those studies, to a hypothetical improvement to the level of the top quartile of the old EU-15 countries.²² That is, to a level just slightly below Luxembourg, the Netherlands, or France. According to our conservative estimates, low-quality institutions contribute about CZK 9 billion to primary budget balance (0.24% GDP) and increase the annual growth of the government debt by about CZK 12 billion (0.33% GDP). This is one-fifth of the amount by which the current deficit exceeds the Maastricht 3-percent criterion, and nearly the entire amount by which the *structural* deficit exceeds the criterion. Moreover, these effects accumulate over time. Low-quality institutions thus increase the government debt by about CZK 117-160 billion over a 10-year horizon which is about 10-13.7 percent of the level of debt at the end of 2009.

These results suggest that the institutions alone can visibly contribute towards reducing the deficits. Our estimates are actually very conservative – the measures of institutional quality are largely based on the formal budgetary rules and laws. While the Czech Republic is on par with some of the best Western European countries when it comes to the rules on paper, it lags behind when it comes to their real-life implementation, as we will discuss below. Well-designed fiscal institutions are desirable for their own sake, irrespective of whether they help to reducing the deficit or not. They contribute to a more transparent preparation of the budget, more efficient allocation of expenditures, and the strengthen the long-term perspective which allows more timely reaction to shock such as demographic shifts that push for higher expenditures in the future.

²⁰ See for example Alesina a Perotti (1996) for an overview of the main topics, Kirchgassner (2001) for an overview of the empirical studies, Hallerberg, Strauch a von Hagen (2009) as an example of a recent rather extensive study investigating the interactions between the fiscal institutions and the political system.

²¹Persson and Tabellini (2001), chapter 13.

¹⁹Fabrizio a Mody (2006), von Hagen et al (2009).Detailní metodika výpočtu je popsána v Příloze V.

²²Fabrizio and Mody (2006), von Hagen et al (2009).The detailed methodology behind our calculation is described in Appendix V.

3.2. POTŘEBA POSÍLIT VÝDAJOVÉ RÁMCE

Mnozí politici mohou mít upřímnou snahu dodržovat rozpočtovou disciplínu. Například kdyby ministři současné vlády měli jistotu, že budou vládnout ještě dva roky, mohli by rozložit výdaje na své „preferované“ projekty přes oba dva roky a držet nízký, ne-li nulový deficit. Problém nastává, když dojde na samotné hlasování o aktuálním rozpočtu. Ministři si uvědomí, že jejich vláda je nestabilní, příští rok mohou být vystřídáni jinými ministry, kteří zruší jejich „preferované“ projekty a nahradí je projekty svými. Racionální reakce? Raději utratit na své preferované projekty všechny peníze dnes – byť za cenu deficitu.²³ Možné řešení? Dát politikům možnost stanovit výdaje na více let a nejen na aktuální rozpočet. Nemusí to nutně znamenat fixní rozpočet na celé volební období, ale přinejmenším zvýšení jistoty, že výdaje a daně nějakým způsobem „předurčené“ na více let dopředu nebudou dodatečně měněny.

Česko v tomto udělalo velký krok kupředu v roce 2004. Do té doby se rozpočet schvaloval doslova „z roku na rok“. Nyní se rozpočet na aktuální rok odvíjí od tzv. střednědobého výdajového rámce, který Sněmovna schvaluje na dva roky předem. V dalších letech se rámec aktualizuje, ale celkové výdaje je možné zvyšovat pouze z předem určených důvodů.²⁴ Výdaje rozpočtu navržené vládou nesmí převyšovat výdaje stanovené aktuálním rámcem. Při projednání rozpočtu ve Sněmovně se nejprve hlasuje o celkových výdajích, příjmech a deficitu, a až následně se mohou přesouvat výdaje mezi položkami.

System je nastaven rozumně. Vláda i sněmovna si předem stanoví strop na budoucí zvyšování výdajů a chrání tak sebe samy proti přirozené tendenci rozhazovat výdaje ve chvíli, kdy dojde na „lámání chleba“ a schvaluje se rozpočet. V čem je problém?

Rámce nejsou vždy dodržovány. Tabulka 1 ukazuje schválené rámce, povolené změny, a schválené rozpočty od roku 2006, tedy od prvního rozpočtu, který již být omezen výdajovým rámcem. Vidíme, že v letech 2006 a 2007 došlo k navýšení aktuálního rámce o 24.3 a 56.6 miliard nad povolené úpravy, tedy o 2.6 a

3.2. THE NEED TO STRENGTHEN THE FISCAL FRAMEWORK

Many politicians might sincerely want to pursue prudent fiscal policy. For example, if the ministers of the current government were certain that they would stay in office for two more years they could spread the expenditures on their “pet” projects over the two years and keep the deficit low or even nil. The problem begins when it comes to the actual voting on the current budget. The ministers realize that their government is unstable and that next year they might be replaced by other politicians who will cut their “pet” projects and replace them with projects of their own preference. Rational response? Better to spend all the money on the pet projects now – at the cost of running a deficit.²⁵ Possible solution? Give politicians a chance to set expenditures for several years ahead and not just for the current fiscal year. This need not necessarily entail a fixed budget over the entire electoral period, but at least it should entail an increased certainty that the expenditures and taxes are largely predetermined and will not be significantly altered in the future.

The Czech Republic made a leap in that direction in 2004. Until then the budget was being approved literally on a year-to-year basis. Now the budget is derived from the so-called medium-term expenditure framework which is approved by the House of Representatives two years ahead of the current budget year. The framework is updated in the subsequent two years. Total expenditures, however, can be increased only for specified reasons.²⁶ The total expenditures in the proposed budget cannot exceed the expenditures set forth in the framework. The House first votes on the total expenditures, revenues, and the deficit, and only then can it reshuffle the expenditures between chapters.

This is a sensible system. The government and the House set an ex-ante ceiling on the future expenditure growth and are essentially protecting themselves from their innate propensity to spend hastily when it comes down to approving the actual budget. So what is the problem?

The frameworks were not always obeyed. Table 1 shows the approved frameworks, the allowable adjustments, and approved budgets since 2006, i.e., since the first budget that should have been limited by the framework. In 2006 and 2007 the expenditures were increased by CZK 24.3 and 56.6

²³Toto je zjednodušený výklad jedné z teorií vysvětlujících permanentní rozpočtové deficity, založené na nestabilitě vlád (Alesina a Tabellini (1990)). Další teorie spočívají v používání dluhu jako nástroje, který omezuje rozhodovací prostor budoucích vlád (Persson a Svensson (1989)), redistribuci mezi generacemi (Cukierman a Meltzer (1989)), či konfliktu uvnitř vládní koalice ohledně dopadu rozpočtových škrťů na jednotlivé skupiny voličů (Alesina a Drazen (1991)).

²⁴Mj. neočekávaná inflace a přísun dotací z EU. Jen minimálně smí být rámec navýšen z pouhé libovůle vlády.

²⁵This is a simplified exposition to one of the theories explaining permanent budget deficits, based on the instability of governments (Alesina and Tabellini (1990)). Other hypotheses are based on the strategic use of debt to restrict the policy choices of future governments (Persson and Svensson (1989)), intergenerational redistribution (Cukierman and Meltzer (1989)), or conflict inside the government coalition over the distribution of spending cuts across electoral groups (Alesina and Drazen (1991)).

²⁶Unexpected inflation and, new subsidies from the EU, among others. The government may increase the expenditures at its own discretion by a very small amount.

5.5 procent výdajů rozpočtu! Jedná se o roky rychlého růstu, kdy očekávané příjmy byly vyšší než výdaje předurčené v rámci. Přebytkové příjmy nebyly použity na snížení dluhu, ale na dodatečné výdaje bez respektu k rámcům. Rámce tak nedokázaly stanovit skutečný strop výdajům. Dokázaly zřejmě omezit zvyšování deficitu v následujících letech, kdy příjmy nedovolovaly pokrýt výdaje v rámci.

billion above the allowable adjustments, or 2.5 and 5.5 percent of total expenditures! The country was experiencing rapid economic growth and the expected revenues generously exceeded the expenditures set forth in the frameworks. The extra revenues were not used for reducing the debt but for additional spending in excess of the framework. The frameworks thus were not effective in imposing a tight lid on spending. They probably did help to limit the growth of deficits in the subsequent years when the revenues were insufficient to cover the expenditures in the frameworks.

TABULKA 1: SCHVÁLENÉ VÝDAJOVÉ RÁMCE, ROZPOČTY, A ÚPRAVY, V MILIARDÁCH KČ, 2006-2010

TABLE 1: APPROVED EXPENDITURE FRAMEWORKS, BUDGETS, AND ADJUSTMENTS IN CZK BILLION, 2006-2010

	2006	2007	2008	2009	2010
RÁMEC T-1 - CENTRÁLNÍ VLÁDA*					
FRAMEWORK T-1 – CENTRAL GOVERNMENT*	988.6	987.6	1088.7	1100.9	1126.5
RÁMEC T - CENTRÁLNÍ VLÁDA*					
FRAMEWORK T – CENTRAL GOVERNMENT*	1038.9	1131.5	1215.1	1241.9	1295.2
ZMĚNA					
CHANGE	50.3	143.9	126.4	141.0	168.7
POVOLENÉ ÚPRAVY					
ALLOWABLE ADJUSTMENT	26.0	87.3	141.0	141.0	169.5
ZMĚNA NAD RÁMEC ÚPRAV					
CHANGE IN EXCESS OF ALLOWABLE ADJUSTMENT	24.3	56.6	-14.6	0.0	-0.8
RÁMEC T - ROZPOČET**					
FRAMEWORK T – BUDGET**	949.2	1030.4	1100.1	1145.5	1178.3
ROZPOČET T – SCHVÁLENÝ					
BUDGET T – APPROVED	958.8	1040.8	1107.3	1152.1	1184.9
ROZPOČET T - SROVNATELNÝ S RÁMCEM					
BUDGET T – COMPARABLE	944.8	1026.8	1097.0	1142.4	1175.2

Zdroje:

Výdajové rámce schválené usneseními Poslanecké sněmovny 2004-2009
Důvodové zprávy k návrhům zákonů o státním rozpočtu, 2006-2010
Zákony o státním rozpočtu 2006-2010

* zahrnuje výdaje státního rozpočtu (vyjma některých položek) a státních fondů

** zahrnuje výdaje státního rozpočtu (vyjma některých položek)

Sources:

Expenditure frameworks approved by the House of Representatives, 2004-2009
Explanatory memoranda to the Budget Act drafts, 2006-2010
Budget Acts, 2006-2010

* includes the expenditures of the state budget (except certain items) and the state funds

** includes the expenditures of the state budget (except certain items)

Proč rámce nefungují, jak by měly?

- Stanovují pravidlo, ale chybí konkrétní sankce za jeho porušení.
- Zatím se nikdo nepokusil je vynutit. Dle našeho názoru je posuzování zákonnosti rozpočtu, tj. zejména zda byl přijat v souladu se

Why do the frameworks not work the way they were supposed to?

- They set a rule without a specific sanction for violating it.
- No one attempted to enforce them so far. In our opinion the legality of the budget and the legality of the process through which the budget was approved should be

zákonnou procedurou, zásadním tématem pro Ústavní soud.²⁷ Rozpočty na roky 2006 a 2007 byly zjevně přijaty v rozporu s rozpočtovými pravidly.

- Nejsou dostatečně transparentní. Rámce a výdaje v rozpočtu nezahrnují zcela stejné výdaje, povolené změny v rámci jsou „schovány“ hluboko v dokumentaci k rozpočtu, takže porovnání výdajů rozpočtu s rámci a povolenými odchylkami vyžaduje titěrné hledání napříč několika přílohami zákona o státním rozpočtu.²⁸ Tabulka 1 tuto netransparentnost ilustruje.²⁹
- Nedávají ministru financí či premiérovi dostatečně silnou výchozí pozici při přípravě rozpočtu.

3.3. APLIKACE: REFORMA VÝDAJOVÝCH RÁMCŮ

Z těchto slabin vychází náš návrh na změnu rozpočtových rámců. Jeho hlavním principem je, že vládní koalice si stanoví výdaje rozpočtu na celé 4 roky svého vládnutí, takto předurčené výdaje budou mít konkrétnější právní důsledky, a v systému budou posíleny samokontrolní mechanismy vynucující jejich respektování:

1. Vládní koalice vzniklá z voleb připraví detailní rozpočet na 1. rok vládnutí a zároveň výdajový rámec na 2. až 4. rok. Při schvalování prvního rozpočtu se schválí jak rozpočet na 1. rok, tak i celkové výdaje na 2. až 4. rok.
2. Celkové výdaje schválené v rámci na 2. až 4.

evaluated by the Constitutional Court.³⁰ The budgets for 2006 and 2007 were approved in clear violation of the budgetary procedure prescribed by the law.

- They are not sufficiently transparent. The frameworks do not include exactly the same expenditures as the budgets do; the information on the allowable adjustments is “hidden” deep in the explanatory memoranda to the budget proposal; comparing the expenditures in the budget with the frameworks and the allowable adjustments hence requires tedious search through numerous files in the budget documentation.³¹ Table 1 illustrates this lack of transparency.³²
- They do not give the finance minister or the prime minister sufficient bargaining power during the budget preparation.

3.3. APPLICATION: IMPROVING THE EXPENDITURE FRAMEWORKS

Our proposal for reforming the frameworks tries to eliminate the above weaknesses. The key element is that the government coalition would set the total expenditures for the entire four years of its term in office, such pre-set expenditures would have binding consequences, and the self-enforcement mechanisms within the budgetary procedures will be strengthened:

1. The new post-election government will prepare a detailed budget for the 1st year of its term in office as well as the expenditure framework for the 2nd through 4th years. The budget for the 1st year will be approved jointly with the expenditure framework for the 2nd through 4th years.
2. Total expenditures, as stated in the framework for the

²⁷Předchozí rozhodnutí Ústavního soudu, zejména zrušení jednoho z poslaneckých „přílepků“, tuto možnost otevírají (usnesení Ústavního soudu 77/06). Ústavní soud se přihlásil k principu, že „rozhodnutí veřejných orgánů (včetně přijetí zákona parlamentem) musí být v souladu se zákonou procedurou, jinak je nezákonné.“ Nedodržování výdajových rámců je v určitém směru jednoznačnějším případem – zatímco u poslaneckých přílepků byla porušena legislativní pravidla dovozená interpretací obecných a abstraktních ustanovení Ústavy, zde v procesu přípravy zákona o státním rozpočtu bylo porušeno velmi konkrétní legislativní pravidlo definované zákonem (§8a, odst. 3 zákona 218/2000Sb. o rozpočtových pravidlech).

²⁸Výdaje obsažené ve víceletém rámci nezahrnují výdaje na realizaci státních záruk vzniklých před rokem 2004 a na návratné finanční výpomoci. Kdo chce zjistit, zda rozpočtová pravidla jsou dodržována, nemůže prostě porovnat výdaje v rámci s výdaji v rozpočtu, ale musí dohledat tyto konkrétní položky a přičíst je k rámci. Tabulka 1 ukazuje rozdíly mezi rámcem na aktuální rok pro výdaje celé centrální vlády (včetně státních fondů), rámcem pro samotný státní rozpočet, skutečným rozpočtem, a rozpočtem upraveným o určité výdajové položky tak, aby byl srovnatelný se schváleným rámcem.

²⁹Viz Sedmihradská (2007) pro detailnější popis diskrepancí mezi rámci a rozpočtem a alternativních metodik účtování.

³⁰Prior rulings of the Constitutional Court that struck down the legislative „wild riders“ indicate strongly that the budgets passed in violation of the budgetary procedures would be deemed unconstitutional (namely the ruling 77/06). The Constitutional Court applied the principle that „decisions by public authorities (including the approval of laws by the Parliament) must be made in accordance with the legal procedure, otherwise it is illegal.“ Violation of the expenditure frameworks is in a sense a clearer case – while in the case of “wild riders” the procedural rules that were violated were deduced by interpretation of general and abstract provisions of the Constitution, here the rule that was violated is specifically defined by the code (§8a, section 3 of the Budgetary Procedures Act 218/2000Sb).

³¹Expenditures covered by the framework do not include expenditures on government guarantees granted before 2004 and on the so-called returnable financial aid. In order to check whether the budgetary procedures were obeyed one cannot simply compare the expenditures in the framework with the expenditures in the budget but has to locate these particular spending items and add them to the framework. Table 1 illustrates the differences between the framework for the current year for the entire expenditure of the central government (which includes off-budgetary state funds), the framework for the budget itself, the actual budget, and the budget adjust for certain expenditure items such that it should be comparable with the framework.

³²See Sedmihradská (2007) for a more detailed account of the discrepancies between the frameworks and the budget and alternative accounting methods.

rozkároveň znamenají právně závazný objem výdajů na tyto roky. Při schvalování rozpočtů na 2. až 4. rok je možné schválit jiné celkové výdaje (za předem daných omezení, viz níže), ale pokud k tomu nedojde, platí výdaje schválené již v prvním roce.

3. Při přípravě rozpočtu na 2., 3. a 4. rok má vláda dvě možnosti:

a. Pokud si přeje ponechat celkové výdaje schválené v prvním roce, připraví pouze návrh na jejich rozdělení dle kapitol. O celkové výši výdajů se tak již nehlasuje (tj. odpadá dnešní první čtení k návrhu zákona o státním rozpočtu)

b. Pokud má vláda důvod ke změně celkových výdajů, předloží návrh na odchylku od výdajů schválených již v prvním roce. Předmětem návrhu i hlasování Sněmovny o rozpočtu v prvním čtení by byla pouze odchylka od výdajů schválených v prvním roce, nikoli tedy celkový objem výdajů.³³ V dalších čteních projedná Sněmovna rozdělení rozpočtu podle kapitol, tak jak je tomu jako dnes.

4. Odchylky od výdajů schválených v prvním roce by směly zohledňovat:

a. Příjmy z rozpočtu EU, neočekávanou inflaci a výdaje na mimořádné situace (např. vojenské mise, obnova škod po velkých přírodních katastrofách), tedy stejné faktory jaké dovolují dnešní rámce.

b. Prostor pro diskreční změnu ze strany vlády. Ten je v současnosti de facto 3 promile výdajů.³⁴ Navrhujeme dovolenou míru diskrece svázat s hospodářským cyklem – udělat ji volnější v časech recese či nízkého hospodářského růstu, aby vláda měla možnost provést určitou fiskální expanzi, ale striktnější v dobách vysokého růstu, aby vláda ani diskrečně nemohla navyšovat výdaje v dobách, kdy procyklická expanze výdajů je jednoznačně nežádoucí. Prostor pro diskreci by mohl být 1 promile výdajů při očekávaném růstu 3 procenta, a zvyšoval by se o 2 promile za každé snížení růstu o jeden procentní bod. Při růstu 4 procenta a vyšším by vláda nesměla navrhnout diskreční odchylku zvyšující výdaje.

5. Odchylky a jejich zdůvodnění musí být transparentní. „Vyčíslení“ odchylek v položku po položce by nemělo být schováno kdesi v hloubi důvodové zprávy, ale mělo být součástí samotného textu návrhu vlády a následného usnesení Sněmovny.

6. Objem výdajů schválený v 1. roce na 2. až 4.

2nd through 4th years will constitute legally binding total expenditures for those years. When approving the budget for the 2nd, 3rd, and 4th years, it will be possible to adjust the expenditures (subject to certain constraints described below). If no such adjustments are made, the total expenditures set in the 1st year come into force.

3. The government has two options when preparing the budget for the 2nd, 3rd, and 4th year:

a. If it wishes to keep the total expenditures at the level that was pre-set in the 1st year, it would prepare only the proposal for allocating them across spending items. The total expenditure would not be voted on again (that is, the current first reading of the budget proposal in the House would not occur).

b. If the government wishes to adjust the total expenditures it will submit a proposal for a deviation from the expenditures that were pre-set in the first year. The issue to be voted on by the House during the first reading of the budget would be the deviation only, not the total expenditure.³⁶ The House would debate and approve the allocation of expenditures in the subsequent readings, like today.

4. The deviations could reflect only:

a. Revenues from the EU, unexpected inflation and expenditures on unexpected emergencies (e.g., military missions, damages from large natural disasters) – essentially the same factors allowed by the current frameworks.

b. A limited increase at the government's discretion. It is now capped at 3 permille.³⁷ We suggest to tie the allowable discretion to the business cycle, making it looser in the times of recession such that the government would have some room for fiscal expansion, and more restrictive in the times of growth, such that the government could not discretionarily raise expenditures at the times when a pro-cyclical spending is clearly undesirable. The allowable discretionary increase could be 1 permille when the expected GDP growth is 3 percent, and would increase by 2 permille for each 1-percent reduction in GDP growth. No discretionary increase would be allowed if the GDP growth were to be 4 percent or greater.

5. The deviations and their justification must be transparent. The “accounting” of deviations item-by-item cannot be hidden in the attachments to the budget proposal but should be placed upright in the proposal that is voted on.

6. The expenditure categories that are pre-set for the 2nd, 3rd, and 4th year must include the same categories that are later included in the detailed annual budgets. That way, the

³³Ten by byl automatickým součtem výdajů schválených v prvním roce a aktuální odchylky.

³⁴Při první úpravě rámce je možné zvýšení o 2 promile, při úpravě na aktuální rozpočtový rok už jen 1 promile.

³⁶The total expenditure would automatically be given as the expenditures pre-approved in the first year plus the deviation.

³⁷The allowable discretionary increase is 2 permille for the first adjustment of the framework, and it is 1 permille for the adjustment for the current budget year.

rokmusí zahrnovat stejné kategorie výdajů, které jsou následně obsaženy v detailních ročních rozpočtech. Díky tomu budou mít zákonodárci i voliči možnost jednoduše porovnat dvě čísla a udělat si obrázek, o kolik se navyšují výdaje oproti původně schváleným, a zda vláda povolené odchylky nepřekračuje. To je podstatný krok k vyšší transparentnosti rozpočtu oproti dnešní praxi.

Návrh je inspirován nizozemskými rozpočtovými pravidly, která jsou často dávana za vzor.³⁵ Zejména proto, že skutečně fungují – byla zavedena při radikální fiskální konsolidaci v roce 1994 a od té doby se Nizozemí daří stabilizovat výdaje a snižovat dluh.

3.4. V ČEM SPOČÍVÁ HLAVNÍ PŘÍNOS NAŠEHO NÁVRHU?

1. *Prosazuje vyšší transparentci.* Výdajovým rámcům dnes média ani zákonodárci samotní nevěnují velkou pozornost, nejsou srozumitelné, je obtížné posoudit, zda jsou dodržovány. Do případného zpochybnování změn rámců (jakkoli legitimního) už se nikdo nepouští. V našem návrhu se odchylky od výdajů schválených v prvním roce stávají klíčovým parametrem každoročních rozpočtů. Jsou prezentovány transparentně, dodržování povolených odchylek je snáze kontrolovatelné.

2. *Zužuje každoroční rozhodování.* Po předběžném schválení celkových výdajů na 4 roky dopředu se váha každoročního rozhodování o rozpočtu přesouvá: Od otázek typu „Schválíme výdaje 1100 nebo 1200 miliard?“ k otázkám typu „Odchýlíme se od předem schváleného rozpočtu o 15 nebo 20 miliard? Jsou navržené odchylky v souladu se zákonem?“

3. *Posiluje právní význam rámců.* Nyní představují jen orientační číslo – výdaje, které by vláda měla navrhnout. Každý rok je nutno explicitně schválit nový rozpočet s novým objemem výdajů. To ale má za důsledek, že i když vláda může mít dlouhodobou strategii omezování výdajů uzákoněnou ve výdajových rámcích, z roku na rok se nanovo otevírá boj o konkrétní výdaje, ve kterém se vláda jako celek či ministr financí nemají o co opřít. Každý ministr by chtěl více pro svůj resort, každý poslanec by chtěl více pro konkrétní projekty ve svém obvodu. Ministr financí či premiér, i kdyby měli upřímnou snahu tento příval požadavků zredukovat na sumu předem určenou rámcem, jsou ve slabé pozici. Odmítáním přistoupit na „konsensus“ spočívající v uspokojení všech požadavků riskují, že rozpočet schválen nebude a nastane rozpočtové provizorium. To s sebou nese konkrétní důsledky pro samotné výdaje a hlavně negativní stigma,

legislators and voters will be able to simply compare two numbers and get a picture of by how much the expenditures deviate from the pre-approved expenditures and whether the government obeys the allowable increase. This is a fairly major improvement in the budget's transparency compared to the current practice.

Our proposal is inspired by the Dutch fiscal framework which is frequently being portrayed as a role model namely because it seems to be working.³⁸ It took its current shape during a radical fiscal consolidation in 1994 and the Netherlands have succeeded in stabilizing the expenditures and are reducing the debt since then.

3.4. WHAT ARE THE MAIN ADVANTAGES OF OUR PROPOSAL?

1. *Imposes greater transparency.* Neither the media nor the legislators pay much attention to the expenditure frameworks today; they seem to be an incomprehensible technical detail. Nobody attempts to challenge the legality of adjustments in the frameworks. In our proposal the deviation from the expenditures pre-set in the first year becomes the key parameter of the annual budget. It is presented in a transparent manner and adherence to the allowable deviation is easily verifiable.

2. *Narrows down the issue to be voted on each year.* Once the expenditures for the upcoming 4 years are pre-set, the focus of the annual budgetary politics shifts: From questions of the kind “shall we approve 1100 or 1200 billion?” to “shall we deviate from the pre-set budget by 15 or 20 billion? Are the proposed deviations within the allowed limits?”

3. *Increases the legal significance of the frameworks.* Today, they do not mean much more than a mere guideline – a number that the government should propose as the total expenditures. But the new budget with a new total expenditure has to be explicitly approved every year. As a consequence, a new political battle over the size of the budget opens up every year, despite the fact that the government might have had a long-term strategy for capping the expenditures legislated in the frameworks. In such a battle the prime minister and the finance minister are in a weak position. Every minister wants more money for his chapters; every member of parliament wants more money for specific projects in his district. If the prime minister or the finance minister refuses to give in to the excessive spending requests and insist on sticking to the framework, they risk that the budget would not be approved and the provisional budget would come into force. That implies consequences for the actual expenditures, and, more importantly, carries a negative connotation that the government is malfunctioning. Our proposal changes the game – the total expenditures were already approved in the

³⁵OECD (2002), IMF (2001). Pro popis nizozemského rozpočtového procesu viz Bos (2007).

³⁸OECD (2002), IMF (2001). For a description of the Dutch fiscal procedures see Bos (2007).

že vláda funguje špatně. V našem návrhu se situace mění – celkové výdaje byly skutečně schváleny před rokem až třemi lety. Ministr financí či premiér mohou nátlak na vyšší výdaje snáze odmítnout s poukazem, že při chybějící shodě ani není třeba navrhnout celkové rozpočtové výdaje – budou platit ty schválené v minulosti, a návrh rozpočtu „po položkách“ se do nich již vejít prostě musí. Tímto je do rozpočtových pravidel zabudován samovynucovací mechanismus, posilující jejich dodržování „zevnitř“.

4. *Značně mění faktický význam rozpočtového provizoria.*³⁹ Skutečné provizorium, jak ho známe dnes, by mohlo nastat jen při neschválení prvního rozpočtu nové vlády. V dalších letech už nemůže nastat situace, kdy nejsou schváleny celkové výdaje, byť nadále může nastat situace, že nejsou schváleny jednotlivé kapitoly. V tom případě by automaticky začal platit rozpočet, ve kterém celkové výdaje jsou rovny výdajům schváleným v prvním roce, a do jednotlivých kapitol by se rozdělily ve stejném poměru jako v rozpočtu předchozím.

5. *Nutí vládu i Sněmovnu více uvažovat v dlouhodobém horizontu.* Rozpočet na první rok nové vlády bude klíčový. Předurčí mantinely, od kterých v dalších třech letech bude obtížné či zcela nemožné se odchýlit. Tyto mantinely mohou posílit disciplínu při hlasování o zákonech, které předurčují mandatorní výdaje. Zákondárci budou nuceni hlasovat s vědomím, že schválení vyšších mandatorních výdajů bude téměř automaticky znamenat krácení jiných výdajů (alespoň v daném volebním období), nikoli navyšování celkových výdajů a rozpočtového deficitu.

Navrhované změny samozřejmě nejsou všelékem, který jednou provždy nastolí dlouhodobě vyrovnané rozpočty. Rozpočtový proces bude vždy těžkým bojem mezi odpovědnou a populistickou politikou. Přimět politiky, aby dodržovali vlastní pravidla, je vždy obtížné. Pokud se 90% ministrů i poslanců shodne na tom, že se bude utrácet o sto šest, zákonná omezení je sotva zastaví. Striktní čtyřleté rámce ale posilují pozici těch aktérů, kteří pravidla dodržovat chtějí. Díky nim může mít vláda důvěru, že pokud na začátku volebního období připraví víceletý plán na snižování deficitu, bude schopna se ho následně držet. A dávají politikům při hlasování o výdajích silněji pocítit, že nic není zadarmo.

past. The prime minister or the finance minister may refuse the pressure on expenditures by simply pointing out that if there is no agreement, there need not even be a new proposal on total expenditures. The pre-set expenditures will come into force, and the allocation of expenditures across items will have to fit in. A new self-enforcing mechanism is thus built into the rules.

4. *Radically alters the factual meaning of the provisional budget.*⁴⁰ The truly provisional budget, as conceived today, could only be triggered if the first budget of the new government were not approved. In the subsequent years, it cannot happen (by construction) that the total expenditures are not approved, though it still may happen the allocation of expenditures is not approved. In such a situation, a default budget would come into force, in which the total expenditures are equal to the expenditures that were pre-set in the framework, and they would be allocated across items in the same proportion as in the previous year's budget.

5. *Induces the government and the House to think more in a long-term horizon.* The budget for the first year of a new government will be absolutely crucial. It will set binding caps which will be quite difficult to exceed and will be conducive to fiscal discipline when it comes to voting on laws that define entitlement expenditures. When approving more generous entitlement expenditures the legislators will be forced to realize that doing so will almost automatically require cutting other expenditures (at least during the current electoral term) instead of raising the total expenditures or the budget deficit.

Realistically, the changes we propose are not a panacea that would guarantee balanced budgets once-and-for-all. The budgetary process will always be a tug of war between responsible and populist policies. It is always difficult to restrain politicians so that they abide by their own rules. If 90 percent of the ministers and members of parliament come to an agreement to open the floodgates of spending, any legal and procedural limits will hardly stop them. The strict four-year frameworks should, however, strengthen the position of those actors in the budgetary process who want to obey the rules. The government can be more confident that if it prepares a plan to cut the budget deficit during its term in office it will also be able to stick to it. And they make legislators perceive more strongly that when it comes to more spending, there is no such thing as a free lunch.

³⁹Rozpočtové provizorium nastává, když na začátku kalendářního roku není schválen nový rozpočet.

⁴⁰The provisional budget comes into force when the calendar year begins and the budget has not been approved.

4. VÝDAJE

4.1. VODÍTKO PRO SNIŽOVÁNÍ VÝDAJŮ

Úpravy na výdajové stránce budou pro dlouhodobou rozpočtovou kázeň nejdůležitější. Zkušenosti evropských zemí z posledních 20 let ukazují, že fiskální konsolidace spočívající převážně v redukci výdajů mají trvalejší efekty než konsolidace spočívající převážně ve zvyšování daní.⁴¹

Snížení deficitu ale nemůže být vodítkem při rozhodování o konkrétních výdajových škrtech – to by znamenalo snižovat prioritně ty výdaje, které jsou vysoké. Ekonomicky racionálnější principem je snižovat prioritně ty výdaje, které jsou zbytečné a neefektivní. Snižování deficitu necht' je jen motivem ke snižování výdajů, které by bylo žádoucí snižovat tak jako tak:

- Výdaje, které neplní zamýšlený cíl
- Výdaje nadbytečné, kdy stejného cíle můžeme dosáhnout při nižších výdajích
- Neefektivní výdaje, kdy hodnota, kterou vytváří, je zjevně nižší než náklady

Postupovat tímto způsobem znamená systematicky vyhodnocovat dopady a důsledky jednotlivých výdajových programů a hledat efektivnější alternativy. U stávajících výdajových programů bohužel podobná hodnocení, zejména ze strany samotné vlády, většinou chybí.

4.2. APLIKACE: STAVEBNÍ SPOŘENÍ

Stavební spoření zde prezentujeme jako názornou ukázkou velmi problematického výdaje. Jeho podpora bude letos stát daňové poplatníky 13.5 miliardy korun, tedy přes 8% rozpočtového deficitu. V době jeho vzniku na počátku 90-tých let byly jeho deklarovanými cíli zpřístupnění úvěrů na bydlení v době, kdy hypotéky neexistovaly, a podpora víceletého spoření jako takového.

Nevíme, nakolik tyto cíle stavební spoření vůbec kdy plnilo. Nepodařilo se nám najít fundovanou ekonomickou studii, která by vyhodnotila jeho dopady.⁴³ Utrácíme tak každý rok přes 10 miliard

4. EXPENDITURES

4.1. RULES OF THUMB FOR CUTTING EXPENDITURES

Adjustments on the expenditures side are crucial for a sustainable fiscal policy. The experience of the European countries during the past 20 years demonstrate that fiscal consolidations relying primarily on reducing spending have longer lasting effects than consolidations relying primarily on raising taxes.⁴²

However, reducing the budget deficit cannot be the sole objective when choosing particular expenditure cuts. That would require cutting primarily those expenditures that are large. An economically more justified objective is to cut primarily those expenditures that are useless and inefficient. Let the deficit be merely the driving force for cutting expenditures that should be cut in either case:

- Expenditures on programs that do not fulfill their stated objective
- Redundant expenditures, when the objectives of a given program can be achieved at lower costs
- Inefficient expenditures, when the value they create is clearly lower than the costs

Proceeding this way requires a systematic evaluation of the effects of individual spending programs and an on-going search for more efficient alternatives. Such evaluations are missing for most current spending programs.

4.2. APPLICATION: BUILDING SAVINGS

We chose the building savings as an example of a particularly problematic spending program. Subsidies to the building savings accounts will cost taxpayers CZK 13.5 billion in 2010, or about 8% of the budget deficit. When the program was introduced in the early 1990's, its stated goals were to increase the availability of credit to finance the purchase or renovation of housing at a time when mortgages were non-existent, and to encourage longer-term savings as such.

We do not know to what extent the building savings program ever succeeded to accomplish its stated goals. We were not able to locate a single scientific evaluation of its effects.⁵² The government has been spending over CZK 10 billion each

⁴¹Von Hagen, Hallet a Strauch (2001)

⁴²Von Hagen, Hallet and Strauch (2001)

⁴³Pouze Sunega (2005) zkoumá míru nerovnosti příjmového rozdělení různých nástrojů bytové politiky, včetně odpočtu úroků z úvěrů na bydlení; data však nedovolila oddělit odpočty úroků z hypoték od úroků z úvěrů ze stavebního spoření.

korun, aniž bychom věděli, do jaké míry za tyto peníze něco získáváme. Samozřejmě dopad stavebního spoření na úspory domácností nelze měřit hodnotou vkladů u stavebních spořitelén, protože mnoho domácností by spořilo stejné nebo nižší částky, pouze v jiných finančních produktech.

V dnešní době již dotace stavebního spoření plní původní účely jen minimálně. Pro většinu domácností má nulový vliv na jejich úspory. Díky tzv. překlenovacím úvěrům část státních podpor dokonce nedotuje spoření, ale jeho pravý opak – čisté úvěry, které klienti dostávají, aniž by museli předem spořit. Má nežádoucí dopady na rozdělení příjmů – největším příjemcem podpory jsou domácnosti s vyššími příjmy.

Existence těchto nežádoucích efektů je tušena či přiznávána veřejností i politiky.⁴⁴ Odpovědná politická rozhodnutí lze ale sotva učinit, pokud nemáme k dispozici žádnou informaci o jejich empirickém významu. Odhadli jsme proto jedno možné měřítko efektivnosti podpory stavebního spoření – procento výdajů na státní podpory, které ve svém důsledku má nulový vliv na úspory domácností nebo je dokonce podněcuje k vyšším půjčkám.⁴⁵

Odhad vychází ze standardní mikroekonomické teorie vlivu daní a dotací na úspory domácností.⁴⁶ Podpora spoření zvyšuje úrokový výnos. Ale její výše je omezena na vklady do 20000 Kč. Domácnosti tak lze rozlišit na dvě skupiny: ty, které tak jako tak hodlají spořit více než roční limit, a ty, které hodlají spořit méně. Domácnosti v první skupině nejprve využijí v maximální možné míře stavební spoření, a zbývající úspory investují v jiném (nedotovaném) produktu. Rozhodování, zda se vyplatí spořit více, není podporou ovlivněno, a zvolené úrovně cílových úspor domácnost dosáhne při nižších splátkách. Jediný podstatný efekt je přerozdělení 3000 Kč ve prospěch těchto domácností. Jsou-li úroky z úvěrů dostatečně nízké, může být pro domácnosti dokonce výhodné vzít si úvěr a zároveň založit stavební spoření. I v tomto případě domácnost pouze maximalizuje státní dotaci, která nemá vliv na její úspory. Pouze u domácností, které hodlají spořit méně než maximální roční limit, existuje možnost, že na vyšší úrok zareagují vyššími úsporami, neboť se prostě více vyplatí.

year without knowing whether people get anything in return. Of course the effects of the building savings on the actual savings of households cannot be measured by the value of deposits with the building savings societies, since many households would have saved similar or the same amounts anyway, only through different financial products.

Subsidies to the building savings only negligibly contribute to their stated goals today. They have negligible effect on savings for most households. A sizable fraction of the subsidies even supports borrowing, the exact counterpart of saving, via the so-called bridge loans which are being used by customers who did not need to accumulate savings before taking the loan. It has undesirable impact on the distribution of income as households with higher incomes are also the largest recipients of the subsidy.

These undesirable effects are being perceived and sometimes even admitted by the general public as well as politicians.⁵³ However, good policy choices can hardly be made without any estimate of their empirical magnitude. We therefore estimated one possible measure of inefficiency of the subsidies to the building savings – the percentage of total spending on the subsidy that has no effect on the households' saving or that has a positive effect on the households' borrowing.⁵⁴

The estimate follows from the standard microeconomic theory of the impact of taxes and expenditures on household's saving.⁵⁵ The subsidy to deposits into the building savings accounts increases the effective return. But the subsidy is limited to deposits not exceeding CZK 20000 per year. The households can thus be divided into two types: Those that intend to save more than the annual limit anyway, and those that intend to save less. Households of the first type will first invest into the building savings accounts up to the limit to take the maximum advantage of the subsidy, and will put the remaining savings into an alternative (not subsidized) product. But their choice of whether saving is worthwhile on the margin is not affected by the subsidy, and they only achieve the intended level of total savings with lower deposits. The only significant effect is a redistribution of CZK 3000 to these households. If the interest rates are low enough it may even be profitable for the household to take a loan and have the building savings account at the same time. Such a household is simply maximizing the subsidy that it can receive while its actual savings are unaffected. Only the

⁵² Only Sunega (2005) evaluates the degree of income inequality generated by various housing policies, including the deductibility of interest payments from taxable income; the data however did not allow separating the deductions from mortgages and deductions from loans from building savings societies.

⁴⁴ I webové stránky Asociace stavebních spořitelén výslovně deklarují podporu úvěrů bez nutnosti předem spořit jako jeden z přínosů státní podpory pro statisíce domácností. (<http://www.acss.cz/cz/novinari-a-odbornici/acss-v-mediich/bez-statu-se-neudr-i/>)

⁴⁵ Popis odhadu je obsažen v Příloze VI.

⁴⁶ Pro přehled, viz Atkinson a Stiglitz (1980), kapitoly 3 a 4, nebo Bernheim (2002).

Odhad využívá veřejně dostupná data o využití stavebního spoření na individuální úrovni.⁴⁷ Pro každou dotazovanou domácnost uvádějí, zda využívá konkrétní spořicí a úvěrové produkty, ale bohužel už neuvádějí konkrétní částky, které spoří. Jako domácnosti, u nichž stavební spoření nemá vliv na výši úspor, konzervativně klasifikujeme ty, které mají stavební spoření a zároveň mají alespoň další dva dlouhodobé spořicí produkty, které lze považovat za blízké substituty stavebního spoření, a dále domácnosti, které souběžně s investováním do stavebního spoření čerpají úvěr ze stavebního spoření nebo jiné dva typy úvěrů s výjimkou hypotéky.^{48,49} O minimálně 44 procentech státních podpor (5.9 miliard korun) tak můžeme tvrdit, že neovlivňují úspory domácností, které je pobírají, a jedná se o zcela neefektivně vynaložené peníze. Z opačného pohledu lze maximálně o 29 procentech vydaných státních podpor tvrdit, že zvyšují úspory domácností, které je pobírají.⁵⁰

Stavební spoření též paradoxně dotuje úvěry, tedy přesný opak spoření. 82 procent úvěrů poskytnutých stavebními spořitelny představují tzv. překlenovací úvěry, které klienti dostávají, aniž by vůbec museli předem spořit. Klienti čerpají překlenovací úvěr, zároveň si založí stavební spoření, a dotované vklady jsou použity na splátky úvěru. Dle našeho odhadu celkem 1.268 miliardy Kč, čili 9.6 procent státních podpor, jde ke klientům s překlenovacími úvěry, a ve svém důsledku jednoznačně podporuje zadlužování a snižuje úspory domácností. Tento způsob dotování úvěrů je navíc značně netransparentní, z pohledu klienta nepřehledný, a z pohledu zákonodárce zřejmě nezamýšlený.⁵¹

households of the second type could be induced to save more because of the subsidy, because saving yields higher return to them on the margin.

The estimate uses a publicly available dataset that records the participation in the building savings program at the household level.⁵⁶ The data provides information about whether a surveyed household uses a particular savings or credit product but unfortunately it does not contain the money amounts that the household saves. Households for whom the building savings subsidy does not increase total savings are hence classified according to a fairly conservative criteria: (1) households that have building savings accounts and also have at least two other long-term savings products which are reasonable substitutes to the building savings and (2) households that simultaneously save into building savings accounts and either borrow from building savings societies or borrow through two other credit products except mortgage.^{57,58} We can then say that *at least* 44% of the subsidies (CZK 5.9 billion) do not increase savings of the households that collect them, and hence can be regarded as public spending that is entirely wasted. From the opposite point of view, we can say that *at most* 29% of the subsidies increase the savings of the households that collect them.⁵⁹

The building savings also indirectly subsidize pure borrowing. 82 percent of loans provided by the building savings societies are the so-called bridge loans that are provided to clients who need not to contribute savings prior to drawing the loan. The clients draw the loan, open the building savings account, and the subsidized deposits are later used to repay the loan. According to our estimate 1.268 billion CZK, or 9.6 percent, of total subsidies are collected by clients with the bridge loans and thus encourage indebtedness and reduce savings of households. This method of facilitating the access to credit is

⁵³ E.g., even the Association of the building savings societies declares on its website that the indirect support of the bridge loans constitutes one of the major benefits of this spending program to thousands of households. (<http://www.acss.cz/cz/novinari-a-odbornici/acss-v-mediich/bez-statu-se-neudr-i/>)

⁵⁴ Appendix VI describes the methodology of our estimate.

⁵⁵ See Atkinson and Stiglitz (1980) chapters 3 and 4, or Bernheim (2002) for a review.

⁴⁷ Investice a dluhy domácností, Factum Invenio 2008. Stručný popis výběrového šetření je k dispozici na http://www.factum.cz/314_investice-a-dluhy-domacnosti-2008.

⁴⁸ Termínované vklady, podílové fondy, akcie a další cenné papíry, spořicí účty, vkladní knížky, ukládání peněz stranou, ale nikoli penzijní připojištění a životní pojištění.

⁴⁹ Např. leasing, půjčka od banky, koupě na splátky, půjčka od příbuzných či známých.

⁵⁰ Jedná se o domácnosti, které mají stavební spoření, nemají žádný jiný spořicí produkt, a nečerpají úvěr s výjimkou hypotéky.)

⁵¹ Při překlenovacím úvěru klient dostává fixní podporu 3000 Kč ročně prvních šest let, ale splácí pouze úroky a nikoli jistinu, což je méně výhodný způsob splácení. Při dané úrokové sazbě tak část státní podpory jde do úrokových výnosů stavební spořitelny.

⁵⁶ Investments and debts of households, Factum Invenio 2008. Summary of the survey available at http://www.factum.cz/314_investice-a-dluhy-domacnosti-2008.

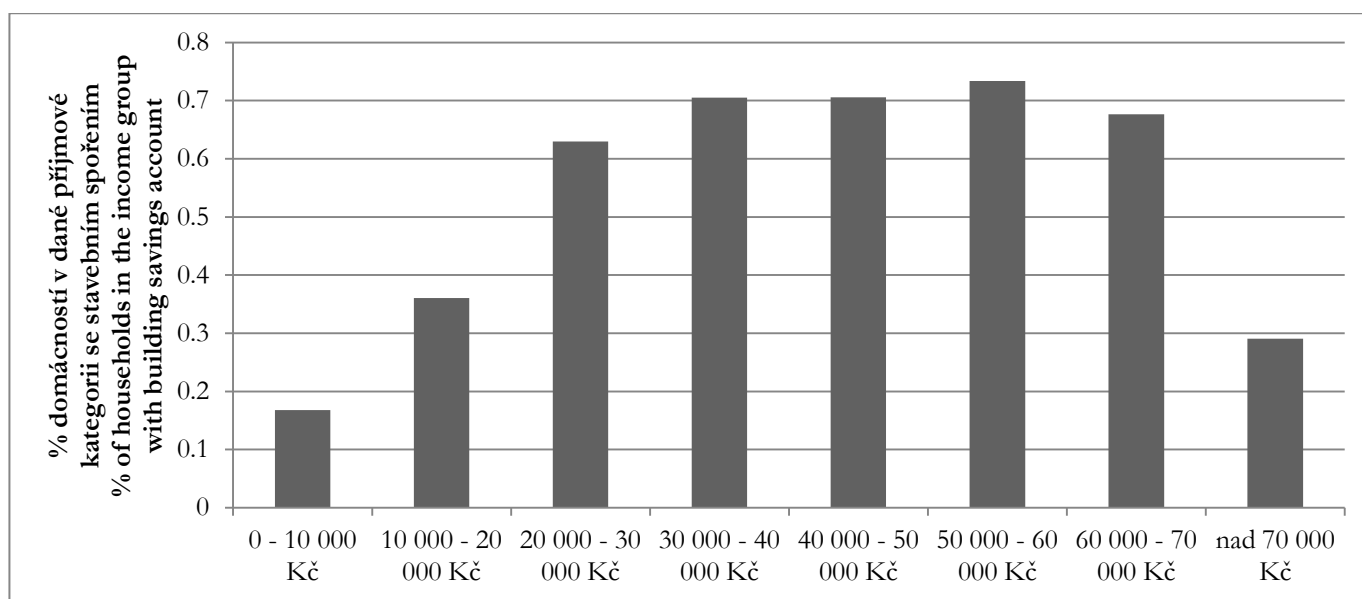
⁵⁷ Deposit certificates, mutual funds, stocks, bonds, savings accounts, cash saved at home, but not private pension insurance or life insurance.

⁵⁸ Leasing, bank loan, consumer credit, loan from friends or relatives.

⁵⁹ We classify as such the households that have building savings, do not have any other long-term savings product, and do not have a loan with the exception of mortgage.

Stavební spoření má rozporný dopad na nerovnosti v příjmech. Graf 7 ukazuje procento domácností, které využívají stavební spoření, podle příjmových skupin. Vidíme, že je nejvíce využíváno mezi domácnostmi se středními a vyššími (nikoli však nejvyššími) příjmy – v pásmu od 30 do 70 tisíc Kč na domácnost ho má okolo 70 procent domácností. S klesajícími příjmy tento podíl rapidně klesá – až na 17 procent u příjmů do 10 tisíc korun.

GRAF 7: PROCENTO DOMÁCNOSTÍ, KTERÉ VYUŽÍVAJÍ STAVEBNÍ SPOŘENÍ, PODLE PŘÍJMOVÝCH SKUPIN



highly non-transparent, confusing for the client⁶⁰, and apparently unintended by the legislator.

The building savings have a controversial impact on the distribution of income. Chart 7 shows the percentage of households using the building savings by income groups. We can see that it is being used most predominantly by middle-income and upper-income (but not top-income) households. About 70 percent of households with monthly incomes between CZK 30,000 to 70,000 have building savings. As incomes decline, the participation in building savings falls rapidly – down to 17 percent for incomes below CZK 10,000

CHART 7: THE PERCENTAGE OF HOUSEHOLDS USING THE BUILDING SAVINGS BY INCOME GROUPS

S využitím stejných dat kvantifikujeme dopad na nerovnost pomocí standardních nástrojů, tedy Lorenzovy křivky a Giniho koeficientu. Graf 8 zobrazuje Lorenzovu křivku rozdělení příjmů, tedy kumulované procento domácností seřazených od nejchudších k nejbohatším na vodorovné ose a jejich kumulované příjmy jako procento celkových příjmů všech domácností na svislé ose. Zároveň ukazuje Lorenzovu křivku podpor stavebního spoření, přičemž domácnosti na vodorovné ose jsou rovněž seřazeny od nejchudších k nejbohatším.⁶¹ Rozdělení podpor je u nižších příjmových skupin ještě více nerovné než rozdělení příjmů – například vidíme, že 30%

We quantify the impact on inequality by using two standard tools, the Lorenz curve and the Gini coefficient, also using the identical dataset. Chart 8 depicts the Lorenz curve for the income distribution, i.e., the cumulative fraction of households ordered from the poorest to the richest on the horizontal axis and their cumulated incomes as a share of the total income of all households on the vertical axis. It also depicts the Lorenz curve for the building savings subsidies, with the households on the horizontal axis also ordered from the poorest to the richest.⁶² The subsidies are distributed more unequally than incomes among the lower income groups; we can see, for example that 30% of the poorest households collect 15% of the total incomes but only 9% of

⁶⁰The client with a bridge loan receives the CZK 3000 subsidy during the first six years but repays only the interest and not a principal which is a less advantageous payment calendar. Part of the subsidy is thus effectively collected by the building savings society (holding the interest rate fixed).

⁶¹ Kdyby stavební spoření bylo rozděleno rovnoměrně napříč příjmovými skupinami, ležela by jeho Lorenzova křivka na diagonále. Kdyby ho chudší využívali ve větší míře než bohatí, ležela by křivka nad diagonálou.

⁶² If the building savings were distributed equally across income groups, its Lorenz curve would lie on the diagonal. If the poor were used it more than the rich, it would actually lie above the diagonal.

nejchudších domácností pobírá 15% celkových příjmů, ale jen 9% celkových podpor. Obdobně to platí pro celou chudší polovinu populace. Mezi domácnostmi v bohatší polovině je tomu jinak – stavební spoření je rozloženo v podstatě rovnoměrně a díky tomu je i Lorenzova křivka podpor nad křivkou příjmů a je téměř lineární. Měřeno Giniho koeficienty, jsou nerovnosti rozdělení příjmů (26.2) a podpor (22.4) velmi podobné. Stavební spoření tak navrch k existující nerovnosti v příjmech přidává v podstatě stejnou míru nerovnosti v rozdělení dotací.

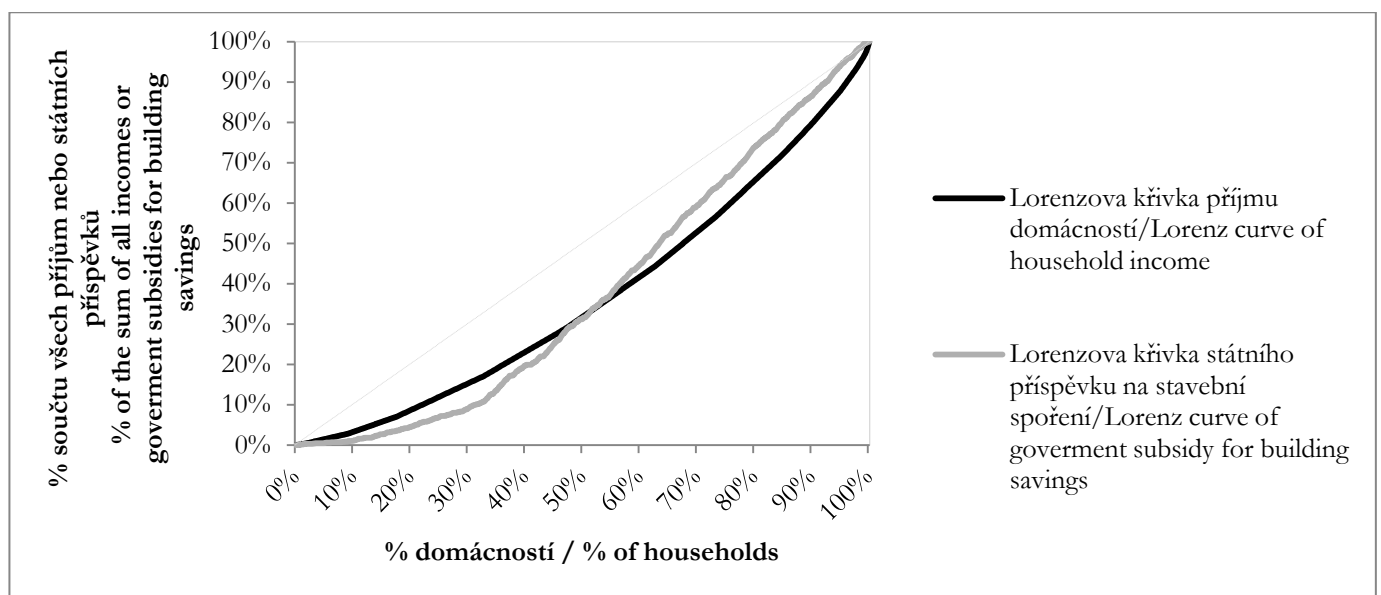
Podpora stavebního spoření tak ještě prohlubuje příjmové nerovnosti v chudší polovině populace, a naopak srovnává nerovnosti uprostřed vyšších středních a mírně bohatších vrstev.

the building savings subsidies. A similar disparity holds for the below-median half of the population. A different pattern emerges in the richer half of the population – the building savings are distributed nearly equally and as a result the Lorenz curve for the subsidies lies above the Lorenz curve for the incomes and is nearly linear. Measures by the Gini coefficients, the inequalities in income (26.2) and subsidies (22.4) are very similar. The building savings thus augment the existing inequality in incomes with an additional inequality in the distribution of subsidies of roughly the same (relative) magnitude.

The housing savings subsidies thus deepen the income inequality in the poorer half of the population while slightly leveling off the inequality within the upper-middle and upper income ranges.

GRAF8: LORENZOVY KŘIVKY

CHART 8: LORENZ CURVES



4.3. JAK PODPORU STAVEBNÍHO SPOŘENÍ ZRUŠIT

4.3. HOW TO ELIMINATE THE BUILDING SAVINGS SUBSIDIES

Podpora stavebního spoření je evergreenem politiků při úvahách o rozpočtových škrtech. A je též jednou z prvních položek, která se cestou z úvah ke konkrétním návrhům vytrácí. Pouze v roce 2003 se podařilo prosadit snížení podpory z 25 na 15 procent a její maximální roční výši omezit ze 4500 Kč na 3000 Kč, a to pouze u nových smluv uzavřených od roku 2004.

The building savings subsidy is a popular item among politicians when it comes to preliminary suggestions for spending cuts. It is one of the first items that is dropped from the list as they move from preliminary suggestions to specific proposals. Only in 2003 did the government manage to push through a reduction of the subsidy rate from 25 to 15 percent and a reduction in the annual savings limit from CZK 4500 to 3000 but only for new accounts open since 2004.

K eliminaci tohoto neefektivního dotačního programu je třeba překonat dvě překážky. První je ryze politická. Krácení každého veřejného výdaje se setkává s odporem jeho příjemců – v tomto případě klientů stavebních spořitelů a v ještě větší míře spořitelů samotných. Zrušení podpory ušetří miliardy korun milionům daňových poplatníků. A v tom je problém –

One has to overcome two hurdles in order to eliminate this inefficient spending program. One is purely political. Cutting any public expenditure generates resistance from its recipients – in this case the clients of the building savings societies and the societies themselves. Eliminating the subsidy will save billions of crowns to millions of taxpayers. That is the problem – it provides an abstract benefit to abstract people.

jedná se o značně abstraktní přínos pro neurčitou skupinu osob. Přínos z krácení podpor je třeba zhmatalnit, aby vznikla voličská skupina, která na něm bude mít zájem. Například postavit návrh jako balíček, o kterém se hlasuje najednou: zruší se podpora a zároveň se zvýší sleva na dani z příjmu o 500 Kč pro všechny poplatníky. Ti, co chtěli využívat stavební spoření, dostanou alespoň nějakou kompenzaci. Polovina lidí ale stavební spoření nemá – tato velká skupina získá ze zrušení podpory velmi konkrétní přínos. Proti takto postavenému návrhu se hlasuje hůře, než proti návrhu na pouhé zrušení podpory.⁶³

Druhá překážka je specifická pro stavební spoření – údajně z právního hlediska je nemožné krátit podporu u existujících smluv, a krácení pouze u nových smluv vyvolává vlnu nových smluv, které klienti uzavírají ještě před snížením podpory. Nárůst počtu nových smluv v roce 2003 a následný pokles v roce 2004 je ilustrativní (viz graf 9). Mnozí z klientů, kteří uzavřeli smlouvu v roce 2003, by ji jinak uzavřeli o rok či dva později, a možná i vůbec ne. Vlna nových smluv má paradoxní dopad na rozpočet – výdaje v důsledku snížení podpory krátkodobě rostou. Výdaje na státní podpory narostly o 2.1 miliardy v roce 2004 a až v roce 2009 se dostaly na úroveň roku 2003.

Podporu stavebního spoření je třeba zrušit nebo snížit způsobem, který maximálně omezí jednorázovou vlnu nových smluv. Jak toho dosáhnout? Snižovat podporu postupně podle data uzavření smlouvy. Konkrétně navrhuje zachovat 15% dotaci k vkladům, ale snižovat roční limit státní podpory u nových smluv z 3000 Kč na nulu postupně každý měsíc po dobu 60 měsíců, tj. 50 Kč měsíčně. Pokud by snižování podpory začalo od ledna 2011, pak u smluv uzavřených ještě v roce 2010 by roční limit státní podpory činil 3000 Kč, u smluv uzavřených v lednu 2011 by činil 2950 Kč, u smluv uzavřených v únoru 2900 Kč atd., až konečně u smluv uzavřených v prosinci 2015 by podpora byla nulová. Snížený limit podpory by byl zafixován po celou dobu trvání smlouvy. Rozhodujícím dnem pro stanovení výše podpory by bylo datum, kdy klient začal skutečně spořit, tj. kdy na účet stavební spořitelny byl připsán první vklad.⁶⁴

The benefits from eliminating the subsidy need to be made tangible to a specific electoral group in order to entice its political support. One possibility is to propose a package to be voted on in a single vote: Eliminate the subsidy but also increase the tax credit by, say, CZK 500. The users of building savings will receive at least some compensation. But half of the households do not have building savings accounts – this large group will receive a concrete benefit. It is just harder for a politician to vote against a proposal pitched in this way than against the proposal to simply eliminate the subsidy.⁶⁵

The second obstacle is specific for the building savings: It is being alleged that cutting the subsidy for the existing accounts would be struck down as unconstitutional. And cutting the subsidy for the new accounts only creates a wave of new accounts that people try to open just before the subsidy is cut. The increase in the number of new accounts in 2003 and the subsequent drop in 2004 are illustrative (see Chart 9). Many of the clients who opened a new account in 2003 would have opened it one or two years later or perhaps never. The wave of new accounts has a perverse impact on the budget – expenditures temporarily *rise* despite the fact that the subsidy is being cut. The total subsidies rose by CZK 2.1 billion in 2004 and only in 2009 did they reach the 2003 level.

The building savings subsidies must be eliminated or reduced in a way that will minimize the countervailing wave of newly opened accounts. How to accomplish this? By cutting the subsidy gradually with the date of opening the new account. Specifically we propose to keep the 15% subsidy rate but to reduce the annual limit on the subsidy from CZK 3000 to zero gradually each month over 60 months, i.e., by CZK 50 each month. If the reduction were phased in starting January 2011, then the annual limit would still be CZK 3000 for accounts opened during 2010, then CZK 2950 for accounts opened in January 2011, then CZK 2900 for accounts opened in February, etc., until reaching zero for accounts opened in December 2011. This reduced limit would remain fixed for the duration of the account, as it is today. The date of the first deposit into the new account will determine the level of the limit that the particular account is eligible for.⁶⁶

⁶³Roland (2000), kapitola 3.

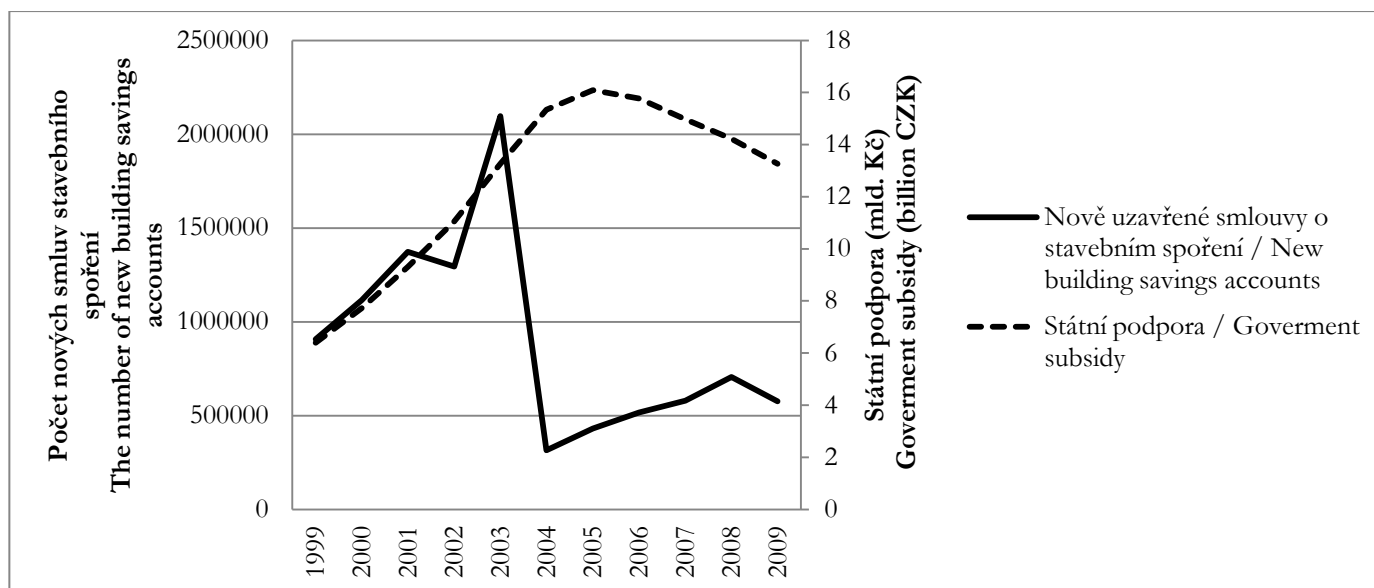
⁶⁴Důvodem je zabránit možným podvodům, kdyby rozhodným dnem bylo např. datum podpisu smlouvy, které lze snadno post-datovat.

⁶⁵Roland (2000), chapter 3.

⁶⁶The justification is to prevent fraud, which would be an issue under other plausible arrangements. For example, the date of signing the contract for the account is unsuitable for the purpose as it can be easily post-dated.

GRAF 9: NOVĚ UZAVŘENÉ SMLOUVY O STAVEBNÍM SPOŘENÍ A VÝDAJE NA STÁTNÍ PODPORY

CHART 9: NEW BUILDING SAVINGS ACCOUNTS AND TOTAL SPENDING ON SUBSIDIES



Zdroj: Ministerstvo financí České republiky

Source: Ministry of Finance, Czech Republic

Postupné krácení podpory omezí náběh nových smluv ze dvou důvodů. První je tradiční - domácnosti mění časování a strukturu svých investic tehdy, pokud přínosy ze změny jsou dostatečně vysoké. Pro řadu lidí nebude finančně výhodné pospíchat s uzavřením nového spoření ještě za starých podmínek, pokud podpora neklesne skokově. Druhý důvod vychází z poznatků behaviorální ekonomie a je podle našeho názoru důležitější: Řada lidí, kterým se uzavření nového pojištění finančně (mírně) vyplatí, se k němu ani neodhodlá, nebo až s velkým zpožděním. Existuje přesvědčivá empirická evidence, že velká část lidí odkládá ze dne na den dlouhodobá finanční rozhodnutí typu založení nového spořicího produktu, pokud rozhodnutí zítra představuje jen minimální ztrátu oproti rozhodnutí dnes.⁶⁷ Při postupně klesající podpoře domácnosti nesou poměrně malou ztrátu, pokud novou smlouvu nestihnou uzavřít podle starých pravidel – příští měsíc bude roční podpora nižší o 50 Kč, čili po šesti letech spoření nižší o 285 Kč v současné hodnotě. Uzavření nového spoření vyžaduje sice ne velkou, ale přeci jen námahu, a hlavně čas, kterého nemá nikdo nazbyt. Při rozhodování, zda právě dnes uzavřít nové spoření nebo se věnovat něčemu jinému, pro řadu zvítězí to něco jiné – něco, co je zrovna důležitější. Spoření se dá uzavřít i zítra nebo za týden, ostatečně

Reducing the subsidy gradually will minimize the wave of new accounts for two reasons. The first one is conventional – households adjust the timing of their investments as long as the gains from doing so are sufficiently high. Hence many people will not find it worthwhile financially to hurry up to open the new account under the old terms as long as the subsidy does not jump down too abruptly. The second reason follows from behavioral economics and is, in our opinion, more important: Many people, even those for whom opening a new account would be financially advantageous, will not do so or will postpone the decision. Economists have assembled convincing evidence that a large fraction of the population postpones long-term financial decisions (such as starting a new savings product) from day-to-day if postponing the decision till tomorrow carries only a small penalty compared to making the decision today.⁷¹ If the subsidy is being reduced gradually, the household suffers a fairly small loss for failing to open the new account under the old rules. In the following month the annual subsidy would only be CZK 50 less, which after 6 years of saving means CZK 285 in present value terms. Opening a new account requires some effort, even though not very large, and also requires some time which is always scarce. For many people making the decision whether to open a new account or to do something else today, that “something else” will win – something more urgent right now. New account can be opened tomorrow or next week,

⁶⁷Madrian a Shea (2001), Choi, Laibson, Madrian a Metrick (2004), Cronkvist a Thaler (2004), Ariely a Wertenbroch (2002).

ztráta 50 korun ročně není tak hrozná.⁶⁸ Zítra ovšem může přijít zase něco zrovna důležitějšího. Takto může člověk v odkládání pokračovat několik měsíců, přestože v konečném důsledku se mu podpora sníží už o několik stokorun a ve zpětném pohledu by pro něj bylo bývalo výhodnější uzavřít nové spoření ještě před prvním snížením. U lidí s touto tendencí odkládat rozhodnutí vůbec nemusí dojít k „náběhu“ smluv uzavíraných před snižováním podpory. Při jednorázovém snížení v roce 2004 k němu ale došlo – ztráta z odkládání rozhodnutí byla příliš velká a přiměla v podstatě každého, kdo o stavební spoření měl zájem, aby nové spoření uzavřel včas.

Návrh na postupné snižování podpory je přímou aplikací dynamicky se rozvíjejícího oboru behaviorální ekonomie. Na datech z experimentů a z reálného světa dokumentuje, že v široké škále situací se lidé nedokáží rozhodovat v souladu s vlastním zájmem.⁶⁹ Společným rysem doporučení pro praktickou politiku je dát lidem možnost volby, ale strukturovat volbu tak, aby dokázali překonat tendenci k odkládání rozhodnutí nebo při nedokonalém rozhodování byli „postrčení“ ke správnému řešení.⁷⁰ Náš návrh je originální v tom, že se naopak snaží nedokonalosti v rozhodování využít ve prospěch společnosti jako celku. Založením dotovaného spoření před snížením dotace člověk získává dotaci pro sebe, ale činí tak na úkor druhých a pouze udržuje v chodu dotační program, který chceme zrušit. Pointa návrhu je v tom, že se snaží odradit lidi od rozhodování, které je neefektivní pro společnost jako celek, byť je z individualistického hlediska racionální.

the loss of CZK 50 is not tragic after all.⁷² But tomorrow something more urgent might come up again. This way the individual may continue postponing the new account for months, even though the subsidy will be eventually reduced by the order of hundreds of crowns and in retrospect he would have preferred opening the new account before the first reduction. The wave of new accounts need not occur at all for people with this kind of (highly prevalent) tendency to postpone long-term decisions. The difference from the sharp reduction in 2004 is that the loss from postponing the decision was way too large and forced essentially everyone who was ever interested to use the building savings to overcome the tendency to postpone and to open the new account on time.

The proposal to cut the subsidy gradually is inspired directly by behavioral economics, one of the most dynamic subjects within the science of economics. Using data from experiments and the real world, it has documented that people fail to make decisions in accordance with their self-interest in a wide variety of contexts.⁷³ The common theme in its policy recommendations is to give people choice but to structure the choice process such that people would be “nudged” to make the choice that is most likely to be in their best interest.⁷⁴ Our proposal is innovative by doing the opposite – by trying to take advantage of the shortcomings in people’s decision making for the common good. By opening a building savings account before the subsidy is cut an individual collects money for herself or himself but does so at the expense of other people and keeps alive a program that we would like to eliminate. The point is thus to “nudge” that individual away from making a choice that is inefficient for the society as a whole even though it is rational from a narrow individualistic sense. .

⁷¹Madrian and Shea (2001), Choi, Laibson, Madrian and Metrick (2004), Cronkvist and Thaler (2004), Ariely and Wertenbroch (2002).

⁶⁸Tempo snižování o 50 Kč měsíčně nebylo vybráno arbitrárně. Kalibraci jednoduchého modelu (O’Donoghue a Rabin (1999), str. 107-109) bylo zvoleno co nejvýše, aby lidé s realistickou hodnotou měsíčního hyperbolického diskontního faktoru (okolo 0.88-0.90) a s realistickými náklady na uzavření nového spoření (2000 až 2400 Kč, což zahrnuje poplatek stavební spořitelně za uzavření smlouvy a úslou mzdu v řádu 1 až 2 hodin) ještě neměli tendenci uzavírat nové smlouvy s předstihem.

⁶⁹ Výzkumníci identifikovali více zdrojů těchto selhání - hyperbolické diskontování (které vede k tendenci odkládat rozhodnutí), „framing“ při rozhodování vůči irelevantním alternativám, rozhodování pomocí heuristik namísto hledání optima, selektivní ignorace informací relevantních pro rozhodování, podléhání sociálnímu tlaku atd. Pro přehled evidence na datech z reálného světa viz DellaVigna (2009).

⁷⁰Nejnámějším příkladem je program penzijního spoření „Save More for Tomorrow“, který akademici Richard Thaler a Shlomo Benartzi navrhli a pomohli implementovat pro konkrétní větší firmu. Viz Thaler a Benartzi (2004).

⁷²The speed of reduction by CZK 50 per month was not selected arbitrarily. By calibrating a simple model (O’Donoghue a Rabin (1999), p. 107-109) we chose it as high as possible such that people with a realistic value of the monthly hyperbolic discount factor (around 0.88-0.90) and realistic costs of opening a new account (CZK 2000 to 2400, which includes the sign-up fee charged by the building savings society and foregone earnings on the order of one or two hours) were still not prone to open the new accounts early.

⁷³ Researchers have identified several sources of such failures – hyperbolic discounting (which breeds the tendency to postpone decisions), „framing“ of choices against alternatives, choosing with the aid of heuristics, selective ignorance of relevant information, giving in to social pressure etc. For an overview of evidence based on real-world data see DellaVigna (2009).

⁷⁴ Perhaps the best known example is a retirement savings program „Save More for Tomorrow“, which two academic economists, Richard Thaler and Shlomo Benartzi, helped to design and implement for a specific large corporation. (Thaler a Benartzi (2004)).

ZÁVĚR

Náš přístup k reformě jsme aplikovali na návrh reforem dvou dílčích aspektů veřejných financí, jejichž dlouhodobý potenciál pro snížení deficitu činí v součtu okolo 22 miliard korun. To je dostatečná částka ke snížení strukturálního deficitu na 3 procenta, umožňujícího v případě obnovení běžných temp růstu HDP přijetí eura. Implementace obdobného přístupu systematicky na další aspekty veřejných financí umožní přebytky rozpočtu a snížení dluhu v období rychlého ekonomického růstu.

Tyto další reformní kroky by v oblasti fiskálních institucí měly zahrnovat zvýšení transparentnosti při schvalování rozpočtu ve Sněmovně, zkvalitnění metodiky hodnocení dopadů regulace (RIA), posílení pozice vlády při projednávání zákonů s dopadem na rozpočet ve Sněmovně a zrovnoprávnění vládních a poslaneckých návrhů zákonů a pozměňovacích návrhů pokud jde o požadavky kladené na jejich formální i obsahovou stránku.

Na straně výdajů jsou hlavním kandidátem na reformu pravidla veřejných zakázek, která musí být radikálně změněna s cílem omezit korupci a tím i snížit výdaje. Dalšími položkami jsou důchody, jejichž systémová reforma nezbytná; úspory v provozních výdajích státní správy; přesun některých sociálních výdajů do daňového systému; reforma financování měst a obcí zvyšující jejich rozpočtové příjmy a snižující administrativně a ekonomicky neefektivní účelové dotace.

Daňový systém rovněž vyžaduje systémovou re-optimalizaci. Hlavními žádoucími změnami jsou rozšiřování daňových základů kompenzované snížením sazeb, posun od zdanění práce ke zdanění spotřeby a ostatních příjmů, sblížení daňových sazeb mezi různými daněmi, a přesun k vyššímu zdanění negativních externalit.

CONCLUSION

We applied our approach to reforms of two partial aspects of public finances, whose combined potential for reducing the deficit adds to about CZK 22 billion. That amount is sufficient to reduce the structural deficit to 3 percent of GDP, sufficient to adopt the euro when economic growth returns to usual levels. Applying our approach to other aspects of public finances will lead to a budget surplus and a debt reduction in periods of rapid economic growth.

These other reform steps should, on the fiscal institutions side, include increased transparency of the budget approval in the House of Representatives, improved methodology of the Regulatory Impact Assessment process, increased agenda-setting power of the government in the approval of draft legislation in the House, or equalizing the formal and substantive requirements for the draft legislation and amendments submitted by the government and the members of Parliament, respectively.

On the expenditure side, the main candidates for reform are public procurement rules, which need to be radically revised with the aim to cut corruption and thus reduce expenditures. Other crucial items include pensions, where a systemic reform is a must; savings in the operating expenditures of the government bureaucracy; incorporating certain welfare expenditures into the tax system; or reforming the system of local finances by increasing direct revenues of the municipal and regional governments and reducing administratively expensive and economically inefficient grants-in-aid.

The tax system is also ripe for systemic re-optimization. The most desirable changes include broader the tax bases compensated by reduced tax rates, a shift from taxing labor income towards taxing consumption and non-labor income, reduced disparities in tax rates across different taxes, and a shift towards heavier reliance on taxation of negative externalities.

LITERATURA

REFERENCES

- Alesina, A., and A. Drazen. 1991. Why are stabilizations delayed? *The American Economic Review*: 1170–1188.
- Alesina, A., and R. Perotti. 1996. Fiscal discipline and the budget process. *The American Economic Review* 86, no. 2: 401–407.
- Alesina, A., and G. Tabellini. 1990. A positive theory of fiscal deficits and government debt. *The Review of Economic Studies* 57, no. 3: 403–414.
- Alexopoulou, Ioana, Irina Bunda, and Annalisa Ferrando. 2009. Determinants of Government Bond Spreads in New EU Countries. *ECB Working Paper* 2009, no. 1093 (September 23).
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1474275.
- Ariely, D., and K. Wertenbroch. 2002. Procrastination, deadlines, and performance: Self-control by precommitment. *Psychological Science* 13, no. 3: 219.
- Atkinson, A.B., and Joseph E. Stiglitz. 1980. *Lectures on Public Economics*. McGraw-Hill Inc., US, April 1.
- Becker, S., G. Deuber, S. Stankiewicz, M. L. Lanzeni, B. Giesel, and T. Mayer. 2010. Public debt in 2020. *Deutsche Bank Research* 2010.
- Benartzi, S., and R. Thaler. 2004. Save More Tomorrow (TM): Using Behavioral Economics to Increase Employee Saving. *Journal of Political Economy* 112, no. 1: S164–S187.
- Bernheim, B. Douglas. 2002. Taxation and saving. In , 3:1173-1249. *Handbook of Public Economics*. Elsevier.
- Bos, F. 2008. The Dutch Fiscal Framework: History, Current Practice and the Role of the Central Planning Bureau. *OECD Journal on Budgeting* 8, no. 1: 7.
- Cecchetti, S. G, M. S. Mohanty, and F. Zampolli. 2010. The Future of Public Debt: Prospects and Implications. *BIS Working Paper* 2010, no. 300.
- Cronqvist, H., and R. H Thaler. 2004. Design choices in privatized social-security systems: Learning from the Swedish experience. *American Economic Review* 94, no. 2: 424–428.
- Cukierman, A., and A. H Meltzer. 1989. A political theory of government debt and deficits in a neo-Ricardian framework. *The American Economic Review* 79, no. 4: 713–732.
- DellaVigna, S. 2009. Psychology and economics: Evidence from the field. *Journal of Economic Literature* 47, no. 2: 315–372.
- Fabrizio, S., and Ashoka Mody. 2006. Can Budget Institutions Counteract Political Indiscipline? *IMF Working Paper* 2006, no. 06 (May).
- Greiner, A., and B. Fincke. 2009. *Public Debt and Economic Growth*. Springer Verlag.
- von Hagen, J., A.H. Hallett, and R. Strauch. 2001. *Budgetary Consolidation in EMU*. Commission of the EC, Directorate-General for Economic and Financial Affairs (DG ECFIN).
- Hallerberg, Mark, Rolf Rainer Strauch, and Jürgen von Hagen. 2009. *Fiscal Governance in Europe*. 1 ed. Cambridge University Press, March 16.
- Choi, James J., David Laibson, Brigitte C. Madrian, and Andrew Metrick. 2004. For Better or for Worse: Default Effects and 401(k) Savings Behavior. In , 81-126. NBER Chapters. National Bureau of Economic Research, Inc.
- International Monetary Fund. 2007. Code of good practices on fiscal transparency.
- . 2010. World Economic Outlook, Rebalancing Growth, April 2010. International Monetary Fund, April.
- Kirchgässner, G. 2001. The effects of fiscal institutions on public finance: a survey of the empirical evidence. *CESifo Working Paper Series* 2001, no. 15. Series No. 617.
- Madrian, B. C, and D. F Shea. 2001. The Power of Suggestion: Inertia in 401 (k) Participation and Savings Behavior. *Quarterly Journal of Economics* 116, no. 4: 1149–1187.
- Neck, R., and J. -E. Sturm. 2009. Sustainability of Public Debt: Introduction and Overview. In Neck, R. and Sturm, J.-E.(eds.): *Sustainability of public debt*, 97:95–96. MIT Press.
- O'Donoghue, T., and M. Rabin. 1999. Doing it now or later. *American Economic Review* 89, no. 1: 103–124.
- OECD. 2002. OECD Best Practices for Budget Transparency.
- Persson, T., and L. E.O Svensson. 1989. Why a stubborn conservative would run a deficit: Policy with time-inconsistent preferences. *The Quarterly Journal of Economics*: 325–345.
- Persson, T., G. Tabellini, and F. Trebbi. 2001. *Electoral rules and corruption*. MIT Press.
- Roland, Gerard. 2000. *Transition and Economics: Politics, Markets, and Firms*. 1 ed. The MIT Press, August 21.
- Sedmíhradská, Lucie. 2007. Rozpočtové rámce: Mohou opravdu zajistit fiskální disciplínu? unpublished manuscript available at http://kvf.vse.cz/storage/1180482587_sb_sedmíhradska.pdf.

Sunega, P. 2005. Efektivnost vybraných nástrojů bytové politiky v České republice. *Sociologický časopis/Czech Sociological Review*, no. 02: 271.

Tsebelis, G. 2002. *Veto players: How political institutions work*. Princeton University Press.

APPENDIX I: DEBTS AND DEFICITS – TERMINOLOGY AND DEFINITIONS

Differences in published data on deficits and debts can be often confusing. However, the fact that two institutions report a different number may be simply caused by the fact that they used a different indicator. The indicators used to describe the government deficit and government or central debt differ in two important respects:

- a) which institutions are included (and therefore their deficits/debts enter the statistics),
- b) whether we work with accrual principle or cash principle.

As far as Czech and European data are concerned, we can typically find two basic methods of reporting balances: GFS 1986 (methodology designed by IMF, it was updated to GFS 2001) and ESA 95 (Eurostat methodology). GFS respects the cash principle of recording incomes and expenditures and it is more selective with respect to which institutions are included. ESA 95 follows the accrual principle and includes data quite a few additional public institutions (e.g. Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond, Vinařský fond, Česká konsolidační agentura, but also public universities and other institutions). Most of the numbers (especially in international comparisons) reported in this paper are based on ESA 95 methodology.

Debt indicators:

1. State debt – state obligations arising from state foreign loans, bank credits and issued state bonds and other state obligations (CZSO definition), 1178.2 billions CZK in 2009
2. General government debt – overall debt of the sector of government public institutions, 1282 billions CZK in 2009

Deficit related indicators:

Total observed deficit consists of cyclical and structural deficit.

Structural deficit is the hypothetical deficit that the country would have if its output does not deviate from the level of potential output.

Cyclical deficit is the part of the observed deficit that can be attributed to the fact that the economy is producing less than the potential level of output.

Primary balance is the observed deficit net of interest payments related to existing public debt.

APPENDIX II: DEFICITS AND DEBTS – BASIC RELATIONSHIPS

THE RELATIONSHIP BETWEEN PUBLIC DEBT, INTEREST RATES AND PRIMARY DEFICIT

The mathematical relations between primary deficit, interest rates and public debt are not different from similar accounting operations for a normal debtor. If we define the debt at the end of year t as D_t , interest rate for the next period as i_{t+1} , and the primary balance as PB_t , the dynamics of debt accumulation follows this relationship:⁷⁵

$$D_{t+1} = D_t + D_t \cdot i_{t+1} - PB_{t+1}$$

If we want to see the results in relative numbers (in terms of GDP), we get

⁷⁵This simple option neglects monetization of debt. For more details see Neck and Sturm (2008), or Greiner and Fincke (2009)..

$$\frac{D_{t+1}}{GDP_{t+1}} = (1 + r_{t+1}) \frac{D_t}{GDP_t} \cdot \frac{GDP_t}{GDP_{t+1}} - \frac{PB_{t+1}}{GDP_{t+1}}$$

Where we for simplicity measure all variables in constant prices (therefore r_t is real interest rate).

This can be simplified to: $d_{t+1} = \frac{1 + r_{t+1}}{1 + g_{t+1}} \cdot d_t - pb_{t+1}$

where r is the real interest rate on state debt, d is the debt to GDP ratio and pb is the ratio of primary balance to GDP.

The primary balance that has to be achieved if the debt ratio d_0 is to remain constant is then given by:

$$pb^* = \frac{r - g}{1 + g} \cdot d_0$$

Implications are clear: countries with high level of debt, bad reputation (high interest rates) and with low economic growth can only achieve stabilization with high surpluses on primary balance. Countries that start with stabilization before it is too late, can achieve the same goal much easier. Stable debt ratio can be even achieved with a reasonable level of primary balance deficit (surplus is not necessary).

SUSTAINABILITY OF PUBLIC DEBT

The most common theoretical criterion for sustainability of public debt is derived from the application of non-Ponzi game condition on governments. This condition can be described as a requirement that the current discounted level of public debt is equal to zero. This condition together with debt dynamics equation leads to the following relationship:

$$\sum_{t=1}^{\infty} \left(pb_t \prod_{s=1}^t \frac{1 + g_s}{1 + r_s} \right) + d_0 = 0$$

A bit more useful alternative to this expression is the analysis based on medium-run development of debt based on current debt, expected development of GDP and real interest rates. In the case we are looking for scenarios describing feasible reduction of debt to GDP ratio within a given time horizon.

APPENDIX III: DEBT STABILIZATION ANALYSIS

The relationship between real economic growth, interest rates, and primary balance consistent with stable long run debt is given by the following equation for the debt to GDP ratio (d_0) that we want to achieve, real interest rate (r) and real rate of growth of the economy (g):

$$pb^* = \frac{r - g}{1 + g} \cdot d_0$$

If we want to estimate the debt-stabilizing level of primary balance, we need the estimates of future economic growth and of future interest rates on state debt. Unfortunately the interest rates (which play a very important role – see Chart A1) are very difficult to predict as they can be quite sensitive to market expectations.

Chart A2 describes the same relationship between debt and primary balance for illustrative estimation of the sensitivity of the debt stabilizing primary balance to economic growth for five different levels of public debt – ranging from already historical level of 30%, via current 40% up to 70% that we can achieve in relatively near future and that are typical for an average EMU country. In all of the cases we assume a stable real interest rate at the level of 2.2% (i.e. relatively optimistic level for higher level of debt). Individual points in the chart show the observed combinations of primary debt and economic growth during 1999-2008 and their relative position to the 30% debt line reveals whether we used to have rather sustainable or unsustainable fiscal policy. It is apparent that with the exception of 2004-2007 we were spending more than we could afford (with respect to debt stabilization) and even in these years we relied on high rate of growth rather than on prudent fiscal policies.

CHARTA1: SENSITIVITY OF DEBT STABILIZING PRIMARY BALANCE TO REAL INTEREST RATES (FOR INITIAL DEBT RATIO AT 40% OF GDP)

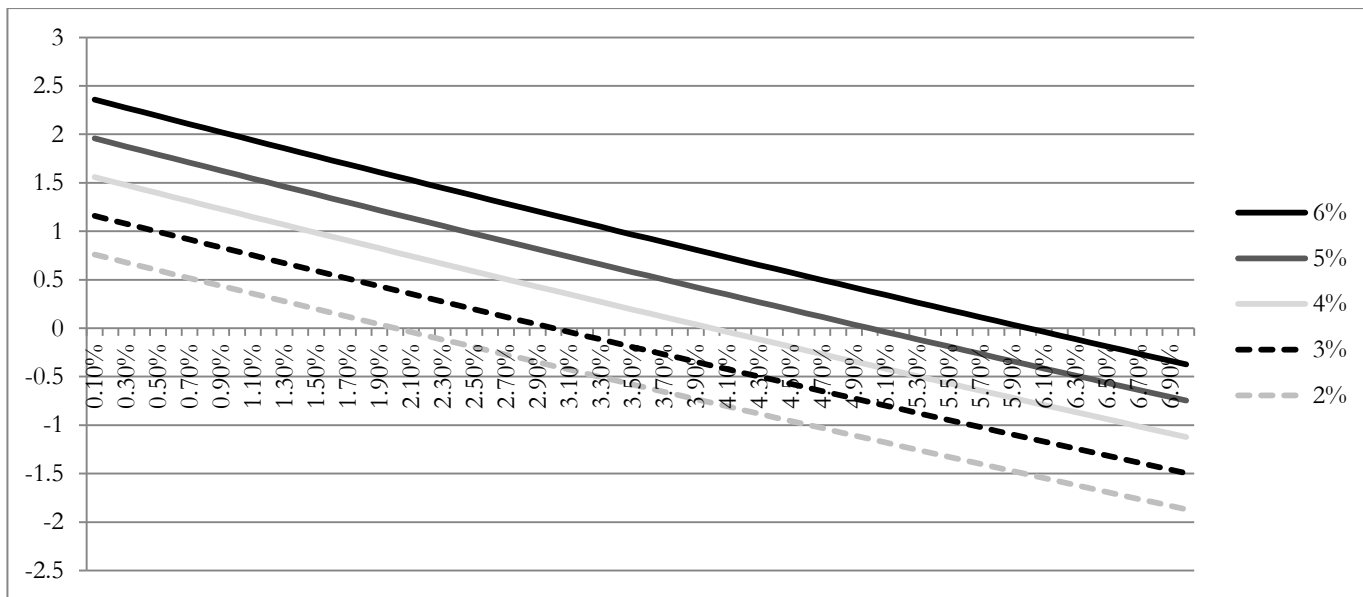
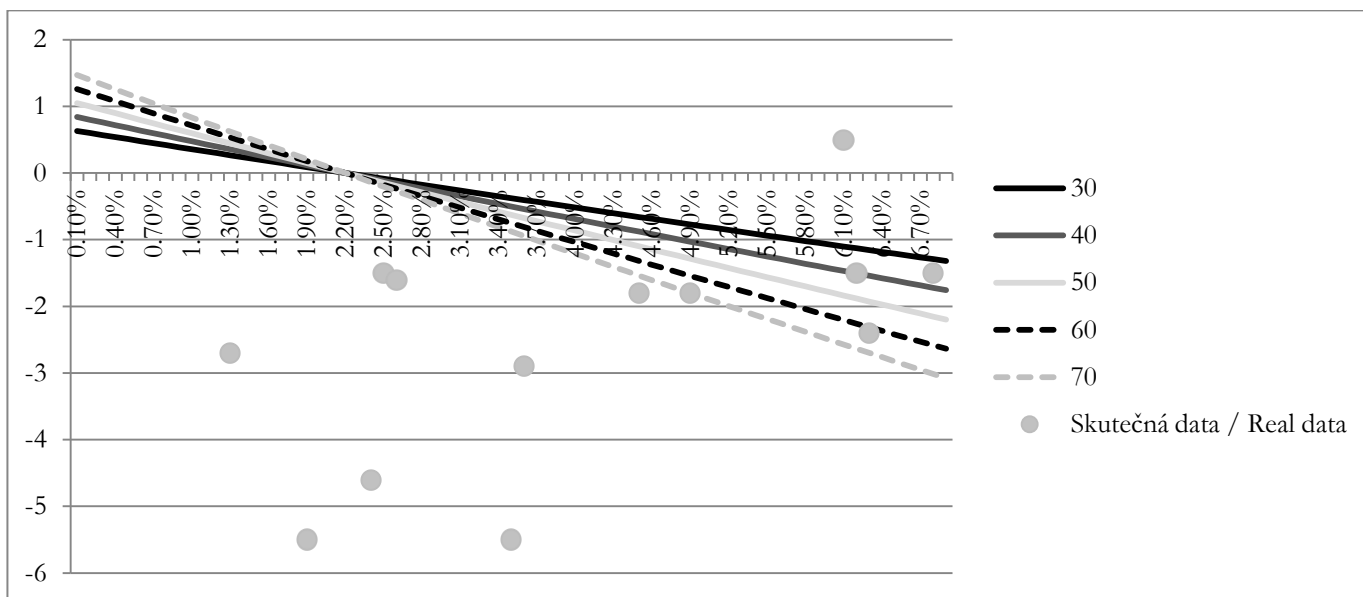


CHART A2 – RELATIONSHIP BETWEEN DEBT-STABILIZING PRIMARY BALANCE AND ECONOMIC GROWTH (FOR GIVEN R AND D₀)



APPENDIX IV: PROGNOSIS OF THE FUTURE GROWTH OF THE CZECH GOVERNMENT DEBT AND THE STABILIZING SCENARIO

Our prognosis of the development of public debt burden until 2020 is based on analysis of scenarios that use combinations of following assumptions

1. Real GDP growth – two versions:

- a) Uses IMF forecasts till 2015 and assumes a stable real rate of growth at the level of 3.5% p.a. for 2015-2020.
- b) Uses IMF forecasts till 2015 and assumes higher rate of growth for 2015-2020 (derived from the average rate of

growth of Czech economy during 2000-2007, i.e. 4.4%).

2. Real interest rates – three versions:

- a) Real interest rates will return to levels close to the levels typical for years 2001-2007. This assumption can be consistent with an optimistic scenario that assumes recovery of confidence in the financial markets and treatment of Czech economy as a borrower with stable public finance.
- b) Medium level – real interest rate on Czech public debt will remain above the pre-crisis (2001-2007) level (+0.5 perc. point). The real interest rate would thus remain between historical values and higher values achieved during the financial crisis.
- c) Pessimistic option: based on variant b, but from 2015 on assumes even higher interest rate caused by hostile response caused by low confidence in Czech policies. This seems to be consistent with unsuccessful reform.

3. Primary balance – 2 options:

- a) Starts with data from the Convergence scenario and assumes primary balance at 2.1% of GDP from 2014 on.
- b) Assumes return to average levels of primary balances after 2014.

Because of limited space and improbability of some of the combinations we describe here only four selected scenarios out of the 12 possible combinations:

- Scenario 1: There will be at least partial stabilization according to the convergence program, growth will follow the trajectory expected by the IMF and interest rates will be lower. This case would mean that the Czech Republic would have a good initial situation for future stabilization of the debt and it will have good prospects of meeting the Maastricht convergence criteria.
- Scenario 2: “No change scenario” – economic growth is assumed to return to average rates of growth from 2000-2007, so are the primary balances. The interest rates would be following the medium trend (b). In this case we will find out that time is running out much faster. The debt ratio will very quickly reach the level of 50% of GDP and will get to 60% by 2020.
- Scenario 3: More pessimistic version of scenario 2, in this case the financial markets “reward” our inability to continue with the reform with higher interest rates. Time will run out even faster, we will have problems with the Maastricht debt criterion in 2018 at the latest.
- Scenario 4: Scenario 3 with lower assumed rates of growth. While seemingly the most pessimistic among the presented scenarios, it can actually be the most realistic one. In this case we will struggle with debt approaching 70% GDP by 2020. Reducing the debt and meet the Maastricht criteria will become quite difficult.
- The stabilization scenario assumes that the Czech economy returns to growth according to growth scenario (b), has access to lower interest rates (a) and primary balance would be gradually decreased to -1.8% of GDP by 2014 and kept at this level from 2015 on.

The results under each scenario are presented in Chart 6 in the main text.

APPENDIX V: CALCULATING THE PREDICTED IMPACT OF A CHANGE IN FISCAL INSTITUTIONS IN THE CZECH REPUBLIC ON THE BUDGET DEFICIT AND DEBT

We construct two alternative indices of fiscal institutions for the Czech Republic, one based on the methodology of Hallerberg, Strauch and von Hagen (2009) and the other on Fabrizio and Mody (2006), hereinafter referred to as HSH and FM, respectively. Both studies have developed their own, though related, approaches to measuring the quality of fiscal institutions. They assign numerical values to various features of the budget process, with higher values indicating that a given feature is more conducive to budgetary discipline. Then they construct an index as a weighted average of the numerical values across all features, normalized on a zero-one scale. Both studies distinguish three core phases of the budget process – preparation, legislative phase, and implementation.

Our indices for the Czech Republic were constructed from information contained in International Budget Practices and Procedures Database published by the OECD (OECD, 2009), which contains results of the 2007 OECD survey of detailed budget practices and procedures in OECD countries. We also consulted several government officials and legislative documents to verify the information about certain practices. Since the FM study already contains the value of the index for the Czech Republic for 2003 and earlier years, we merely updated their index for institutional changes that occurred after 2003. As is true with all qualitative indices, our decision as to what particular value to assign to each

dimension of fiscal governance sometimes inevitably required some subjective judgment. The main reason was an occasional lack of clear mutually exhaustive options.

Tables A.1 and A.2 show the features of the budget process that comprise the HSH and FM indices, as well as values that we assigned for the Czech Republic in 2009.⁷⁶

We then see how the value of the index would change if the Czech Republic improved its fiscal institutions to a (better) benchmark country. The benchmark for the HSH index (which focused on old 15 EU-member states) is the 3rd quartile (top 25%) of the index among the old EU-15 countries.⁷⁷ We thus created an artificial country that reflects superior though not absolutely stellar performance. To provide a real life example, the three EU-15 countries that pass the top 25% benchmark for the delegation index are United Kingdom, Ireland, and France, for fiscal contracting Luxembourg, Austria, and France, and for fiscal targets Luxembourg, Netherlands, and Belgium. The benchmark country for the FM index (which focused on Central and Eastern Europe) country is Estonia, the country with the highest index.

With index values and regression results from HSH and FM at hand, we calculated the changes in fiscal performance implied by changing the values of the index from the current Czech levels to the benchmark levels. Using estimates in HSH (HSH, Tables 4.1 and 4.3), the implied impacts on fiscal performance are expressed in the following formulas:

$$\Delta \text{Change in Gross Debt Ratio} = 2.26 * \Delta \text{Delegation Index} + 0.55 * \Delta \text{Contract Index} - 11.91 * \Delta \text{Contract Index} * \text{Veto}$$

$$\Delta \text{Budget Balance} = -0.61 * \Delta \text{Delegation index} - 1.63 * \Delta \text{Contract Index} + 12.1 * \Delta \text{Contract Index} * \text{Veto}$$

where *Change in Gross Debt Ratio* denotes the annual change in the gross debt to GDP ratio measured in percentage points. A new variable $\Delta \text{Change in Gross Debt Ratio}$ thus measures differences in *Change in Gross Debt Ratio*. $\Delta \text{Budget Balance}$ corresponds to a change expressed in percentage points of the general government budget balance ratio to GDP. These changes are in turn determined by gaps between the fiscal governance indices for the Czech Republic and the top 25% EU benchmark, as captured by variables $\Delta \text{Delegation Index}$ and $\Delta \text{Contract Index}$. The variable *Veto* enters the HSH regressions as a significant characteristic of the political system and reflects the largest ideological distance between parties that from the government or, in case of minority government, the parliamentary majority. Its value in our calculation corresponds to our conservative estimate for the Czech Republic (0.25, Tsebelis 2002). In other words, our results take into account the interaction between the fiscal institutions and the political system, but only measure what would happen if the Czech Republic changed its institutions but kept the political system unchanged.

Using the estimates in FM (FM, Table 10, column 3) the implied impacts on fiscal performance are derived from a non-linear least squares estimation and are expressed as⁷⁸

$$\Delta \text{Government Primary Balance} = \Delta [(1 - 1.05 * (\text{District Magnitude} - \text{Avg District Magnitude})) + (1 - 0.1 * (\text{Voter Turnout} - \text{Average Voter Turnout})) * 3.08 * \text{Overall Index Value}]$$

Table A.4 shows the results for each formula. Depending on the index and reference study used, the Czech Republic could have its budget deficit reduced by 0.238 or 0.25 percent of GDP, or its debt could grow by 0.325 percent of GDP per year less if its index of fiscal institutions improved to that of the benchmark country. These numbers seem modest at first sight but they constitute about a tenth of the 3% deficit target encompassed by many countries including the Czech Republic. Also since annual deficits accumulate into ever higher debts and interest payments on debts, we also perform an (admittedly rough) projection of fiscal developments over the next ten years. Taking the 2009 values of the gross debt ratio, the general government primary balance, and the yield on 10-year government bonds⁷⁹, we calculate the gross debt ratio trajectory over 10 years, and the same trajectory assuming that the budget balance or change in debt ratio are reduced every year by the predicted change in the index of fiscal institutions to the level of the benchmark country. Lower part of Table A.4 reports the results.

⁷⁶For more details on the construction of indices including index weighting and authors' motivations for a given survey structure, see HSH and FM.

⁷⁷ Since the regressions in HSH use several sub-indices (the so-called delegation, fiscal contracting, and fiscal targeting indices), the benchmark is constructed separately for each sub-index.

⁷⁸For a description of political system variables *District Magnitude* and *Voter Turnout*, please see (FM, pp. 737-738).

⁷⁹Gross debt ratio/GDP=0.354, Primary balance/GDP=0.053, 10-year yield on government bonds 3.98%. Source: The Czech National Bank and the Czech Statistical Office.

TABLE A.1: FISCAL INSTITUTIONS AND THEIR INDEX PARAMETERS FOR THE CZECH REPUBLIC: HSH INDEX.

	ASSIGNED 2009 VALUES
A. BUDGET NEGOTIATIONS	
1. GENERAL CONSTRAINT	3
2. AGENDA SETTING	4
3. SCOPE OF BUDGET NORMS IN THE SETTING OF AGENDA	2.66
4. STRUCTURE OF NEGOTIATIONS	4
B. BUDGET APPROVAL	
5. PARLIAMENTARY AMENDMENTS	4
6. PARLIAMENTARY AMENDMENTS REQUIRED TO BE OFF-SETTING	4
7. CAN CAUSE FALL OF GOVERNMENT	4
8. ALL EXPENDITURES PASSED IN ONE VOTE	2
9. GLOBAL VOTE ON TOTAL BUDGET SIZE	4
C. BUDGET IMPLEMENTATION	
10. MINISTER OF FINANCE CAN BLOCK EXPENDITURES	0
11. SPENDING MINISTRIES ARE SUBJECT TO CASH LIMITS	0
12. DISBURSEMENT APPROVAL REQUIRED FROM MINISTER OF FINANCE OR CONTROLLER	0
13. TRANSFERS OF EXPENDITURES BETWEEN CHAPTERS	4
14. CHANGES IN THE BUDGET LAW DURING EXECUTION	2
15. CARRY-OVER OF UNUSED FUNDS INTO THE NEXT YEAR	1.33
D. BUDGET RULES	
16. MULTIANNUAL TARGET	2
17. PLANNING HORIZON	2
18. NATURE OF MULTI-ANNUAL TARGET	4
19. DEGREE OF COMMITMENT	3

TABLE A.2: FISCAL INSTITUTIONS AND THEIR INDEX PARAMETERS FOR THE CZECH REPUBLIC: FM INDEX

	ASSIGNED 2009 VALUES
A. PREPARATION	
1. EXISTENCE OF STATUTORILY MANDATED FISCAL RULES	0
2. SEQUENCE OF BUDGETARY DECISION MAKING	4
3. COMPILATION OF THE DRAFT BUDGET	4
4. MEMBERS OF EXECUTIVE RESPONSIBLE FOR RECONCILING CONFLICTS OVER BUDGET BIDS	0
B. LEGISLATION	
5. CONSTRAINTS ON THE LEGISLATURE TO AMEND THE GOVERNMENT'S DRAFT BUDGET	4
6. SEQUENCE OF VOTES	4
7. RELATIVE POWER OF THE EXECUTIVE VIS-À-VIS THE PARLIAMENT	2.67
8. AUTHORITY OF THE NATIONAL PRESIDENT IN THE BUDGET PROCEDURE	2.67
C. IMPLEMENTATION	
9. FLEXIBILITY TO CHANGE BUDGET AGGREGATES DURING EXECUTION.	4
10. TRANSFERS OF EXPENDITURES BETWEEN CHAPTERS (I.E. MINISTRIES' BUDGETS)	2.67

11. CARRYOVER OF UNUSED FUNDS TO NEXT FISCAL YEAR	1.33
12. PROCEDURE TO REACT TO A DETERIORATION OF THE BUDGET DEFICIT (DUE TO UNFORESEEN	2.67

TABLE A.3: INDEX VALUES FOR THE CZECH REPUBLIC AND THE BENCHMARK COUNTRY, HSH AND FM INDICES

HSH	CZECH REPUBLIC	3RD QUANTILE OLD EU-15
DELEGATION INDEX (TABLE A.1, A+B+C) ^x	0.69 ^{xx}	0.76
CONTRACT INDEX (TABLE A.1,C10,C13,D)	0.56	0.77
FISCAL TARGET (TABLE A.1, D)	0.69	0.91
FM	CZECH REPUBLIC	ESTONIA
OVERALL INDEX VALUE	2.67	2.72

x Terms in brackets refer to governance dimensions from HSH used for calculations.

xx Index values from HSH have been rescaled to range between 0 and 1.

Table A.3 Index values for the Czech Republic and reference benchmarks.

TABLE A.4 CHANGES IN FISCAL PERFORMANCE PREDICTED BY AN IMPROVEMENT IN THE FISCAL INSTITUTIONS INDEX

INDEX AND REGRESSION	HSH	HSH	FM
PREDICTED DEPENDENT VARIABLE	CHANGE IN GROSS DEBT RATIO	BUDGET BALANCE	BUDGET BALANCE
REDUCTION IN BUDGET BALANCE (%GDP)	0.325	0.238	0.250
IN BILLION CZK	12	8.8	9.2
REDUCTION IN DEBT OVER 10 YEARS (% GDP)	3.38%	3.20%	4.38%
IN BILLION CZK	124	118	165

Figures calculated using the formula $Debt(t+1)=Debt(t)-Balance(t)+i*Debt(t)$.

APPENDIX VI: ESTIMATING THE SHARE OF BUILDING SAVINGS SUBSIDIES THAT DO NOT LEAD TO HIGHER HOUSEHOLD SAVINGS

Our methodology follows from a standard microeconomic theory of the impact of taxes and subsidies on savings. As households that do not respond to the savings subsidy with higher savings are those that use the building savings up to the limit beyond which additional savings are not subsidized, and also have savings exceeding the limit, the estimate relies on identifying households that save more than the limit. Households have also precautionary motives for savings. One has to then allow for the fact that even households whose savings exceed the limit could be affected by the subsidy, if the savings invested in alternative products are generally used for precautionary savings, while the building savings, which are of limited use for precautionary motives, may constitute genuinely new savings. To identify such households one would ideally need to have detailed information about the incomes, savings, and other characteristics at the household level.

The most suitable data that we could identify was a survey “Investments and debts of households” conducted in April 2008.⁸⁰ It is a representative sample of the Czech population of people older than 15 years and weights are available to allow extrapolating from the dataset to population aggregates. The sample size is 1114 and 82% of respondents gave valid answers to the questions that are of interest to us. The survey asked questions about whether the household is

⁸⁰Investice a dluhy domácností, Factum Invenio 2008. Summary of the survey available at http://www.factum.cz/314_investice-a-dluhy-domacnosti-2008

currently using, or considers using, specific savings, investment, and credit products. It also contains standard demographic information about the household, including monthly income. A major shortcoming of the survey is that it only records whether the household is using a given financial product or not, but does not ask how much money it saves or owes through the product. Therefore we were forced to make some assumptions to identify households whose savings were unaffected by the subsidy.

The general assumption is that if the household saves more than the limit, including its non-precautionary savings, then such household is likely to use a wider range of savings products. For example, a household that invests in the building savings and also owns long-term deposit accounts, stocks, and mutual funds is almost certainly unaffected by the availability of the building savings subsidy. But a household that invests in building savings and a short-term deposit account only is quite likely using the deposit account for precautionary motives and therefore some of its building savings may constitute additional savings induced by the subsidy. We therefore classify households that save through the building savings but are not affected by the subsidy as those that

- Have two or more savings products that can be regarded as reasonable substitutes to the building savings. (Deposit accounts, deposit certificates, stocks, mutual funds, “cash in the closet”, etc., while current accounts, short-term accounts and pension savings are excluded as the motives driving savings in these products are substantially different from motives behind building savings)
- Have a loan from the building savings company, or have two other types of loans (consumer loan, car leasing), excluding mortgage. Households that borrow and save have building savings at the same time are also almost certainly unaffected in their level of savings (or debt) since they simply use the subsidy to maximize the value of their “portfolio”.

We also identify households that have building savings and in whose case the subsidy actually leads to higher savings. The criterion is that the household

- Does not have any other long-term savings product, or does not have any outstanding loan except mortgage.

The assumptions used to classify households in this way are inevitably arbitrary, but we think they are fairly conservative and bias our estimates towards underestimating the share of unaffected people.⁸¹

Once we identify households that have “too many” other savings and credit products, we need to make an additional assumption about how many of them save into the building savings at the contribution limit. Recall that a household that has total savings above the limit but its savings in the building savings are below the limit is likely affected by the subsidy at the margin. The population-wide average is actually near the limit⁸². We therefore assume that all households save at the limit in the higher income groups where participation in building savings is prevalent (over 66%). For lower-income groups, we assume that the share of households in that income group that save at the limit is proportional to the participation of that income group relative to the higher income groups.⁸³ The remaining steps are mechanical – we sum up the number of households classified in each income group, multiply by the fraction assumed fraction of those that save at the limit and multiply by the limit amount to compute the total amount of the subsidy in that does not lead households in the sample to have higher savings. Last, the sample weights are used to extrapolate this number to the population. As a result, we obtain that at least 44% of total expenditure on the subsidy goes to households whose savings are not any higher because of the subsidy, while at most 29% of the subsidy goes to households whose savings are likely to be increased by the subsidy. The remaining 27% is indeterminate as it goes to households that cannot be reasonably classified in either category.

⁸¹ E.g., we do not classify as unaffected the households that have building savings and mortgage at the same time, although a strong argument can be made that such households are in fact unaffected.

⁸² The average annual subsidy per client was CZK 2927 in 2009 while the subsidy at the limit is CZK 3000. The average however is slightly contaminated by the fact that some clients are still collecting the subsidy according to the old rules (for savings that started before 2004) when the limit was CZK 4500. Source: <http://acss.cz/cz/novinari-a-odbornici/vyvoj-statistik/>

⁸³ E.g., if 20% of households have building savings in the CZK 15,000-20,000 income group while 60% of households have building savings in the higher income groups (CZK 30,000 and more), we assume that 30% (20/60) households in the CZK 15,000-20,000 income group save at the limit.

O IDEA

Institut pro demokracii a ekonomickou analýzu (IDEA) je novým projektem Národohospodářského ústavu AV ČR, v. v. i. a prof. Jana Švejnara. IDEA je moderní a politicky nezávislé myšlenkové centrum (think-tank), které vytváří a nabízí širokou škálu podstatných myšlenek a názorů pro veřejnou sféru, založených na solidní analýze; přispívá ke vzniku celonárodní vize a strategie pro budoucnost a poskytuje občanům dostatečné informace k tomu, aby byl jejich hlas výrazněji slyšet uprostřed společenského dění a jejich zvolené představitele vedl k odpovědnosti vůči veřejným zájmům.

Principy fungování IDEA

1. Vytváření shody na základě intelektuální otevřenosti – přijímání volné soutěže myšlenek, otevřenost podnětům z různých částí světa, přehodnocování existujících stanovisek vzhledem k novým výzvám.
2. Využívání nejvhodnějších teoretických a praktických poznatků – snaha o rozvinutí postupů na základě nejlepších teoretických i praktických poznatků (z České republiky i ze zahraničí).
3. Zaměření aktivit na vytvoření efektivní politiky a strategie České republiky – doplňovat akademické instituce vytvářením podkladů efektivním a operativním způsobem.

ABOUT IDEA

Institute for Democracy and Economic Analysis (IDEA) is a new project of the Economic Institute of Czech Academy of Sciences and of prof. Jan Švejnar. IDEA is a modern and politically independent think-tank that generates and disseminates a broad range of leading ideas for policy, based on solid analysis; contributes to the creation of a national vision and strategy for the future; and provides citizens with sufficient information to make their voices heard in public life and to hold their elected leaders accountable to the public interest.

IDEA's guiding principles

1. Creating policy consensus on the basis of intellectual openness – accepting free competition of ideas; being open to ideas generated in all parts of the world; re-evaluating existing positions in the face of new challenges.
2. Using best theoretical and empirical frameworks – striving to develop policies on the best conceptual framework and empirical evidence (from the Czech Republic and abroad).
3. Focusing activities on creating effective policy and strategy in Czech Republic – complementing academic institutions by formulating documents in an effective operational way.



<http://idea.cerge-ei.cz>