

PRAVIDLA FISKÁLNÍ POLITIKY

David Prušvic

**Doktorská disertační práce
Praha, 2007**

Prohlášení:

Prohlašuji, že práci s názvem „Pravidla fiskální politiky“ jsem vypracoval samostatně, veškerou použitou literaturu jsem v textu náležitě označil a její seznam uvádím na konci práce.

V Praze dne 14. prosince 2007

David Prušvic

Poděkování:

Na tomto místě bych rád poděkoval především svému školiteli prof. Ing. Vratislavu Izákovi, CSc. za jeho trpělivost a cenné komentáře, dále internímu oponentovi Ing. Janu Pavlovi, Ph.D. za relevantní připomínky a v neposlední řadě dalším členům Katedry veřejných financí, jmenovitě (abecedně) Ing. Stanislavu Klazarovi, Ph.D., Ing. Lucii Sedmihradské, Ph.D., Ing. Barboře Slintalové, Ph.D. a Ing. Leoši Vítkovi, Ph.D., za jejich podnětné komentáře, jakožto i všem ostatním, kteří přispěli svojí dobře míněnou radou.

Zvláštní projev díky pak patří Ing. Tomáši Kozelskému z Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí za jeho čas strávený nad korekcemi této práce.

Abstrakt

Předkládaná práce zachycuje komplexnějším způsobem problematiku fiskálních pravidel, včetně vybraných v realitě používaných typů, s cílem přispět na základě analýzy současného stavu fiskálních rámců v Evropské unii a v České republice k diskusi o volbě vhodného fiskálního pravidla pro české veřejné finance a českou ekonomiku.

Stěžejní typy fiskálních pravidel byly komparovány jednak vzájemně, jakožto i ve vztahu k osmi fundamentálním atributům ideálního fiskálního pravidla. Pozornost byla rovněž věnována chování pravidel v rámci hospodářského cyklu. Ze srovnávaných pravidel bylo celkově nejlépe hodnoceno pravidlo výdajové.

Jelikož primárním fiskálním rámcem po české veřejné finance je Pakt stability a růstu, byla spolu s Maastrichtskými fiskálními kritérii hodnocena jeho účinnost. Metodou pro hodnocení byla vybrána panelová regresní technika nejmenších čtverců s fixními efekty. Výsledek ekonometrické verifikace potom naznačil, že pravidlo Paktu účinné skutečně bylo, avšak že je funkční pouze tehdy, je-li skutečně vynutitelné (citelná ztráta z nečlenství v „euro klubu“).

Další část práce se teoreticky věnujeme otázce koordinace politiky fiskální a měnové. Analýza se ubírá směrem malých otevřených ekonomik cílujících míru inflace s deficitním omezením, čili k problematice relevantní pro českou ekonomiku. Sestavujeme tak teoretický model, kterým ukazujeme, jak tyto dva stěžejní elementy hospodářské politiky reagují na chování druhé autority sledující svůj zájem vyjádřený tzv. ztrátovou funkcí příslušné autority a kdy je možné dosáhnout bodu stálého stavu v prostoru nástrojů měnové a fiskální politiky. Řešíme rovněž otázku koordinace těchto dvou makropolitik po vstupu české ekonomiky do společného měnového prostoru a pomocí dedukce pak z nastolených premis modelu usuzujeme na důležitost fiskálního pravidla v malých ekonomikách pro jejich „zdravý“ fiskální vývoj.

Na závěr práce syntetizujeme získané poznatky a vyvozujeme patřičné závěry pro českou hospodářskou politiku, které ústí do návrhu vlastního, resp. modifikace, fiskálního pravidla vhodného pro české veřejné finance v kontextu evropského Paktu stability a růstu.

Klíčová slova: fiskální politika, fiskální pravidlo, Pakt stability a růstu, interakce fiskální a monetární autority

JEL klasifikace: C23, E61, E62, H6

Summary

This paper devotes to fiscal policy rules, a highly frequent topic in a nowadays public finance literature. The aim of this study is, on the basis of the current fiscal frameworks in the European Union countries and in the Czech Republic, to contribute to the discussion on Czech fiscal rules.

First, main types of fiscal rules are compared both mutually as well as with eight fundamental attributes of the ideal fiscal rule. Attention is also paid to fiscal rules' behaviour during the business cycle. Based on our comparison, the expenditure rule seems to be the most convenient one.

However, since the Stability and Growth Pact represents a primary fiscal framework for the Czech public finance, it has also been evaluated together with the Maastricht's fiscal criteria, where an OLS technique with fixed effects has been chosen to apply. The econometric verification indicates that the SGP's rule was really effective, especially when there was a perceptible loss (e.g. from "Euro-club" non-membership).

Following part of the thesis discusses central bank's and government's behaviour in a small open economy with a strong autonomous monetary policy and a fiscal policy restricted by the fiscal policy rule. Presented model thus fully corresponds with the Czech reality, where the Czech National Bank's independency is evaluated as a very strong one, its monetary-policy regime is an inflation targeting and the Czech public finance must follow fiscal policy rules of the Pact. Specific part deals with a common monetary policy and individual fiscal policy, again from the small open economy's point of view. This chapter may contribute to the solution of a question what fiscal policy should be practiced before and after the Economic and Monetary Union entrance.

At the end we synthesize individual pieces of knowledge and deduce conclusions for the Czech economic policy via proposal of a specific fiscal policy rule.

Keywords: Fiscal Policy, Fiscal Policy Rule, Stability and Growth Pact, Interaction between Monetary and Fiscal Policy Authority

JEL classification: C23, E61, E62, H6

Obsah

Úvod	1
1 Obecné vymezení pravidel v hospodářské politice	4
1.1 Fiskální pravidlo – pojem a jeho funkce	4
1.2 Stručný historický vývoj fiskálních pravidel.....	5
1.3 Klady a zápory fiskálních pravidel.....	6
1.3.1 Výhody a přínosy fiskálních pravidel.....	6
1.3.2 Nevýhody a nedostatky fiskálních pravidel.....	8
1.4 Architektura fiskálních pravidel.....	9
1.4.1 Dobře vymezené pravidlo	9
1.4.2 Transparentnost.....	10
1.4.3 Adekvátnost	11
1.4.4 Konzistentnost	11
1.4.5 Jednoduchost.....	11
1.4.6 Flexibilita.....	12
1.4.7 Vynutitelnost	12
1.4.8 Účinnost.....	14
1.5 Ideální fiskální pravidlo = „mission impossible“?	14
2 Druhy fiskálních pravidel.....	16
2.1 Výdajové pravidlo.....	19
2.2 Bilanční pravidla	23
2.2.1 Argumenty ospravedlňující deficitní financování	23
2.2.2 Argumenty proti deficitnímu financování.....	24
2.2.3 Pravidlo vyrovnané celkové bilance	24
2.2.4 Zlaté pravidlo	25
2.2.5 Pravidlo vyrovnané strukturální části rozpočtové bilance	28
2.3 Dluhové pravidlo.....	30
2.4 Příjmová pravidla.....	34
2.5 Nezávislá fiskální instituce.....	34
2.6 Srovnání hlavních druhů fiskálních pravidel.....	34
3 Fiskální pravidla zemí Evropské unie a České republiky.....	37
3.1 Fiskální rámec zemí evropského společenství – stručný historický vývoj a jeho současná podoba	37
3.1.1 Smlouva o založení Evropského společenství.....	37
3.1.2 Pakt stability a růstu	42
3.2 Fiskální rámce v České republice.....	53
3.2.1 Přínosy fiskálního cílení a rozpočtových rámců pro veřejné finance	55
3.2.2 Problémy českých střednědobých rozpočtových rámců.....	56
3.2.3 Regulace zadluženosti obcí a krajů – ukazatel dluhové služby	58
3.3 Analýza fungování fiskálních pravidel Evropské unie	61
4 Interakce měnových a fiskálních pravidel.....	66
4.1 Konstrukce modelu	67
4.1.1 Východiska modelu	67
4.1.2 Odvození reakčních funkcí	68
4.2 Přízpůsobovací proces v modelu reakčních funkcí centrální banky a vlády	71
4.3 Vliv exogenních proměnných	73
4.4 Interakce společné měnové politiky měnové unie a národní fiskální politiky.....	74

4.4.1	Interakce společné měnové politiky měnové unie a národní fiskální politiky v modelu dvou instrumentálních proměnných.....	77
5	Návrh fiskálního pravidla vhodného pro Českou republiku	81
5.1	Východiska návrhu	81
5.2	Návrh fiskálního pravidla vhodného pro Českou republiku	82
	Shrnutí a závěr.....	84
	Příloha 1: Deskriptivní statistika celkové a strukturální bilance sektoru vládních institucí a veřejného dluhu v zemích Evropské unie a vybraných členů OECD.....	95
	Příloha 2: Schématické znázornění sektoru všeobecné vlády v České republice podle ESA 95.....	99
	Příloha 3: Rozklad celkové rozpočtové bilance na cyklickou a strukturální složku	100
	Příloha 4: Vybraná fiskální pravidla v zemích OECD	104

Seznam tabulek

Tabulka 1: Dopad jednorázových opatření a praktik kreativního účetnictví do rozpočtových bilancí zemí EU-15 (1993 – 2003, v % HDP)	10
Tabulka 2: Přehled různých typů fiskálních pravidel a jejich druhů implementovaných na různých úrovních vládního sektoru v EU-25 v roce 2005	18
Tabulka 3: Celkové závazky vlády ve vybraných zemích OECD podle tří scénářů (v % HDP).....	26
Tabulka 4: Porovnání vybraných druhů fiskálních pravidel na základě atributů "ideálního fiskálního pravidla"	35
Tabulka 5: Hodnocení vybraných druhů fiskálních pravidel na základě atributů "ideálního fiskálního pravidla"	35
Tabulka 6: Srovnání vybraných druhů pravidel.....	36
Tabulka 7: „Starý“ a „nový“ Pakt stability a růstu – shrnutí hlavních změn.....	43
Tabulka 8: Váha hlasů členských států Evropské unie v Radě EU	45
Tabulka 9: Společná věcná náplň stabilizačních a konvergenčních programů	46
Tabulka 10: Přehled střednědobých cílů.....	47
Tabulka 11: Postup v případě nadměrného deficitu v zemích EU-25 (2002 – 2006)	52
Tabulka 12: Srovnání metodik ESA 95, GFS 86 a metodiky fiskálního cílení	54
Tabulka 13: Výdajové rámce v ČR v letech 2003 – 2007 (v mld. Kč).....	56
Tabulka 14: Zadluženost obcí v České republice (v mld. Kč).....	58
Tabulka 15: Statistika zadluženosti obcí v České republice měřená ukazatelem dluhové služby (2003 - 2006).....	59
Tabulka 16: Výstup panelové regresní analýzy – závisle poměná: primární cyklicky očištěná bilance (PCAB), panely: EU-25, EU-15 a EU-12	63
Tabulka 17: Deskriptivní statistika vysvětlované proměnné – primární cyklicky očištěná bilance – v EU-12 (1990 – 2006)	64
Tabulka 18: Výstup panelové regresní analýzy – závisle poměná: primární cyklicky očištěná bilance (PCAB), panely: EU-12	65
Tabulka 19: Výstup panelové regresní analýzy – závisle poměná: primární cyklicky očištěná bilance (PCAB), panel: EU-25, EU-15, EU-12	65
Tabulka 20: Dopady exogenních proměnných na reakci fiskální autority v podobě změny strukturálního deficitu	73
Tabulka 21: Dopady exogenních proměnných na reakci měnové autority v podobě změny nominální úrokové míry.....	73
Tabulka 22: Podíl celkového salda sektoru vládních institucí na HDP (v %) – deskriptivní statistika (země EU-25 a vybraní členové OECD, 1995 – 2006)	95
Tabulka 23: Podíl cyklicky očištěného salda sektoru vládních institucí na HDP (v %) – deskriptivní statistika (země EU-25, 1995 – 2006).....	96
Tabulka 24: Podíl dluhu sektoru vládních institucí na HDP (v %) – deskriptivní statistika (země EU-25 a vybraní členové OECD, 1995 – 2006).....	97
Tabulka 25: Implicitní úroková míra z dluhu sektoru vládních institucí (v %) – deskriptivní statistika (země EU-25 a vybraní členové OECD, 1991 – 2006)	98
Tabulka 26: Výpočet příjmových a výdajových elasticit a citlivostí, včetně citlivosti celkové rozpočtové bilance (EU-25)	101
Tabulka 27: Přehled a klasifikace vybraných fiskálních pravidel zemí OECD.....	104

Seznam obrázků

Obrázek 1: Vývoj rozpočtového salda vládního sektoru ve vybraných zemích OECD (1970 - 2005).....	4
Obrázek 2: Boxplot implicitní úrokové míry z dluhu sektoru vládních institucí zemí Eurozóny (EU-12) (1991 – 2006)	7
Obrázek 3: Cíle Gramm-Rudman-Hollings Act I a II a skutečná výše deficitu (mld. USD)	13
Obrázek 4: Grafické znázornění nepřímé závislosti mezi jednoduchostí a flexibilitou fiskálního pravidla.....	15
Obrázek 5: Grafické znázornění komplexity a vynutitelnosti fiskálního pravidla	15
Obrázek 6: Nástin typů fiskálních pravidel.....	16
Obrázek 7: Druhy bilančních pravidel	23
Obrázek 8: Vývoj běžné a celkové vládní rozpočtové bilance ve Velké Británii (1971 - 2006)	28
Obrázek 9: Srovnání meziročního tempa růstu skutečného reálného HDP, potenciálního produktu odhadnutého HP filtrem ($\lambda = 100$) a potenciálního produktu odhadnutého metodou produkční funkce (ČR, 1995 - 2011)	30
Obrázek 10: Vztah dluhové kvóty a tempa růstu HDP	31
Obrázek 11: Snow ball efekt v zemích EU-25 a vybraných zemích OECD v roce 2006 (v p.b.)	32
Obrázek 12: Box plot rozdílu mezi změnou dluhové kvóty a deficitem v % HDP (1999 – 2006)	33
Obrázek 13: Vývoj dluhové kvóty v zemích EU-12 v letech 1990 – 2006	39
Obrázek 14: Obecný postup při nadměrném deficitu (metodika Smlouvy o založení Evropského společenství)	41
Obrázek 15: Grafické znázornění posunu komplexity a vynutitelnosti fiskálních pravidel zemí Evropské unie.....	44
Obrázek 16: Průměrné čisté půjčky/výpůjčky v % HDP sektoru vládních institucí v zemích EU (1995 - 2006)	45
Obrázek 17: Výjimečné a dočasné překročení referenční hranice a vznik nadměrného deficitu podle Paktu stability a růstu	49
Obrázek 18: Postup při nadměrném schodku dle Nařízení Rady EU č. 1467/1997 a Nařízení Rady EU č. 1056/2005.....	50
Obrázek 19: Vztah závislosti výše první sankce a rozpočtového deficitu vládního sektoru.....	51
Obrázek 20: Schématické znázornění fiskálního cílení v České republice.....	53
Obrázek 21: Podíl výdajů jednotlivých složek sektoru všeobecné vlády na celkových nekonsolidovaných výdajích sektoru vládních institucí v ČR (1995 - 2006).....	57
Obrázek 22: Vývoj podílu dluhu územních samosprávných celků na HDP a celkovém dluhu vládních institucí v ČR (1993 – 2006)	59
Obrázek 23: Čisté půjčky(-)/výpůjčky(+) sektoru vládních institucí v ČR v členění podle jednotlivých subsektorů (1995 – 2006)	60
Obrázek 24: Boxplot primárního cyklicky očištěného přebytku (+) / deficitu (-) v EU-12 (v % HDP, 1990 – 2006)	64
Obrázek 25: Nákres křivek reakční funkce fiskální a měnové politiky ($\beta_B < 1/3\alpha$).....	70
Obrázek 26: Přizpůsobovací proces v grafech reakčních funkcí fiskální a měnové autority ($\beta_B < 1/3\alpha$)	72
Obrázek 27: Přizpůsobovací proces v grafech reakčních funkcí fiskální a měnové autority ($1/3\alpha < \beta_B < 1/2\alpha$)	72
Obrázek 28: Negativní nabídkový šok v grafu reakčních funkcí fiskální a měnové autority ($1/3\alpha < \beta_B < 1/2\alpha$)	74
Obrázek 29: Podíl členských zemí EU na celkových peněžních výdajích domácností na konečnou spotřebu EU-27 v roce 2006	76
Obrázek 30: Podíl současných členských zemí eurozóny (EU-13) a České republiky na celkových peněžních výdajích domácností na konečnou spotřebu v roce 2006	76

Obrázek 31: Nákres křivek reakční funkce národní fiskální a nadnárodní monetární autority v malé ekonomice ($\beta_B < 1/3\alpha$)	78
Obrázek 32: Dopad snížení deficitů veřejných rozpočtů velkých ekonomik měnové unie v grafu reakční funkce národní fiskální autority v malé ekonomice a společné nadnárodní monetární autority ($\beta_B < 1/3\alpha$)	79
Obrázek 33: Nákres křivek reakční funkce národní fiskální autority při reakci pouze na output gap, reakční funkce národní fiskální autority s fiskálním pravidlem a reakční funkce křivky nadnárodní monetární autority v malé ekonomice	79
Obrázek 34: Sektor všeobecné vlády v ČR v metodologii Evropského systému národních účtů (ESA 95)	99
Obrázek 35: Schématické znázornění výpočtu potenciálního produktu pomocí Cobb-Douglasovy produkční funkce	102

Úvod

Deficitní financování státních potřeb bylo v relativně dávné minulosti spojeno především s válkami. Po jejich odeznění bylo zvykem deficitní bilanci vyrovnat. Druhá polovina dvacátého století tyto „zvyky“ rozvrátila, přestalo být psaným i nepsaným pravidlem srovnat rozpočtové příjmy a výdaje. Velká deprese ve třicátých letech minulého století a učení J.M. Keynesa obsažené především v jeho knize „Všeobecná teorie zaměstnanosti, úroku a peněz“ přispěly k obohacení fiskální politiky o další funkci, kdy kromě funkce alokační a redistribuční, jenž ve 20. století rovněž značně posílila, se přiznává nástroji zvanému „veřejné rozpočty“ pravomoc stabilizovat hospodářský vývoj. Veřejné finance se tak slovy A. Lernerova stávají „funkčními“. Povzbuzování agregátní poptávky se časem ukázalo být v některých zemích jako ne příliš šťastné, obzvláště v období expanze, ve kterých přispívala k inflačně-mzdovým tlakům. Priorita byla v té době na straně vyrovnávání hospodářského cyklu.

V sedmdesátých letech se na scéně objevuje stagflace, která se mj. přisuzuje prováděné keynesiánské politice. Deficity a dluhy se zdají být permanentní součástí fiskální politiky, a tak se politici přiklání k jiným směrům ekonomického myšlení ve snaze zvrátit nepříznivý trend a povzbudit ekonomiku země odlišným způsobem.

Přesto jsou osmdesátá a první polovina devadesátých let ve vyspělých ekonomikách OECD spojena s relativně vysokými rozpočtovými deficity a růstem veřejného dluhu, který v některých státech dokonce překročil výši ročního nominálního hrubého domácího produktu. V řadě zemí se krátkodobá a dlouhodobá nerovnováha veřejných financí stává makroekonomickým problémem „číslo jedna“. Současně se s tímto fenoménem v Evropě objevují snahy o hlubší hospodářsko-politickou integraci završenou jednotným trhem se společnou měnovou politikou.

Reakce na danou skutečnost přišla v podobě zavedení fiskálních kritérií, jako jedna z podmínek vstupu do třetí etapy hospodářské a měnové unie. Ovšem i po přijetí společné měny se ukazuje požadavek „zdravých veřejných financí“ za stále aktuální, z pohledu řady ekonomů dokonce coby nezbytný pro fungování takového uskupení. Dochází proto k instalacím fiskálního pravidla, jež limituje přílišné deficitní chování vlád a působí pozitivním způsobem na neúměrnou výši závazků veřejného sektoru.

Česká republika od počátku svého vzniku též „bojuje“ s rozpočtovými deficity a dluhy. Přestože tamější oficiální statistiky z počátku devadesátých let vykazovaly vyrovnanou či mírně deficitní bilanci, řada deficitů byla skryta, stejně jako závazky veřejného sektoru, převážně v podobě záruk. Ačkoliv nebyla situace v devadesátých letech v České republice z důvodu proběhlé transformace z plánovaného hospodářství na ekonomiku tržní zcela běžná, deficity a zejména tempo, s jakým roste absolutní zadlužení veřejného sektoru, se stále nedaří efektivně eliminovat. Jistým „optickým klamem“ je konstantní nebo dokonce klesající deficitní kvóta z důvodu vysokého a často ex ante neočekávaného tempa růstu hrubého domácího produktu, který dluhovou i deficitní kvótu snižuje.

V roce 2004 vstoupila Česká republika do Evropské unie, čímž na sebe převzala i povinnosti fiskálního rámce evropského společenství – Paktu stability a růstu. Ten ve zjednodušené formě vyžaduje v krátkém období vyvarovat se tzv. „nadměrných deficitů“ definovaných jako vyšší než tříprocentní podíl deficitu vládního sektoru na hrubém domácím produktu v době hospodářského růstu a nepřekročit šedesátiprocentní výši dluhové kvóty, ve středním období pak dosáhnout diferencovaného střednědobého bilančního cíle pohybujícího se v intervalu mezi jedním procentem podílem cyklicky očištěné záporné bilance na hrubém

domácím produktu a vyrovnaným nebo přebytkovým stavem strukturální bilance sektoru vládních institucí.

Rovněž bylo v České republice zavedeno střednědobé rozpočtování se střednědobými výdajovými rámci, avšak praxe ukázala, že nevynutitelnost tohoto výdajového pravidla způsobuje jeho nedodržování.

Předkládaná studie se snaží poměrně komplexním způsobem zachytit problematiku fiskálních pravidel, včetně vybraných v realitě používaných typů, a přispět tak na základě analýzy současného stavu fiskálních rámců v Evropské unii a v České republice k diskusi o volbě vhodného fiskálního pravidla pro české veřejné finance a českou ekonomiku.

Již bylo naznačeno, že předmětem práce jsou pravidla fiskální politiky (v angl. „fiscal policy rules“) vyspělých ekonomik zemí OECD a zemí Evropské unie, s důrazem na Pakt stability a růstu a s ohledem na české ekonomické prostředí. Přestože množství zahraniční literatury v posledním desetiletí na toto téma několikanásobně přibýlo (troufáme si říci, že především díky Paktu stability a růstu a projektu společné evropské měny), v české literatuře se doposud jedná o nepříliš prostudovanou část veřejných financí. Navíc zahraniční prameny se často orientují na velké vyspělé ekonomiky a pouze na některé segmenty fiskálních pravidel. Vhodný teoretický aparát pro post-transformační ekonomické struktury, jakožto i pro ekonomiky vstupující do společného měnového prostoru, potažmo i praktická aplikace, doposud chybí.

Práce si klade za primární cíl navrhnout vhodné fiskální pravidlo pro českou ekonomiku s ohledem na vnější (Pakt stability a růstu) a vnitřní (interakce měnové a fiskální politiky, dlouhodobá udržitelnost veřejných financí) ekonomické prostředí.

Představený hlavní cíl práce je logickým vyústěním následujících pěti dílčích cílů:

- determinovat a analyzovat klíčové prvky fiskálních pravidel,
- analyzovat společné fiskální pravidlo zemí Evropské unie v průběhu devadesátých let a v současnosti,
- verifikovat pomocí vhodných ekonometrických a statistických technik skutečný vliv fiskálních pravidel Evropské unie na relevantní fiskální ukazatel ověřující účinnost pravidla,
- analyzovat současná národní fiskální pravidla České republiky,
- na ekonomickém modelu demonstrovat vliv fiskálního pravidla na úrokovou míru a na strukturální rozpočtovou bilanci v prostředí s národní měnovou politikou a v prostředí se společnou měnovou politikou v prostoru měnové unie.

Pro účely výzkumu v rámci disertační práce a s ohledem na vytyčené cíle byly formulovány následující hypotézy:

- **Hypotéza č. 1:** Zavedení fiskálních pravidel má relevantní pozitivní vliv na vybrané fiskální proměnné.
- **Hypotéza č. 2:** V prostoru měnové unie hraje fiskální pravidlo z hlediska „zdravých veřejných financí“ potenciální klíčovou roli jak u velkých, tak u malých ekonomik.

Následující řádky seznamují se strukturou práce a v rámci jednotlivých kapitol i s použitými vědeckými metodami.

První kapitola práce obecně vymezuje pravidla fiskální politiky, jejich eventuelní potřebnost a přínosy, stejně jako jejich nevýhody či nedostatky. Pokračuje stručným historickým vývojem pravidel, tzv. „třemi vlnami“, a navazuje na výhody a nevýhody fiskálních pravidel obecnými požadavky kladenými na fiskální rámce, neboli vymezením osmi klíčových charakteristik „ideálního fiskálního pravidla“. Analýzu všech osmi atributů završuje, a kapitolu tak uzavírá, zodpovězení otázky, zda je jejich izochronní naplnění reálné.

Kapitola druhá rozčleňuje fiskální pravidla podle nejrozličnějších hledisek na pravidla omezující příjmovou, výdajovou stranu rozpočtů či na pravidla bilanční, dluhová, pravidla ex-ante a ex-post, pravidla s různou periodicitou, pravidla dle typu územní jednotky, pravidla cílující veličinu či veličinu limitující, apod. Poté pokračuje podrobným analytickým rozбором bilančních pravidel a pravidla dluhového, spolu s praktickými příklady jejich implementace ve vybraných zemích EU a OECD. Závěr kapitoly patří syntéze získaných poznatků zpracované v tabulkových přehledech.

Kapitola třetí se podrobně věnuje fiskálnímu rámci zemí Evropské unie s důrazem na kontextuální vývoj pravidla Paktu stability a růstu. Opomenuta není ani stručná analýza revize Paktu v roce 2005. Rozebíráme rovněž numerická fiskální pravidla v České republice a to jak na národní úrovni tak i na úrovni samosprávných celků. Závěr přísluší ekonometrické verifikaci fungování pravidel Paktu stability a růstu, jenž mimo jiné prozrazuje, jaké další faktory mají poměrně silný vliv na diskreční složku rozpočtu vlády a jaká naopak, oproti teoretickému předpokladu, nebyla statisticky signifikantní. Ukázán je také odlišný účín pravidla při jiném mechanismu vynutitelnosti.

Ve čtvrté části práce se teoreticky věnujeme otázce koordinace politiky fiskální a měnové. Zastáváme totiž názor, že není možné posuzovat důsledky omezení fiskální politiky samostatně, v čemž nás mj. utvrzuje i v poslední době rostoucí vlna zájmu o tuto problematiku. Naše analýza se ubírá směrem malých otevřených ekonomik cílujících míru inflace s deficitním omezením, čili k problematice relevantní pro českou ekonomiku. Sestavujeme tak teoretický model, kterým ukazujeme, jak tyto dva stěžejní elementy hospodářské politiky reagují na chování druhé autority sledující svůj zájem vyjádřený tzv. ztrátovou funkcí příslušné autority a kdy je možné dosáhnout bodu stálého stavu v prostoru nástrojů měnové a fiskální politiky. Není opomenut ani vliv exogenních proměnných. Dále se kapitola ubírá otázkou koordinace těchto dvou makropolitik po vstupu české ekonomiky do společného měnového prostoru a pomocí dedukce pak z nastolených premis modelu usuzujeme na důležitost fiskálního pravidla v malých ekonomikách pro jejich „zdravý“ fiskální vývoj.

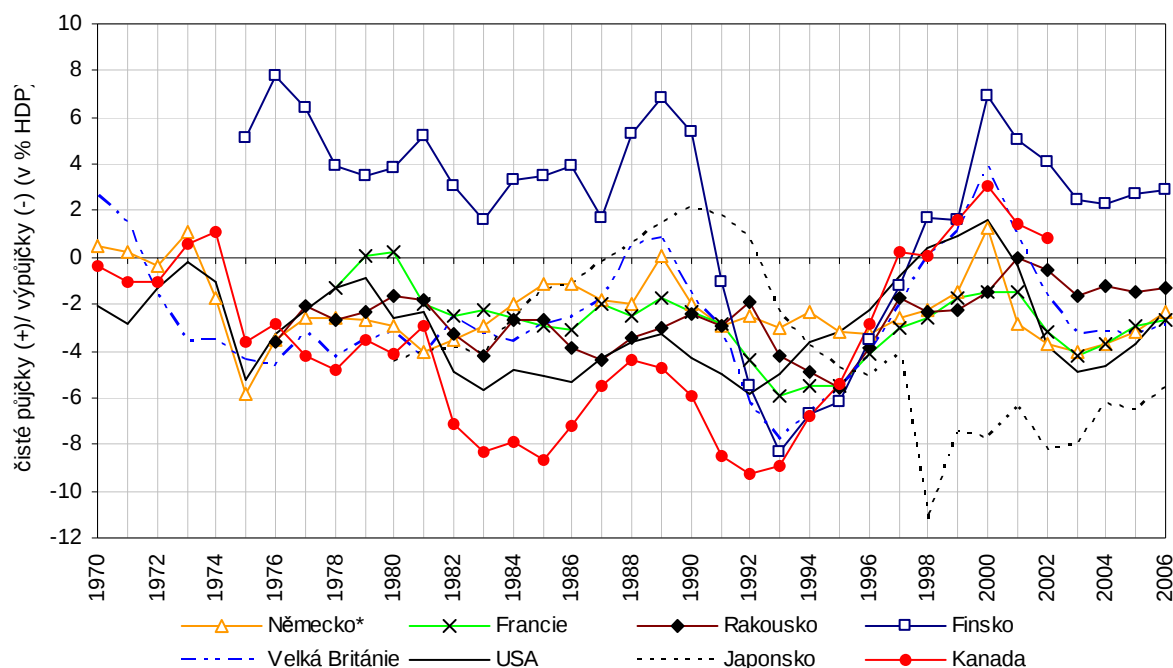
Na závěr syntetizujeme získané poznatky a vyvozujeme patřičné závěry pro hospodářskou politiku, které ústí do návrhu vlastního fiskálního pravidla vhodného pro české veřejné finance v kontextu evropského Paktu stability a růstu.

1 Obecné vymezení pravidel v hospodářské politice

1.1 Fiskální pravidlo – pojem a jeho funkce

O účinnosti fiskální politiky lze jak na poli teorie tak i praxe diskutovat. Přesto se zejména v posledních desetiletích hledá možnost jejího omezení. V řadě zemí OECD totiž došlo v oblasti rozpočtových deficitů (viz obrázek č. 1), a následně pak jejich kumulací do dluhu veřejného sektoru, ke zhoršení situace (Danninger, 2002). Vlády se snaží podnikat kroky směrem k dlouhodobě udržitelným veřejným financím, čili k nalezení takové „... kombinace rozpočtového deficitu a dluhu, která zabezpečuje, že dluh neroste bez omezení“ (European Commission, 2003, s. 244). Jedním z možných způsobů řešení fiskální udržitelnosti je použití fiskálního pravidla. Cílem je eliminovat riziko nadměrné aktivity (zejména expanzivního charakteru) politických činitelů kontrolními a příkazovými mechanismy především v podobě rozpočtových (deficitních) a dluhových pravidel.

Obrázek 1: Vývoj rozpočtového salda vládního sektoru ve vybraných zemích OECD (1970 - 2005)



*Pozn.: *) deficit Německa od roku 1992 včetně východního.*

Zdroj: European Commission (2007b). Vlastní úprava.

V oblasti fiskální politiky se podporuje záměr snižovat rozpočtové deficity k určité předem stanovené úrovni či snižovat veřejný dluh nebo se objevují oba dva požadavky najednou (Pakt stability a růstu). Všechna pravidla v makroekonomických politikách však mají jedno společné – zajištění určité kredibility a snížení aktivních zásahů státu (Kopits, 2001, s. 3-4).

V roce 1998 publikovali George Kopits a Steven Symansky zásadní studii na poli fiskálních pravidel, v níž se mimo jiné pokusili sestavit komplexnější definici fiskálního pravidla. Přestože autoři vymezují termín „pravidlo fiskální politiky“ čistě pro účely své práce, definice se v odborných kruzích velice dobře ujala a dnes se jedná o jednu z nejcitovanějších definic fiskálního pravidla¹. Fiskální pravidlo tedy lze chápat jako „... dlouhodobé omezení fiskální

¹ Viz Kell (2001); Danninger (2002); Creel (2003).

politiky, obvykle definované ve smyslu nějakého indikátoru souhrnného fiskálního chování. Pravidla podle uvážení pokrývají sumární fiskální indikátor, jako vládní rozpočtový deficit, výpůjčky, dluh nebo hlavní komponenty z vyjmenovaných – často vyjádřené jako numerický strop nebo cíl v proporci k hrubému domácímu produktu.“ (Kopits, Symansky, 1998, s. 2)

1.2 Stručný historický vývoj fiskálních pravidel

Makroekonomické politiky zaměřené na cílování určité proměnné, či její korigování, se staly v posledních desetiletích módou. Na počátku devadesátých let přešla řada zemí na režim cílování inflace, cílovat je možno i kurz (např. fixní kurz, crawling peg) atd. V oblasti fiskální politiky se podporuje cíl snižovat rozpočtové deficity k nějaké předem stanovené úrovni či snižovat veřejný dluh. Všechna pravidla v makroekonomických politikách mají jedno společné – zajištění kredibility a snížení aktivních zásahů státu². Od osmdesátých let pozorujeme v řadě zemí snahu o fiskální konsolidaci, v devadesátých letech se tato aktivita transformovala na již uvedená fiskální pravidla a tím i utvrdila. Za posledních pár dekád se tak počet fiskálních pravidel v rozvinutých ekonomikách několikanásobně zvýšil. Ovšem nelze tvrdit, že by se fiskální pravidla dříve nepoužívala. G. Kopits mapuje jejich historii ve třech vlnách:

- i) Polovina 19. stol. – zlaté pravidlo (některé státy USA a kantony ve Švýcarsku), podle kterého se vlády zavázaly udržovat vyrovnanou běžnou (neinvestiční) část rozpočtu. Investiční výdaje by dle této logiky měly být financovány deficitním způsobem, neboť přínos z těchto investic je dlouhodobý a postihuje tak více generací. Běžný (neinvestiční) rozpočet v sobě obsahuje jen amortizaci.
- ii) Období po druhé světové válce – pravidlo vyrovnaného rozpočtu (Německo, Itálie, Japonsko), většina těchto pravidel byla založena na „zlatém pravidle“ (Belgie, Nizozemí, Švédsko), k nim bylo přidáno i pravidlo zákazu financování deficitu centrální bankou.
- iii) Třetí vlna se datuje od zavedení novozélandského Fiscal Responsibility Act (1994), pro toto období je charakteristická variabilita pravidel – vyrovnané rozpočty různého druhu, dluhové a výdajové stropy – a to jak na národní úrovni, tak i na nižších úrovních. Stejným rysem tohoto období je důraz kladen na transparentnost vládních procesů, plynoucí často z mezinárodních úmluv – sladění účetních postupů a statistických vykazování (System of National Accounts – SNA, European System of Accounts 1995 – ESA95, nebo Government Finance Statistics Mezinárodního měnového fondu (GFS 2001)). Zvýšení transparentnosti a ozdravení veřejných financí je také často podmínkou pro poskytnutí úvěru od Mezinárodního měnového fondu v případě finanční krize.
Aby nedocházelo k porušení věrohodnosti pravidla, jsou pravidla této „třetí vlny“ většinou doprovázena únikovou klauzulí.

Pro pravidla třetí vlny je rovněž typické rozšíření pokrytí ze státního rozpočtu na sektor centrální vlády a některé z dalších složek sektoru všeobecné vlády, či rovnou na celý sektor všeobecné vlády/sektor vládních institucí, přičemž v některých zemích tomu předcházelo ještě omezení na lokální/regionální úrovni.

Každá mince má však dvě strany, proto následující řádky patří bližšímu pohledu na klady a zápory fiskálních pravidel obecně.

² Blíže Kopits (2001).

1.3 Klady a záporny fiskálních pravidel

1.3.1 Výhody a přínosy fiskálních pravidel

Fiskální pravidla by měla sloužit především jako rámec pro politické činitele, omezujíc tak jejich chování v různých dobách politického cyklu a eliminujíc tímto způsobem jejich vliv na hospodářský cyklus. Kell (2001) nazývá tento argument politickým důvodem pro zavedení fiskálního pravidla. O rozvoj tohoto aspektu se postarali především autoři Školy veřejné volby, jakými jsou např. J. Buchanan a R. Wagner (1977). Schuknecht (2004) sumarizuje následující charakteristické důsledky problému vztahu mezi principálem a agentem:³ fiskální iluze, kdy voliči ne zcela rozumí tomu, co je placeno z jejich daní, jaké jsou náklady na jednotlivé veřejné statky, jaké je intertemporální rozpočtové omezení, apod., jelikož náklady na tyto informace jsou pro něj příliš vysoké; volební cyklus, během něhož strany u moci prosazují před koncem svého volebního období expanzivní fiskální politiku, na počátku volebního období pak naopak provádějí politiku restriktivní; asymetrická alokace nákladů a užitků jednotlivých výdajových programů (typickým příkladem je lokální veřejný statek placený z celkových daní, tzv. „common pool problem“), která vede politiky reprezentující zájmy těchto dílčích skupin k poptávání takového množství veřejných statků, které pro danou společnost jako celek není optimální⁴; na stejné logice je založen i distribuční konflikt mezi jednotlivými zájmovými skupinami či generacemi (náklady nese celá skupina, tj. všichni daňoví poplatníci, avšak užitek jen někteří); a v neposlední řadě Niskanenův egoistický byrokrat, využívající asymetrické informace k maximalizaci svého užitku mimo jiné rovněž prostřednictvím maximalizace svého úřadu. Výsledkem by tedy měla být stabilizace veřejných financí (potažmo i hospodářského vývoje) za pomoci restrikce vlivu zájmových skupin a politiků.⁵

V řadě zemí je fiskální pravidlo zavedeno z důvodu ukotvení fiskální disciplíny v zákonném aktu či v nějaké mezinárodní smlouvě, objevuje se spolu s fiskální konsolidací a stává se tak jejím nejviditelnější doplňkem. Jeho hlavním cílem je pak buď snížit rozpočtový deficit, nebo výši veřejného dluhu a následně stabilizovat nové hodnoty na dlouhodobě udržitelné úrovni.

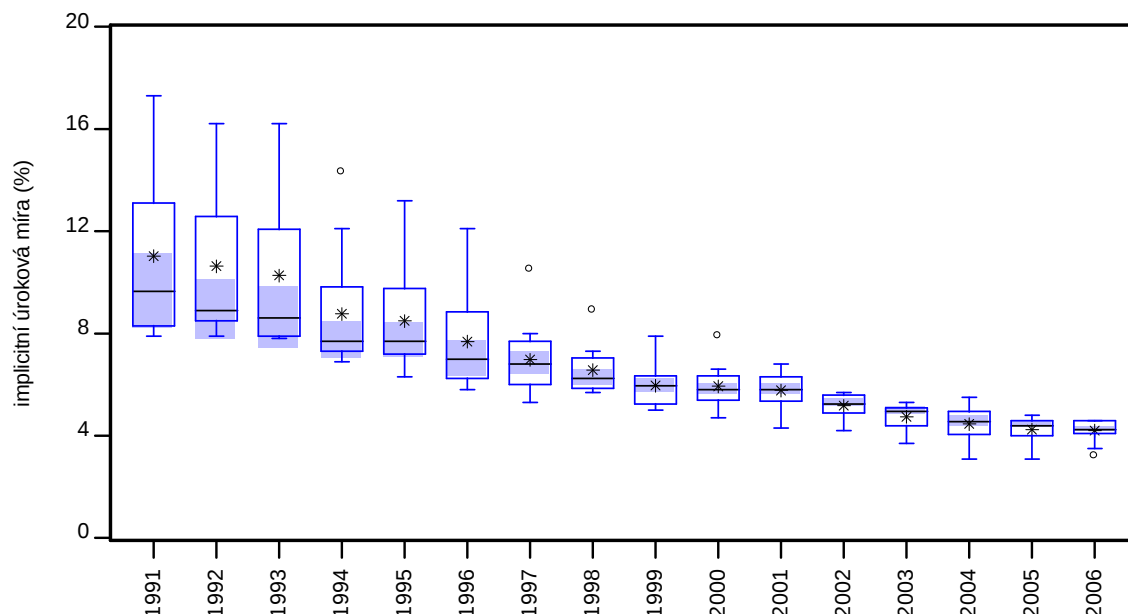
V případě přechodu monetární politiky na nadnárodní autoritu (např. Hospodářská a měnová unie) může bez omezení fiskální politiky (resp. deficitů a dluhů) nastat problém „černého pasažéra“ – v oblasti s jednotnou měnovou politikou, a tedy i s jednotnou referenční úrokovou sazbou, je nadměrně zadlužený veřejný sektor určitého člena měnové unie (tj. „černý pasažér“) schopen se vyhnout nákladům v podobě vyšší úrokové sazby. To je ostatně zřejmé z obrázku č. 2, ze kterého je patrný jednak pokles průměrné implicitní úrokové míry z vládního dluhu a jednak pokles její směrodatné odchylky.

³ Principálem jsou v první řadě voliči, jejichž agenti jsou politické strany. Na druhé straně ovšem můžeme označit za principály i politiky (politické strany), kteří vykonávají svoji činnost za pomoci agentů byrokratického aparátu.

⁴ Jak ukazuje von Hagen a Harden (1996), tyto nepřiměřené výdaje vedou k nadměrným deficitům a dluhům.

⁵ I když i zde je namístě podotknout, že díky nejistotě a ucelenosti ekonomického a politického světa je přesné vymezení vztahu principál-agent nepodchytnuté. Vždy zůstanou v „kontraktu“ (např. ve fiskálním pravidlu) mezi politiky a voliči „nedořešená místa“, která dávají politikům určitou moc (blíže von Hagen (2005)).

Obrázek 2: Boxplot implicitní úrokové míry z dluhu sektoru vládních institucí zemí Eurozóny (EU-12) (1991 – 2006)



Pozn.: Implicitní úroková míra je spočtena jako procentuální vyjádření úrokových plateb k dluhu sektoru vládních institucí v předcházejícím roce.

Zdroj: European Commission (2007b). Vlastní výpočty a úprava.

Za normálních okolností by si v „nejčernějším“ případně země nemohla dále vypůjčovat, protože trh by očekával vyšší úrokovou sazbu. Každý člen měnové unie tak může snadno podlehnout „mezinárodnímu morálnímu hazardu“ – tj. očekávání, že ostatní členské státy by v případě jeho nesolventnosti byly v zájmu zachování měnové unie nuceny mu dlužené peněžní prostředky půjčit. Rovněž je třeba zmínit rozdílný vliv na úrokovou sazbu odlišně ekonomicky silných takto spojených zemí. Vliv na úrokovou sazbu bude jistě vyšší, vypůjčuje-li si na trhu ekonomika větší, než v případě ekonomicky „slabšího“ člena. Na problém tak lze nahlížet i v opačné rovině, kdy velké státy měnové unie by prostřednictvím svých fiskálních nerovnováh zvyšovaly úrokovou míru celého uskupení. Stručně řečeno, pravidlem se omezuje efekt přelévání negativních externích nákladů rozpočtových deficitů.

Analogicky lze tuto vlastnost fiskálního pravidla aplikovat na nižší úrovni než na úrovni vztahů nadnárodní – národní. Pravidlem se dá omezit přílišné zadlužování nižších územních samosprávných celků či ve federativních republikách jednotlivých států (viz Německo, kde se ve většině spolkových zemí uplatňuje princip „zlatého pravidla“ nebo jednotlivé státy v U.S.A., které dodržují pravidlo vyrovnané bilance v různě silných restriktivních formách). „Špatné“ místní hospodaření již nemusí řešit vláda centrální úrovně. Celkově pak omezení místního zadlužování přispívá k lepšímu ohodnocení (ratingu) domácí ekonomiky z důvodu nižšího zadlužení celého sektoru vládních institucí.

Stěžejním přínosem fiskálních pravidel je získání důvěryhodnosti v danou ekonomiku spojenou se všemi z ní plynoucími pozitivními důsledky, zejména stabilizace očekávání ekonomických subjektů v ekonomice, důvěra zahraničních investorů a snížení rizikové prémie. Není proto náhodou, že je zavádějí i rozvojové či transformující se ekonomiky, které důvěru jistě potřebují. Neznamená to však, že hospodářsky rozvinuté země pravidla neimplementují, ovšem

u těchto států se na „občasné“ nesplnění pravidla hledí poněkud jinak, kredibilitu dané země určitě neztrácejí⁶.

Fiskální pravidla mají vynikající schopnost řešit časová zpoždění diskreční fiskální politiky omezením krátkodobých výdajových tlaků a schopnost omezovat rozhodnutí politiků jednorázově zvyšovat výdaje (viz Danninger, 2002). Na tomto místě je rovněž vhodné pro podporu fiskálních pravidel připomenout slavnou stat' Kydlanda a Prescottta (1977) dokazující, že vládní diskreční aktivity nejsou vhodným nástrojem pro dynamické ekonomické prostředí a to z toho důvodu, že současná rozhodnutí ekonomických subjektů závisí na očekávání budoucích politik⁷ a jejich očekávání tak nejsou invariantní ke zvoleným plánům. Aktivní hospodářsko-politická opatření autoři chápou jako velmi nebezpečná a doporučují je raději vůbec nepoužívat. Tvůrci hospodářsko-politických opatření by měli raději následovat cestu pravidel nežli diskrece.

1.3.2 Nevýhody a nedostatky fiskálních pravidel

Nejprve nutno podotknout, že fiskální pravidlo do jisté míry nabourává tradiční funkce fiskální politiky – stabilizační, redistribuční a alokační. Přestože se v různých zemích aplikují v odlišných mírách, nelze pochybovat o tom, že alespoň krátkodobé stabilizace ekonomiky je jí možno za pomoci automatických stabilizátorů dosáhnout. Stabilizační prvky fiskální politiky, ať již vestavěné nebo cílevědomé, se však působením některých pravidel redukuje. Dále je vhodné zmínit, že např. náhlé a výrazné omezení výdajů/příjmů pravidlem by mohlo vést k nedostatečné nabídce veřejných statků a služeb či ke snížení jejich kvality.

Implementace a následné dodržování závazků stanovených pravidlem vede ke zvýšení byrokratické náročnosti (vykazovací povinnost minulých stavů, predikce, apod.) a nákladnosti. To souvisí i se zaváděním transparentních procesů uvnitř vládního sektoru (viz dále).

Pravidla mohou rovněž vyvolávat nepřímé náklady v podobě „kreativního“ účetnictví a nepravdivého či neúplného vykazování (podrobněji viz subkapitola 1.4.1).

Dalším problémem, který je třeba zmínit, je otázka „neviditelné ruky zahraničních investorů“, kteří sami provádějí selekci států podle důvěryhodnosti. Dříve nebo později by se tak stát s přílišným zadlužením mohl dostat do krize, či alespoň omezení úvěrových zdrojů nebo by byl vystaven nabídce úvěrů s příliš vysokou úrokovou sazbou, díky vysoké rizikové prémii. Vlády by pak podle této liberálně laděné teorie musely samy přistoupit k důvěře obnovujícím opatřením a žádného fiskálního pravidla by tudíž nebylo zapotřebí.

Závěrem bychom chtěli podotknout, že kredibilitu dané vlády a země může být dosaženo i bez fiskálního pravidla a naopak že fiskální pravidlo nelze automaticky brát za projev kredibility.

Jak by tedy mělo „vzorové“ pravidlo vypadat? A je vůbec možné se v praxi vzoru alespoň přiblížit? Na tyto otázky hledejme odpověď v další subkapitole.

⁶ Příkladem z poslední doby velmi dobře poslouží „hlavní ekonomické motory“ zemí Evropské unie – Německo a Francie, jenž již třikrát za sebou porušily závazek vyplývající z Paktu stability a růstu udržet roční rozpočtový deficit pod hranici tří procent HDP. Jejich důvěryhodnost, na rozdíl od kredibility Paktu, neutrpěla.

⁷ Teorie je postavena na ekonomických subjektech s racionálním očekáváním.

1.4 Architektura fiskálních pravidel

V případě „architektury fiskálních pravidel“ hovoříme de facto o souboru požadavků kladených na konkrétní fiskální pravidlo. Nutno však již z počátku upozornit, že se jedná o myšlenku jakéhosi „ideálního“ fiskálního pravidla, které nelze ve skutečnosti aplikovat. Důvodem jsou již samotné metodické rozpory v teoretickém přístupu.⁸ Dále je třeba si uvědomit, že bychom marně hledali univerzální fiskální pravidlo, které lze aplikovat ve všech ekonomikách či alespoň ve značné většině z nich. Fiskální pravidla by měla být sestavena každé zemi na míru, podle její vyspělosti, velikosti a otevřenosti ekonomiky, závislosti na jiné ekonomice, atd. Rovněž si lze představit, že požadavky kladené na vhodné pravidlo v dané ekonomice nezůstanou po desítky let neměnné. Při tvorbě fiskálního pravidla je třeba mít na mysli všechna ekonomicko-institucionální specifika dané země.

Základních osm vlastností kladených na dobré fiskální pravidlo pochází z dílny G. Kopitse a S. Symanskeho (1998). Jimi nadefinované „ideální pravidlo“ se rychle vžilo a charakteristiky se používají k hodnocení nejrozličnějších fiskálních pravidel (viz Creel, 2003, nebo Buti, Giudice, 2002). Jedná se o následujících požadavky.

1.4.1 Dobře vymezené pravidlo

Každé pravidlo by mělo být především dobře definované. Tento požadavek se vztahuje na výběr samotné cílované veličiny, institucionální pokrytí a specifikaci tzv. únikových klausulí (viz flexibilita pravidla). Kopits a Symansky uvádějí, že je například mnohem výhodnější zvolit si jako sledovanou veličinu celkové rozpočtové saldo nežli jen běžnou bilanci (tj. takovou veličinu, která nezahrnuje investiční výdaje) a to ze dvou důvodů. Zaprvé samotné celkové saldo rozpočtu se lépe sleduje, je pro veřejnost pochopitelnější, a zadruhé zde nevznikají koncepční a metodické nedostatky se zohledněním typů výdajů.

Taktéž by bylo vhodné, aby pod pojem celkové rozpočtové saldo byl pokud možno zahrnut celý veřejný sektor a nedocházelo tak jen k omezení na saldo centrální vlády, neboť to vytváří prostor pro kreativní účetnictví ve formě přesunů prostředků do nejrozličnějších mimorozpočtových fondů. Ve výkaznictví různých zemí se setkáváme s vymezením veřejného sektoru především jako se sektorem všeobecné vlády či sektorem vládních institucí⁹, které plně koresponduje se systémy národních účtů SNA 93 a ESA 95. Tohoto pojetí veřejného sektoru se ostatně budeme držet i v dalších částech této práce. Obrázek 34 v příloze č. 2 potom zachycuje sektor vládních institucí v České republice.

Praktiky kreativního účetnictví jsou známy v řadě zemí, méně i více vyspělých. Použijeme-li definici kreativního účetnictví z práce Koena a van den Noorda (2005), jejichž část analýzy o rozsahu jednorázových a kreativně účetnictvích praktikách v zemích evropské patnáctky v období od roku 1993 do 2003 demonstruje tabulka č. 1, potom za kreativní účetnictví považujeme „...více či méně neobvyklé operace týkající se sektoru všeobecné vlády, které ovlivňují rozpočtovou bilanci nebo veřejný dluh, avšak nikoliv, nebo alespoň ne do takové míry, čisté vládní bohatství.“ (s. 7) Mezi nejobvyklejší triky, kromě uvedeného vyvedení výdajů do fondu stojícího mimo vymezený veřejný sektor, patří převod části výdajů ke konci rozpočtového roku na začátek příštího rozpočtového roku, privatizace, sekuritizace vládních finančních aktiv, a nebo změny v daňových výdajích. Přestože jsou tyto účetní triky limitovány, zůstává otázkou, zda neerodují celkový fiskální rámec.

⁸ Viz subkapitola č. 1.5.

⁹ Viz IMF (2001).

Tabulka 1: Dopad jednorázových opatření a praktik kreativního účetnictví do rozpočtových bilancí zemí EU-15 (1993 – 2003, v % HDP)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Belgie	0,4	0,2		0,9					0,3	0,2	1,9
Dánsko			0,1		0,2						
Finsko		1,3		0,3	0,3			0,3			
Francie		0,2		0,3	0,5		0,1				
Irsko	0,4			0,5	0,4			0,4	0,4	0,7	
Itálie	0,9	0,6	0,7	0,4	1,4				0,7	0,9	1,7
Lucembursko									1,8		
Německo					0,2						
Nizozemí	1,1	1,1	0,9	0,4	0,1						
Portugalsko		0,7	1,0		0,5	0,2			0,6	1,7	2,3
Rakousko	0,1	0,5	0,5		0,1			0,3			
Řecko	3,7	0,5	1,7	1,3	2,8	1,9	1,8	3,4	2,6	3,4	2,8
Španělsko	1,3		0,4	0,4	0,4						0,3
Švédsko	0,2	0,2	0,5		0,6	0,9					
Velká Británie					0,6	0,3					

Pozn.: Není zahrnut dopad příjmů z UMTS licencí a operace menší než 0,1 % HDP.

Zdroj: Koen, van den Noord (2005), s. 15. Vlastní úprava.

Výzkum Koena a van den Noorda prokazuje, jak s růstem závaznosti deficitního fiskálního pravidla roste pravděpodobnost, že vláda sáhne po kreativně-účetních praktikách, a naznačuje, že jejich dopad je menší tam, kde je rozpočtový systém více centralizovaný. Von Hagen a Wolff (2004) ve své studii zaměřené na země Evropské unie uvádějí, že sklon k těmto praktikám sílí ve fázích recese hospodářského cyklu, jelikož s poklesem vládních příjmů v těchto periodách se zvyšuje pravděpodobnost, ceteris paribus, že dojde k překročení hranice pravidla.

Při designu fiskálního pravidla je proto vhodné s danými účetními praktikami počítat a navrhnout takové pravidlo, které by bralo v úvahu tyto možnosti tím, že by bylo v prostředí kreativního účetnictví ve své podstatě více striktní.

Za poznámku stojí zmínit i existenci jiných možností veřejného sektoru, jak předejít zvyšování deficitu či dluhu. Jednu z nich představují PPP¹⁰ projekty, při kterých celou či významnou část investice realizuje soukromý subjekt a veřejnému sektoru pak prodává pouze služby. Veřejný sektor z počátku daná aktiva nevlastní a nemusí financovat často vysoké pořizovací náklady dlouhodobých aktiv. Krátkodobě je dopad těchto projektů do bilance malý (výdaje se „rozkládají“ v čase) a umožňuje se tímto způsobem i financování velkých investičních akcí, přestože je rozpočtová bilance nějakým způsobem omezena.¹¹

1.4.2 Transparentnost

Druhou vlastností „ideálního pravidla“ je transparentnost, respektive požadavek na transparentní vládní operace. „Transparentnost ve vládních operacích je obecně považována za důležitý předpoklad pro makroekonomickou fiskální udržitelnost, dobrou vládu (řízení) a celkovou fiskální čestnost. ... Fiskální transparentnost je definována ... jako otevřenost směrem k veřejnosti jako celku o struktuře a funkcích vlády, intencích fiskální politiky, účetních výkazech veřejného sektoru a o jeho projekcích.“ (Kopits, Craig, 1998, s. 1)

¹⁰ PPP = Public Private Partnership.

¹¹ Eurostat vypracoval metodiku pro zachycení PPP projektů do veřejných rozpočtů, ve které je rozhodující, do jaké míry nese rizika a výnosy spojené s projektem soukromý sektor jako poskytovatel služby a do jaké míry sektor veřejný. Obecně platí, že nese-li riziko převážně veřejný sektor, měly by být náklady projektu zaúčtovány na jeho straně (blíže Evropská komise, 2003, s. 98).

Transparentnost vládních operací vyžaduje, aby informace podávané veřejným sektorem byly pokud možno co nejspolehlivější, úplné, včasné a podané vhodnou formou, v mezinárodně srovnatelné struktuře, tj. standardizované poskytované údaje (přesně stanovené položky, které se mají vykazovat na straně příjmů a výdajů, co patří a co se naopak nezahrnuje do veřejného dluhu a deficitu)¹². Z transparentnosti plyne i redukce všech mimorozpočtových operací a rovněž zahrnutí tzv. kvazifiskálních deficitů¹³.

Podle manuálu „Nejlepších praktik rozpočtové transparentnosti zemí OECD“ vypracovaného sekretariátem OECD (2001) na základě zkušeností členských států se transparentní rozpočet vyznačuje těmito třemi klíčovými elementy:

1. rozpočtové výkaznictví – publikování návrhu rozpočtu, samotného rozpočtu, měsíčních výkazů plnění a dalších souhrnných výkazů v průběhu roku (čtvrtletní a pololetní výkazy), závěrečného účtu, reporty dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí a výkaz o stavu vládních financí těsně před koncem volebního cyklu (volbami);
2. specifické informace obsažené ve výkazech – ekonomické předpoklady (současný stav, předpovědi, citlivostní analýzy), výdaje spojené s výběrem daní a pojistného, finanční aktiva a pasiva, nefinanční aktiva, závazky plynoucí z nároků na penze zaměstnanců a další podmíněné závazky;
3. zajištění integrity výkazů – účetní politiky, systémy a zodpovědnost, audit rozpočtu vykonávaný nezávislou institucí, veřejný a parlamentní dohled.

Netransparentní vládní operace mohou vyústit v podkopání důvěry ve fiskální pravidlo, přestože navenek jsou všechny závazky z pravidla vyplývající splněny.

1.4.3 Adekvátnost

Pravidlo by rozhodně mělo být adekvátní stanovenému cíli, tzn. je třeba provést takový výběr nástrojů a veličin, jenž by nejlépe daný cíl naplnil. Bude-li např. cílem zajištění jisté mezigenerační solidarity, vhodným fiskálním pravidlem se jeví pravidlo vyrovnané běžné neinvestiční bilance (viz „zlaté fiskální pravidlo“ v subkapitole č. 2.2.4).

1.4.4 Konzistentnost

Konzistentností rozumíme takový atribut, který zabezpečuje jednak sladěnost fiskálního pravidla s ostatními cíli hospodářské politiky, ale i spojitost v čase, jakožto i komplementaritu s jinými pravidly. Ztížena bude např. snaha centrální banky o povzbuzení ekonomiky tlakem na pokles úrokových sazeb za spolupůsobení restriktivních opatření vlády, evokovaných kupříkladu růstem daňového zatížení za účelem dodržení fiskálního pravidla vyrovnaného rozpočtu. Ostatně i nastavení Maastrichtských fiskálních kritérií a následně požadavek Paktu vycházel z předpokladů určitého vývoje ekonomiky v budoucnu (viz box č. 3). Je-li ekonomika členem nějakého ekonomického sdružení, mělo by pravidlo rovněž splňovat požadavky plynoucí z tohoto členství a nebýt v rozporu s případným pravidlem společenství.

1.4.5 Jednoduchost

Jednoduchost – jak právně vymezené, tak i pro veřejnost. „Jednoduché“ pravidlo se lépe monitoruje a kontroluje během příslušného období.

¹² Ministerstvo financí ČR používá pro vykazování Government Finance Statistics Mezinárodního měnového fondu (GFS) z roku 1986 (cash princip), částečně i GFS 2001 (akruální báze), zatímco Evropská komise požaduje pro hodnocení závazků Paktu stability a růstu údaje podle ESA 95. Běžně se tak můžeme setkat se čtyřmi vykazovanými deficity: konsolidované saldo vládního sektoru včetně čistých půjček, konsolidované saldo vládního sektoru bez čistých půjček, konsolidované saldo vládního sektoru bez čistých půjček a dotací transformačním institucím a saldo sektoru vládních institucí podle ESA 95.

¹³ Pro různé typy kvazifiskálních aktivit viz IMF (2001b), s. 29.

1.4.6 Flexibilita

Pravidlo by dále mělo být dostatečně flexibilní vzhledem k nejrůznějším exogenním vlivům. Flexibilita pravidla může být zabezpečena pomocí tzv. únikových klausulí, čili takových doložek k fiskálnímu pravidlu, které definují výjimky z plnění pravidla. Je záhodno případné únikové klausule co možná nejpřesněji interpretovat. Úniková klausule tak pojímá potřebu autority pružně reagovat na měnící se okolnosti bez ztráty kredibility pravidla a autority samotné, a to i v případě neočekávaných exogenních šoků, které mohou nabývat podob od přírodních katastrof až po šoky v cenách komodit.

Existuje velká řada únikových klausulí, jmenujme například tyto:

- střednědobá vyrovnaná rozpočtová bilance¹⁴,
- přebytkové rozpočty¹⁵,
- pravidlo vyrovnaného strukturálního rozpočtu¹⁶ (viz fiskální pravidlo švýcarské federální vlády),
- nebo pravidlo vyrovnaného rozpočtu za hospodářský cyklus¹⁷.

Klausule umožňují diskreční opatření vlády ve smyslu proticyklického působení na makroekonomické veličiny.

K definici dobře vymezeného pravidla bezesporu patří i vlastnost, kterou označíme adjektivem „růstově orientované“ fiskální pravidlo. Značíme tím situaci, kdy je vládě povoleno investovat vyšší objem prostředků, než by plynul z možných příjmů a vláda by touto svojí aktivitou překročila dané kritérium. Existence takovéto doložky je oprávněna ze stejných důvodů jako deficitní financování investic u „zlatého pravidla“. Vlády by tento prostor měly využívat především pro infrastrukturní investice s dlouhodobou životností a vysokou společenskou mírou návratnosti.

1.4.7 Vynutitelnost

Jakkoli správně navržené ale nedodržované pravidlo postrádá smysl. Některé země ustanovují speciální nezávislé instituce pro dohled nad dodržováním daného pravidla, jiné tuto pravomoc svěřují stávajícím institucím. Poměrně netradičně z tohoto výčtu se potom jeví delegování této pravomoci na nezávislou nadnárodní instituci jako v případě Evropská komise a Paktu stability a růstu.

Důležitým momentem je postup v případě porušení pravidla. Sankce za porušení pravidla jsou stanovovány v jedné z následujících podob: reputační, právní a finanční. Poslední ze jmenovaných se objevuje jen zřídka nebo nenastupuje zcela automaticky. Značný význam má rovněž přesně nadefinovaný ukazatel, jehož plnění se monitoruje.

Největší sankcí je však bezesporu ztráta kredibility pravidla (jako v případě Gramm-Rudman-Hollings Act I a II (USA 1985 – 1990), kde po celou dobu aplikace pravidel nebyl deficitní strop ani v jednom roce dodržen a pravidla tak nakonec musela být nahrazena zcela novým – The Budget Enforcement Act (Izák, 2004), viz box č. 1) a vlády a možný negativní postoj zahraničních investorů v domácí politiku.

¹⁴ V běžném rozpočtovém roce nemusí být dosaženo vyrovnané bilance, což např. umožňuje volný průběh automatických stabilizátorů či částečně diskreční fiskální politiky.

¹⁵ Tvorba přebytků, např. v období expanze, dovoluje jejich užití při záporné produkční mezeře.

¹⁶ Zatímco strukturální saldo je v běžném roce vyrovnané, cyklické saldo rozpočtu následuje pozici ekonomiky v hospodářském cyklu.

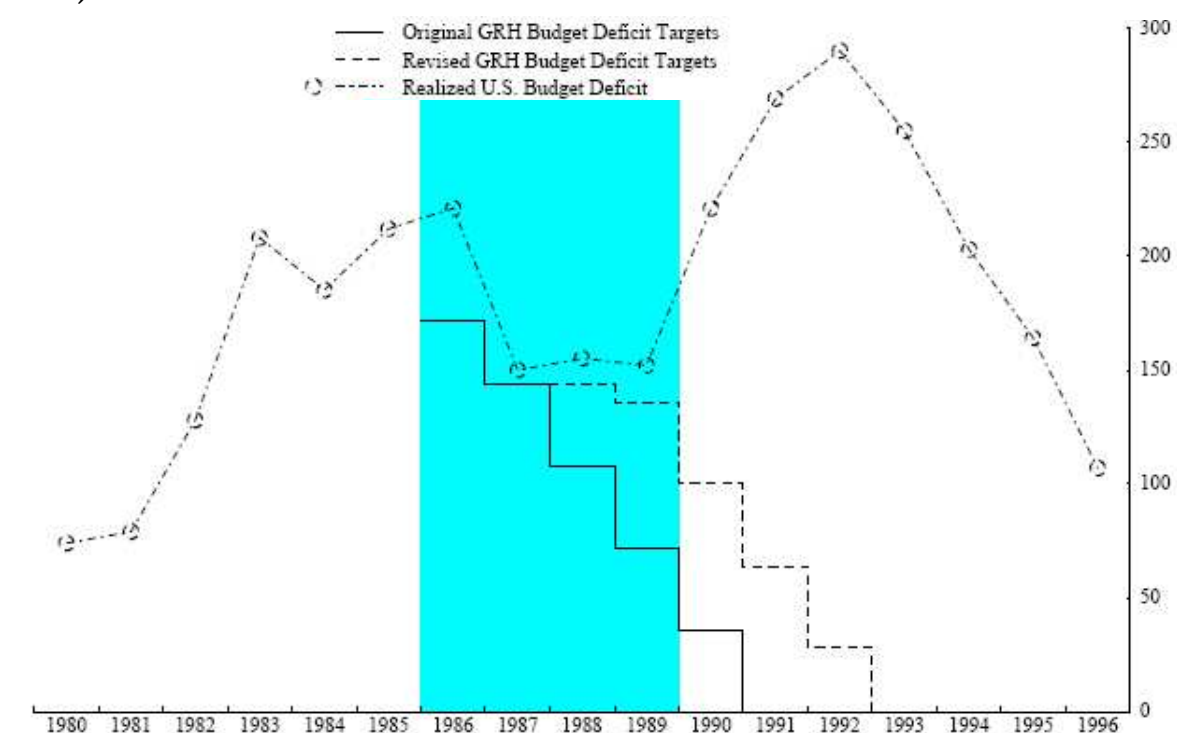
¹⁷ Působí obdobně jako střednědobá vyrovnaná rozpočtová bilance.

Box 1: Kredibilita a Gramm-Rudman-Hollings Act

Účelem „Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act” (1985), známým jako Gramm-Rudman-Hollings Act (GRH) podle jeho tří předkladatelů a propagátorů: senátorů Williama P. Gramma, Ernesta F. Hollingse, a Warrena Rudmana, bylo pomocí konkrétních deficitních cílů snížit deficit vládního sektoru ve středně-dlouhém období (1986 – 1991) na nulu. Nebylo-li cíle v daném roce dodrženo, mělo dojít k plošným škrtům v rozpočtových výdajích (vyločit z redukce bylo možné jen úrokové platby z dluhu, dávky sociálního zabezpečení a transfery nízkopříjmovým skupinám). V roce 1986 G-R-H Act však Nejvyšší soud označil za protiústavní, jelikož kontrolu nad dodržováním pravidla měl vykonávat úřad Kongresu (General Accounting Office) a pravidlo bylo modifikováno do podoby nového zákona z roku 1987: „Balanced Budget and Emergency Deficit Control Reaffirmation Act” (neboli GRH II). Kromě předání kontrolní funkce exekutivní moci (Office of Management and Budget) stanovil nové šestileté období eliminace rozpočtového deficitu (1988 – 1993), čili lhůtu vyrovnaného rozpočtu posunul o dva roky na fiskální rok 1993.

Avšak jak GRH tak ani GRH II nebyly v žádném roce dodrženy (viz obrázek č. 3). Obě dvě pravidla tak ztratila kredibilitu, zejména díky vysokému převisu skutečné výše deficitů a požadovaných maximálních stropů, a musela být v roce 1990 vystřídána přijetím zcela nového zákona – „Budget Enforcement Act”, který, ačkoliv navržený jen na období 1991 – 1995, byl, respektive jeho nástroje, díky úspěšnému splnění cíle zákonem „Omnibus Budget Reconciliation Act” prodloužen až do roku 1998. Oproti GRH a GRH II se již neorientoval na deficitní limity, ale na limity diskrečních výdajů (nejprve na tři kategorie těchto výdajů, později na jejich celkovou sumu), rovněž obsahoval únikové klausule a navíc obsahoval ustanovení o „deficitně“ neutrálních opatřeních na výdajové i příjmové straně rozpočtu v krátkém a středně-dlouhém období. Vynutitelnost pak byla zajištěna novým mechanismem krácení výdajů. V roce 1997 byl schválen modernější „Budget Enforcement Act (1997)” pokračující v duchu limitů diskrečních výdajů až do roku 2002.

Obrázek 3: Cíle Gramm-Rudman-Hollings Act I a II a skutečná výše deficitu (mld. USD)



Zdroj: Millar (1997), s. 46.

Od předcházejících rozpočtových reforem se oba zákony/pravidla (GRH a GRH II) odlišují především v zaměření na cílovou veličinu, přičemž institucionální charakteristiky a transparentnost chápaly jako marginální.

Problémy G-R-H Act a G-R-H Act II spočívaly hlavně v jednoletých stopech sestavovaných na nadcházející rok, což umožňovalo poměrně kreativní účetní praktiky, neboť některé výdaje byly přesouvány do dalších let. Známy je i případ machinace s příjmy, kdy např. ve fiskálním roce 1990 bylo požadováno po telekomunikačních společnostech, aby provedly platby do federálního rozpočtu o týden dopředu, čímž se příjmy projeví v rozpočtu roku 1990 a nikoliv v roce 1991 (blíže Rosen, 2005, s. 146-148).

Dalším problémem je skutečnost, že pravidla byla omezující ex-ante (tj. při sestavování a schvalování rozpočtu), nikoliv při jejich skutečné výši.

Negativně se projevovaly také přeshraniční optimistické predikce, na nichž byla determinace deficitních stropů založena, které tak nadhodnocovaly příjmy rozpočtu, jakožto odprodej státních aktiv k uspokojení cílované deficitní výše pravidla.

1.4.8 Účinnost

Podmínku účinnosti plně vystihuje tvrzení, že „většina pravidel nemůže dosáhnout dlouhého trvání, dokud není podpořena účinnými hospodářsko-politickými opatřeními.“ (Kopits, Symansky, 1998, s. 19) Nelze například očekávat vyrovnávání vládního rozpočtu neustálým navyšováním rozpočtových příjmů, dřív nebo později bude muset vláda sáhnout na výdajovou stranu rozpočtu a doplnit tento krok ku příkladu zefektivněním veřejné správy včetně správy daňové. Rovněž se doporučuje „podpořit“ fiskální pravidlo změnami v rozpočtovém procesu (Schick, 2003):

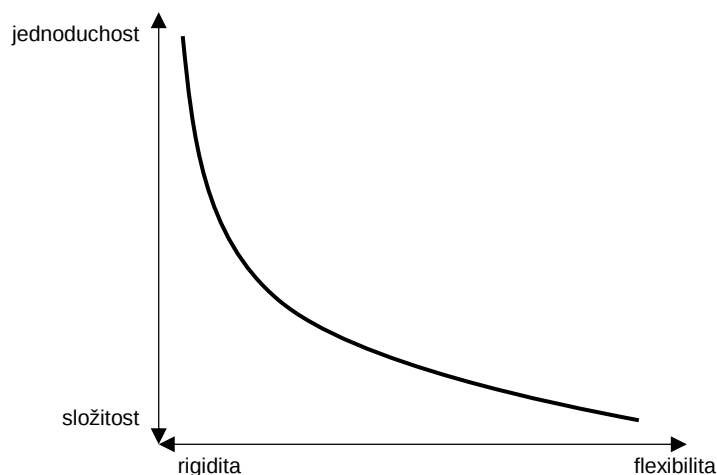
- prodloužit časový rámec z jednoho roku na střední období (např. zavedením střednědobých výdajových rámců),
- projekce budoucích rozpočtů, jejich příjmů a výdajů, příp. deficitu,
- odhad dopadů změn hospodářsko-politických opatření do budoucích rozpočtů,
- zavedení procedur monitorování plnění rozpočtu a fiskálního pravidla, včetně nápravných opatření,
- instalace mechanismu, kterým by se dalo dodržování fiskálních pravidel vynutit.

1.5 Ideální fiskální pravidlo = „mission impossible“?

Na předcházejících stránkách byly poměrně podrobně rozebrány vlastnosti, které se kladou na fiskální pravidlo a podle kterých lze fiskální pravidlo zpětně hodnotit. Otázkou však zůstává, zda je reálné splnění všech osmi vlastností současně. Odpověď je bohužel záporná.

Žádné fiskální pravidlo nemůže naplnit všechny prvky a stát se tak pravidlem ideálním. Řada vlastností se sice doplňuje (např. vynutitelnost a transparentnost), některé se i překrývají (např. vynutitelnost a účinnost), avšak ve výčtu nalezneme i takové, jenž jsou v protisměrném působení. Uveďme trade-off mezi jednoduchostí pravidla a jeho adekvátností nebo nepřímým vztahem mezi flexibilitou pravidla a požadavkem jednoduchého konceptu (Kell, 2001), eventuálně mezi flexibilitou a vynutitelností pravidla.

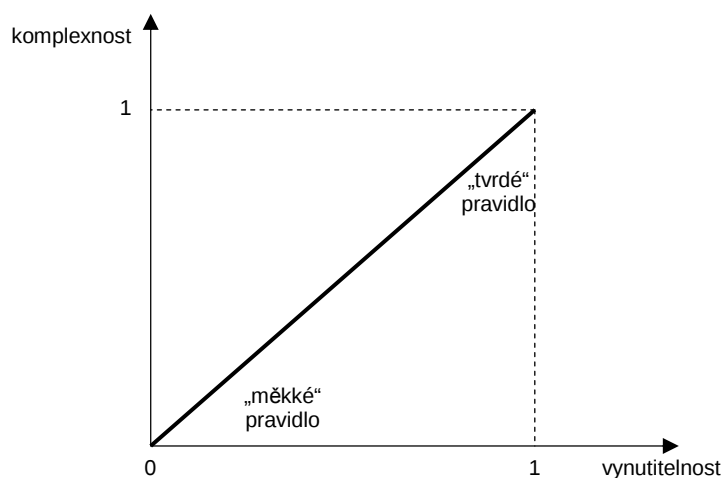
Obrázek 4: Grafické znázornění nepřímé závislosti mezi jednoduchostí a flexibilitou fiskálního pravidla



Zdroj: vlastní.

Vztahu vynutitelnosti a complexity fiskálního pravidla lze potom využít k rozdělení pravidel na „měkká“ a „tvrdá“ Schuknecht (2004). S růstem complexity pravidla dochází k precizaci mechanismu, jenž by pravidlo vynutil, avšak současně klesá jeho jednoduchost a tím i možný dohled nad jeho dodržováním prostřednictvím finančních trhů, médií, odborné veřejnosti apod. (dochází k poklesu „sebevynutitelnosti“ pravidla). Pohybem (obrázek č. 5) k větší komplexnosti a složitosti pravidla se tedy pravidlo stává z „měkkého“ „tvrdým“.

Obrázek 5: Grafické znázornění complexity a vynutitelnosti fiskálního pravidla



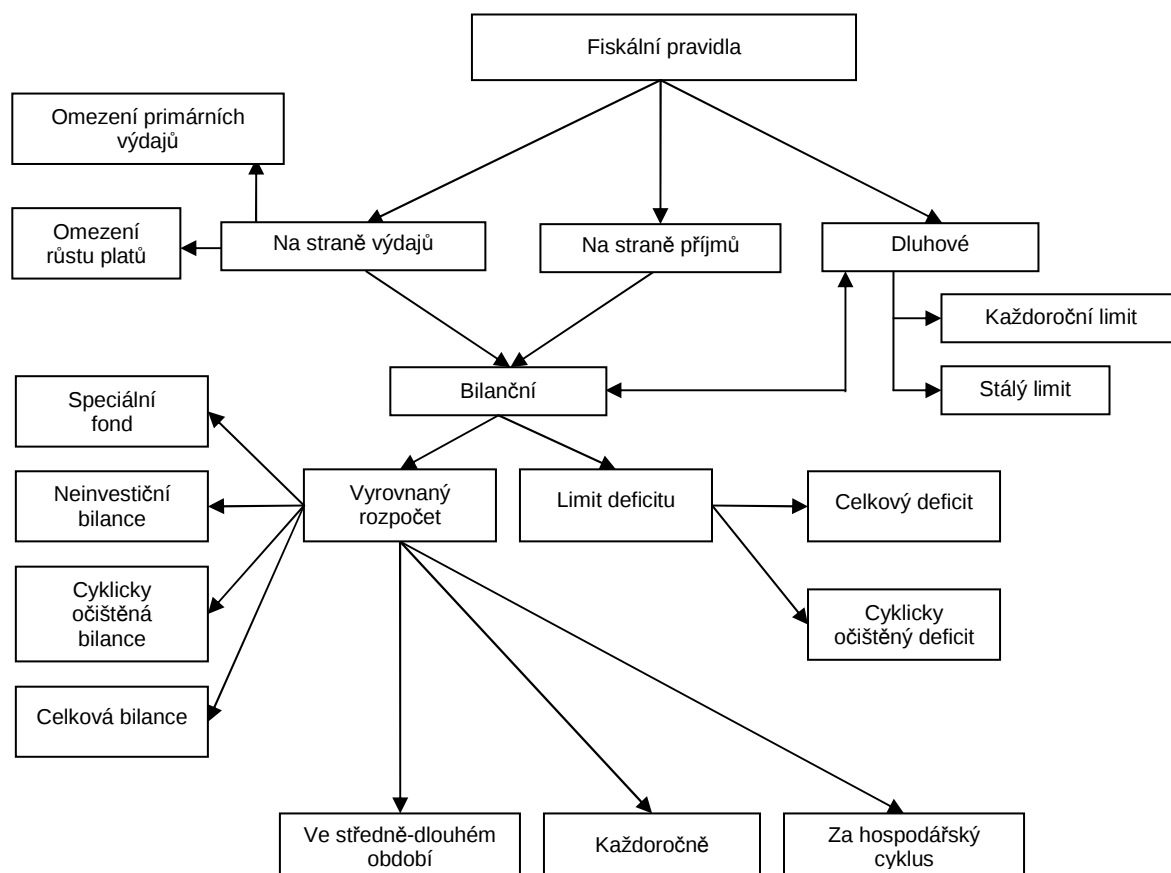
Zdroj: Schuknecht (2004), s. 33. Vlastní úprava.

Kapitolu můžeme uzavřít slovy, že výsledné fiskální pravidlo je třeba vždy chápat jako určitý kompromis dosažený po zohlednění celé řady specifík konkrétní ekonomiky a cílů kladených na pravidlo.

2 Druhy fiskálních pravidel

Existují různé pohledy na členění fiskálních pravidel. Obecným hlediskem je typologie pravidel podle strany rozpočtu – pravidla rozpočtových příjmů, výdajů nebo pravidla založená na bilančním principu (deficit). Tato pravidla bývají ještě doplněna dluhovým pravidlem, které s deficitním pravidlem do jisté míry souvisí. Následující diagram se pokouší o nástin možných typů fiskálních pravidel, dle daného klasifikačního kritéria, která se v praxi používají.

Obrázek 6: Nástin typů fiskálních pravidel



Zdroj: Vlastní.

Začneme fiskálními pravidly na straně příjmů rozpočtu. Zde si mohou země ustanovit omezení refinancování schodku či dluhu formou zvýšení daní, čímž dále omezují další přesun břemena splácení dluhu na budoucí generace a způsob řešení splácení dluhu se transferuje na výdajovou stranu rozpočtu.

Rovněž do této skupiny pravidel patří, dnes ve všech vyspělých zemích běžný, zákaz financování deficitu státního rozpočtu formou přímého úvěru od centrální banky¹⁸.

¹⁸ Pro Českou republiku citujeme ze zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance (§ 30, odst. 2): „Česká národní banka nesmí poskytovat návratné finanční prostředky ani jinou finanční podporu České republice ani jejím orgánům, územním samosprávným celkům, veřejnoprávním subjektům a právnickým osobám pod kontrolou státu, územního samosprávného celku nebo veřejnoprávního subjektu, s výjimkou bank, a to ani nákupem dluhopisů od těchto subjektů, jsou-li tyto subjekty jejich emitenty. Stejně tak s těmito subjekty nesmí provádět obchody, v důsledku kterých by mohly vzniknout pohledávky České národní banky vůči těmto subjektům.“

Na výdajové straně rozpočtu je možné omezit buď vybrané skupiny výdajů (např. dle odvětvového členění stanovíme limit na výdaje (absolutní strop nebo nepřekročitelné tempo růstu výdajů v daném roce) na sociální zabezpečení, platy ve veřejné správě, apod.) nebo je možné uvalit limit na výdaje jako celek s přesně definovanými výjimkami (např. The Budget Enforcement Act umožňoval z plnění pravidla vyjmout výdaje na obranu). S. Danninger (2002) pro obhajobu výdajových pravidel uvádí, že zatímco pravidla deficitní a dluhová jsou vyjádřena v explicitním požadavku určité úrovně dané veličiny, často bez způsobu dosažení této úrovně, pravidla výdajová se více soustředí na to, jak fiskálního cíle dosáhnout a často rovněž kladou důraz na implementaci. Přínosem výdajových pravidel pro fiskální politiku je i skutečnost, že nejsou-li doplněna jiným, neomezují působení automatických stabilizátorů na příjmové straně rozpočtu.

Restrikce uplatňované pravidlem na rozpočtový deficit jsou mnohem pestřejší. Pravidlo může vyžadovat vyrovnanost rozpočtu za určité období nebo může definovat maximálně možnou hranici deficitu, často v poměru k HDP (Pakt stability a růstu) nebo k celkovým výdajům. Na vyrovnaný rozpočet může nahlížet jako na všeobecnou bilanci (rozdíl všech příjmů a výdajů) nebo jako na běžnou bilanci (rozdíl běžných příjmů a výdajů – viz „zlaté pravidlo“).

Perioda, ve které je určeno deficit vyrovnat či nepřekročit stanovený limit, je buď ztotožněna s rozpočtovým obdobím¹⁹ nebo s hospodářským cyklem. Argumentem pro druhý případ je větší možnost působení automatických stabilizátorů a větší prostor pro diskreční politiku. Problémem ovšem je samotné určení fází hospodářského cyklu, čili umění predikce, od které je pak nutno se odrážet při sestavování rozpočtu. Dodejme, že ustavuje-li pravidlo vyrovnanost rozpočtu, myslí se jím především nedeficitní saldo. Rozpočtový přebytek je považován za přijatelný a tudíž za splnění pravidla.

Vyskytnout se může i požadavek vyrovnanosti deficitu ve střednědlouhém období²⁰, ovšem není-li tato doba blíže specifikována, jde o definici vágní²¹ a pravidlo není možné již z počátku považovat za dostatečně účinné.

Rovněž se vyskytuje možnost vytvoření deficitu během rozpočtového období jen za předpokladu, že bude profinancován ze speciálního fondu, který byl k tomuto účelu vytvořen z rozpočtových přebytků v minulých letech.

Deficitní pravidlo je vhodné doplnit pravidlem dluhovým. Přestože do jisté míry tyto dvě veličiny s sebou souvisí, může se veřejný dluh vyvíjet odlišným tempem a dokonce i v odlišném gardu než rozpočtový deficit. Vztah mezi oběma veličinami ukazujeme v subkapitole 2.3.

Další dělení fiskálních pravidel pramení z hlediska času splnitelnosti závazku pravidla:

- i) ex-ante pravidla – je vyžadováno, aby byla splněna v době schválení rozpočtu; skutečný výsledek hospodaření pak nemá vliv na závazky pravidla (viz jednotlivé spolkové země v Německu),
- ii) ex-post pravidla – je splněno teprve tehdy, je-li skutečně dosaženo např. vyrovnanosti rozpočtu; nutnou, ne však postačující, podmínkou pro dosažení ex-post pravidla je splnění podmínek ex-ante (v zákoně o rozpočtu na daný rok, apod.)

¹⁹ O tom, že rozpočtové období se nemusí rovnat období běžného kalendářního roku, vypovídá i jedna z listin upřesňující Pakt stability a růstu (Nařízení rady č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu v případě nadměrného deficitu). Bylo v ní nutné zohlednit jiný začátek a konec rozpočtového období ve Velké Británii, čili zakotvení odlišných termínů vykazování splnění Paktu stability a růstu než v ostatních členských státech EU.

²⁰ Např. Pakt stability a růstu ve středně-dlouhém období požaduje, aby se strukturální bilance bez započítání jednorázových a dočasných opatření pohybovala v intervalu mezi -1 % HDP a vyrovnanou nebo přebytkovou strukturální bilancí.

²¹ Viz raná verze Paktu stability a růstu.

Aplikujeme-li pravidla na různých vládních úrovních, odlišujeme tak pravidla národní a pravidla na nižších územních celcích – ve federativních republikách na úrovni jednotlivých států (v Německu mají již zmiňované spolkové země možnost, podobně jako téměř každý stát v USA, deficitně financovat jen kapitálové výdaje), v rámci dílčích států na úrovni krajů, obcí, a podobných regionálních celků.

Jiné dělení pravidel dosáhneme, zaměříme-li se na způsob, jakým pravidla vybranou veličinu ovlivňují. Fiskální pravidla tak mohou cílovat určitou úroveň konkrétní veličiny (např. vyrovnanou strukturální část rozpočtu (Švýcarsko) nebo 2% rozpočtový přebytek v dlouhém období ve Švédsku) nebo stanovovat nepřekročitelnou úroveň pro danou veličinu („Maastrichtská konvergenční kritéria“ a nebo Pakt stability a růstu s limity 3 % na rozpočtový deficit a 60 % na veřejný dluh). Cílovaná či limitní veličina se vyskytuje často v podílovém vyjádření: podíl na HDP nebo podíl dílčí veličiny a veličiny celkové (např. podíl výdajů na platy ve veřejném sektoru k celkovým výdajům veřejného sektoru).

Další stránky jsou věnovány analýze základních typů fiskálních pravidel, z nichž se de facto skládají fiskální pravidla jednotlivých zemí: pravidla výdajová, vyrovnané bilance, dluhová a příjmová (pro přehled jejich četností v roce 2005 na území EU-25 viz tabulka č. 2). Na závěr každé subkapitoly vybraná národní fiskální pravidla uvádíme jako příklad. Konec této kapitoly je věnován srovnání základních druhů fiskálních pravidel dle atributů Kopitsova a Symanského ideálního fiskálního pravidla a na základě dalších relevantních charakteristik.

Tabulka 2: Přehled různých typů fiskálních pravidel a jejich druhů implementovaných na různých úrovních vládního sektoru v EU-25 v roce 2005

Typ pravidla			Druhy			Celkem
Výdajová pravidla	nominální strop	strop reálných výdajů	míra růstu nominálních výdajů	míra růstu reálných výdajů	jiné	
	5	2	3	3	2	15
Pravidla vyrovnané bilance	zlaté pravidlo	pravidlo vyrovnané bilance	nominální strop	strop v % HDP	strukturální bilance	
	5	8	5	1	3	22
Dluhová pravidla	nominální strop	strop v % HDP	strop v relaci k jiným veličinám	jiné		
	5	2	7	1		15
Pravidla na straně příjmů	daňová kvóta	pravidla daňových sazeb	pravidla alokace extra příjmů	jiné		
	0	1	3	1		5

Zdroj: *European Commission (2006), s. 137. Vlastní úprava.*

2.1 Výdajové pravidlo

Primárním cílem výdajových pravidel, stejně jako jiných fiskálních pravidel, je přispět k zajištění fiskální disciplíny a to prostřednictvím řízení výdajů. Přímá kontrola většiny výdajů vládou činí z výdajových pravidel velmi účinný nástroj a je-li vhodně nastavený, i vynutitelný. Při samotném vytváření konkrétní podoby výdajového pravidla se rozhodujeme, zda (Evropská komise (2003)):

- cílovat celkové výdaje nebo jen jejich část – potom kterou/které položku/položky vyloučit; obecně se doporučuje vyloučit následující tři kategorie výdajů:
 - o vysoce volatilní položky (má se za to, že na výdajové straně se objevuje především jedna položka úzce spojená s polohou ekonomiky v hospodářském cyklu – transfery vlády v případě nezaměstnanosti; jejich vyloučením se omezí procyklické chování fiskální autority cílující určitou výši výdajů),
 - o úrokové platby ze státního/veřejného dluhu (odůvodňuje se snahou regulovat diskreční politiku vlády),
 - o preparace „produktivních výdajů“ – především veřejných investic (blíže k problematice investic viz „zlaté pravidlo“) – za účelem jejich podpory a omezení jejich nežádoucí redukce,
- cílovat skutečné výdaje nebo „akci“ fiskální autority (rozebráno níže),
- nominální nebo reálné veličiny výdajového cíle/limitu (toto rozlišování má opodstatnění tehdy, jestliže dochází k větším chybám předpovědi míry inflace, a nebo je-li míra inflace značně volatilní; rovněž cenový index jednotlivých druhů výdajů se může lišit od cílovaného/předvídaného indexu míry inflace)
- má být cíl/limit stanoven jako úroveň nebo jako procentuální vyjádření (podíl výdajů na HDP (riziko procyklického působení pravidla), podíl na celkových příjmech) či jako míra růstu výdajů.
- časové období, kdy má být cíl dosažen – roční nebo delší období (z hlediska „dobře vymezeného pravidla“ se jeví víceletý cíl jako výhodnější, neboť omezuje kreativní praktiky správců rozpočtu, při nichž přesouvají některé platby do dalších let, aby roční pravidlo/limit splnili).

Rozdíl mezi tím, zda cílovat skutečně dosažený výsledek nebo efekt specifického hospodářsko-politického opatření, je možné vyjádřit následujícím způsobem. Nejprve definujeme, čemu se rovná cílovaná hodnota veřejných výdajů (G_t^*):

$$G_t^* = E_{t-1}(G_t) + E_{t-1}(A_t), \quad (1)$$

kde:

$E_{t-1}(G_t)$ v čase $t-1$ očekávanou hodnotu veřejných výdajů pro období t a

$E_{t-1}(A_t)$ v čase $t-1$ plánovanou akci vlády ke korekci výdajů za účelem dosažení projektovaného cíle.

Skutečný výsledek (G_t) je potom dán vztahem:

$$G_t = E_{t-1}(G_t) + A_t + \delta, \quad (2)$$

kde:

A_t označuje ex-post akci vlády v čase t a

δ je chyba předpovědi skutečné výše veřejných výdajů.

V případě, že $G_t = E_{t-1}(G_t)$, potom $A_t = E_{t-1}(A_t) + \delta$. Řekněme nyní, že očekávané výdaje byly nižší než skutečné, tj. $\delta > 0$, ex-post korekce k dosažení výdajového limitu by byla $G_t - E_{t-1}(G_t)$. Tato ex-post reakce je však větší, než jaká byla plánovaná ex-ante ($A_t > E_{t-1}(A_t)$). Samozřejmě to platí i naopak.

Výhody výdajového pravidla

K přednostem fiskálních pravidel založeným na cílování určitého výdajového agregátu tedy patří to, že neomezuje působení automatických stabilizátorů (i když ponecháme v cílované kategorii výdajové transfery v podobě hmotného zabezpečení uchazečů o zaměstnání, významná část automatických stabilizátorů zůstane nedotčena, neboť se nachází na příjmové straně rozpočtu²²) a mohou napomoci ovlivnit strukturu veřejných výdajů, především ve prospěch infrastrukturních investic. Současné mohou být vhodným doplňkem deficitního pravidla.

Box 2: Výdajové fiskální pravidlo a Baumolův model nevyváženého růstu

Mezi strukturální teorie růstu veřejného sektoru patří i tzv. Baumolův model stojící na stěžejním předpokladu, že veškeré ekonomické aktivity lze rozdělit do dvou skupin: technologicky progresivní a neprogresivní. Klíčem k rozdělení aktivit do těchto tříd je výrobní faktor práce, který je buď primárně instrumentem sloužícím k vytvoření nějaké další hodnoty (progresivní sektor), nebo je již konečným produktem (neprogresivní sektor). Uvažujme jako jediný výdaj náklady na pracovní sílu, jejíž ocenění (mzda) roste ve středně dlouhém období v obou sektorech shodně. Navíc v delším časovém horizontu můžeme očekávat i podobnou úroveň mezd, jelikož výrobní faktor práce je dostatečně mobilní na to, aby se přemísťoval do těch odvětví, v nichž je mzda za danou práci nejvyšší. Jako poslední předpoklad uveďme, že mzda roste stejnou měrou jako růst produktivity práce v technologicky progresivním sektoru. Sestrojíme na základě těchto předpokladů jednoduchý model²³:

$$\begin{aligned} Y_t^N &= aL_t^N \\ Y_t^P &= bL_t^P e^{rt} \end{aligned} \quad (3)$$

kde:

- Y je výstup konkrétního sektoru,
- L výrobní faktor práce,
- a, b příslušné nezáporné konstanty,
- r tempo růstu produktivity práce,
- P, N označení produktivního a neproduktivního sektoru.

Předpoklad o shodném tempu růstu mezd s růstem produktivity práce v produktivním sektoru zapišme následujícím způsobem:

$$W_t^N = W_t^P = W_t = we^{rt}, \quad (4)$$

kde:

- W je mzda v daném sektoru,
- w příslušná nezáporná konstanta.

Vyjádříme nyní náklady, které je potřeba v daném sektoru vynaložit k vytvoření jednotky výstupu:

²² Citlivost výdajové strany veřejných rozpočtů na cyklickou pozici domácí ekonomiky je hodně nízká. Blíže k automatickým stabilizátorům viz rozklad deficitu na strukturální a cyklickou složku v subkapitole 2.2.5 a v příloze č. 3.

²³ Zde prezentovaný model je původní z práce Baumol (1967).

$$C_t^N = \frac{W_t L_t^N}{Y_t^N} = \frac{w e^{rt} L_t^N}{a L_t^N} = \frac{w e^{rt}}{a} \quad (5)$$

$$C_t^P = \frac{W_t L_t^P}{Y_t^P} = \frac{w e^{rt} L_t^P}{b w e^{rt} L_t^P} = \frac{w}{b} \quad (6)$$

V čase tedy dochází k růstu nákladů a tedy i ceny výstupu neproduktivního sektoru. Běžně bychom očekávali, že poptávka po této produkci bude klesat. Avšak protože poptávka po dané produkci je cenově i důchodově neelastická, k poklesu nedojde, nebo alespoň ne k proporcionálnímu.

Implikace Baumolova modelu pro zaměstnanost v jednotlivých sektorech i pro míru růstu produkce ponechme stranou. Zaměřme se pouze na vývoj nákladů v jednotlivých sektorech. Z rovnic č. 5 a 6 je zcela evidentní, že náklady na výrobu jednotky v neproduktivním sektoru rostou exponenciálně, zatímco v sektoru produktivním se udržují na konstantní úrovni w/b .

Položme si proto otázku, zda má výdajové pravidlo omezující buď veřejné výdaje absolutně, tj. na konstantní úrovni, a nebo jejich růst ve světě Baumolova modelu smysl. Při vědomí toho, že veřejné služby spadají do kategorie neproduktivního sektoru a za splnění všech předpokladů modelu, by jakékoliv omezení výdajů postrádalo racionalitu, jelikož jejich růst není dán primárně neefektivním hospodařením či „rozpínáním“ veřejného sektoru, ale relativním zdražováním jejich vstupů. Zastropováním výdajů na určité výši nebo omezením tempa jejich růstu by tedy vedlo k poklesu produkce tohoto sektoru.

Ve skutečnosti však nemusí být všechny předpoklady modelu splněny. Stejně tak model nepopisuje i jiné faktory vedoucí k růstu veřejných výdajů.

Baumolův model a ekonomický vývoj v České republice

Znakem posledních desetiletí ve vyspělých ekonomikách je tzv. proces deindustrializace. Jeho úzká souvislost s Baumolovým modelem pramení již z definice deindustrializace, jako procesu postupného poklesu podílu sekundárního sektoru na celkovém výstupu a celkové zaměstnanosti ekonomiky ve prospěch sektoru terciárního. Proces deindustrializace, doprovázený procesem deagrarizace, se nevyhnul ani České republice. Ovšem z praktické aplikace rozvedeného Baumolova modelu na ČR (Prušvic et al., 2006) vyplynulo, že se jím nedá popsat růst veřejných výdajů v ČR. Podíl na této skutečnosti má zcela jistě i fakt, že modifikace modelu o všechny strukturální změny, které v ČR proběhly, by model pozměnily natolik, že by bylo nutné porušit jeho základní premisy.

Praktický příklad výdajového pravidla – Švýcarské fiskální pravidlo

S potřebou zavedení fiskálního pravidla se Švýcarsko setkává poté, co ho v 90. letech postihl hospodářský pokles vedoucí k deficitům veřejných financí a jejich akumulaci do veřejného dluhu.

Nové fiskální pravidlo, známé pod názvem „The Swiss Debt Brake“, je založeno na principu zastropování celkových výdajů centrální vlády ve výši očekávaných rozpočtových příjmů²⁴, které jsou upraveny o vliv hospodářského cyklu. Od pravidla se očekává, že se výdaje stanou relativně nezávislými na průběhu hospodářského cyklu²⁵ (k aplikaci mechanismu pravidla během hospodářského cyklu viz Geier, 2004).

²⁴ Díky relaci „příjem – výdaje“ bychom mohli uvažovat o „The Swiss Debt Brake“ také jako o bilančním pravidle.

²⁵ Očištění HDP od cyklu, na rozdíl od metody produkční funkce Evropské komise a OECD, probíhá pomocí HP filtru.

Výdajový strop lze rovnicí zapsat následovně (Danninger, 2002):

$$G_{t+1} = E_t(T_{t+1}) \cdot E_t\left(\frac{Y_{t+1} - Y_{t+1}^*}{Y_{t+1}^*}\right) + A_{t+1}, \quad (7)$$

kde:

G_{t+1}	je výdajový stop pro období $t+1$,
$E_t(T_{t+1})$	očekávané příjmy v čase t pro období $t+1$,
$E_t\left(\frac{Y_{t+1} - Y_{t+1}^*}{Y_{t+1}^*}\right)$	očekávaná cyklická pozice v čase t pro období $t+1$,
A_{t+1}	vyrovnávací faktor, upravující minulé rozdíly mezi rozpočtovým cílem a skutečným výsledkem.

K tomuto atributu pravidla je ještě přidán explicitní požadavek eliminace negativní rozpočtové bilance v nespecifikovaném časovém období. Pravidlo, kromě samotného mechanismu, obsahuje i jinou únikovou klausuli – odklon od plnění je možný tehdy, je-li odsouhlasen kvalifikovanou většinou v parlamentu.

Praktický příklad výdajového pravidla – Nizozemská fiskální pravidla

Nizozemí prožívalo na přelomu 70. a 80. let dramatický nárůst deficitů. Systémem „ad hoc opatření“ se sice podařilo deficity zmírnit, ovšem bylo jasné, že tato politika není dlouhodobě udržitelná a že je třeba na poli fiskálních pravidel provést hlubší změny (Anderson, Minarik, 2006). Tamější koalice se proto dohodla na třech separátních reálných výdajových stropech (stropy jsou v absolutních hodnotách, sestavují se na čtyřleté období): strop pro vlastní rozpočet vlády, pro výdaje na zdravotní péči a pro výdaje na sociální zabezpečení (včetně výdajů na politiku zaměstnanosti). Současně byla každému ministerstvu vypracována víceletá výdajová projekce korespondující s uvedenými třemi výdajovými rámci, přičemž přesuny prostředků mezi ministerstvy uvnitř daného dílčího stropu jsou povoleny.

Výdajové stropy jsou doplněny omezením na straně příjmů, kde jakékoliv extra příjmy mohou být použity pouze k financování současných výdajových programů, jejichž výdaje byly vyšší než očekávané.

2.2 Bilanční pravidla

Zřejmě nejširší, co do rozmanitosti, kategorií fiskálních pravidel představují pravidla bilanční, nazývaná také pravidly deficitními. Druhy bilančních pravidel shrnuje následující schéma:

Obrázek 7: Druhy bilančních pravidel

Pravidlo	Vymezení bilance		
	celková	běžná (neinvestiční část)	cyklicky očištěná (strukturální část)
vyrovnané bilance			
přebytkové			
deficitní			

Zdroj: Vlastní.

Před detailnějším hodnocením bilancí vymezených v tabulce č. 7, pokládáme za důležité stručně uvést argumenty hovořící ve prospěch a proti rozpočtovým deficitům.

2.2.1 Argumenty ospravedlňující deficitní financování

Tax smoothing

Teorie předestírá tezi optimálního financování veřejných rozpočtů, která, slovy autora, „... identifikuje některé faktory, jenž by ovlivnily volbu mezi daněmi a emisemi dluhopisů“ (Barro, 1979, s. 941). Stěžejním předpokladem je ekonomika, která podléhá pravidlům Barro-Ricardiánské ekvivalence.

Vláda při svém intertemporálním rozpočtovém omezení se mj. snaží minimalizovat distorze spojené s daňovými příjmy (Romer, 2001). Růst daňové sazby je totiž spojen nejenom s dodatečnými rozpočtovými příjmy, ale rovněž s více než proporcionálním růstem²⁶ nadměrného daňového břemene. Stěžejním poselstvím této teorie je tak ponechání daňové sazby na konstantní úrovni, jelikož „dnešní“ deficitní financování veřejných výdajů dokáže více než kompenzovat pokles bohatství způsobený „zítrějšími“ vyššími daňovými sazbami. Vzniklé deficity jsou tedy pouze dočasné, než jsou vykompenzovány rozpočtovými přebytky.

Model v žádném případě nepočítá s Keynesiánskou stabilizační politikou. V hospodářském cyklu se střídají přebytky (v expanzivní části cyklu) s deficity (během recese). Cyklicky očištěná bilance je de facto stále vyrovnaná. Tato teorie podle Alesina a Perottiho (1994) veskrze dokáže racionalizovat jakoukoliv fiskální politiku.

Mezigenerační redistribuce

U realizace veřejných výdajů investičního charakteru, které jsou často značně kapitálově náročné, dochází k intertemporální generační redistribuci benefitů z investičního projektu. Tento argument potom podle řady ekonomů opravňuje k deficitům veřejných financí, často omezeným pouze na deficitní financování výdajů investičního charakteru. Daný prodeficitní důvod vedl v některých zemích OECD k zavedení zlatého pravidla (viz subkapitola 2.2.4).

Ekvivalence daní a deficitů

Na druhé straně jsou-li současné generace značně altruistické vůči budoucím generacím, konečný horizont jedné generace nehraje roli. Situaci lze modelově zjednodušit tak, že generace

²⁶ V případě lineárního průběhu křivek nabídky a poptávky roste nadměrné daňové břemeno se čtvercem daňové sazby.

žije „nekonečně dlouho“. Potom, za předpokladu nedistorzního působení daní, je podle Barro-Ricardiánské ekvivalence zcela irrelevantní, jakým způsobem jsou veřejné výdaje financovány.²⁷

2.2.2 Argumenty proti deficitnímu financování

Fiskální iluze

Voliči systematicky nadhodnocují benefity a podhodnocují budoucí daňové břemeno deficitně financovaných veřejných programů (tzv. „krátkozrakost voličů“). Politici často za účelem svého znovuzvolení tohoto poznatku bravurně využívají a důsledkem jejich chování jsou pak deficity veřejných rozpočtů.

Cyklická asymetrie

Politici jsou rovněž ochotni v recesích přistoupit k deficitům, bohužel v expanzi k přebytkům nikoliv či jen velmi obtížně.

Inflační tlaky

Deficity se, ceteris paribus, mohou projevit v růstu cenové hladiny, jak o tom hovoří např. běžný AD-AS model. V realitě však do „hry“ vstupuje ještě centrální banka, která prostřednictvím svého nástroje – úrokové míry – stabilitu cenové hladiny ovlivňuje. V tomto jednoduchém modelu záleží na tom, ve které fázi cyklu se ekonomika při expanzivní fiskální politice nachází, zda pod úrovní potenciálního produktu (k inflačním tlakům téměř nedochází) nebo nad potenciálem²⁸. V novějších modifikacích tohoto makroekonomického modelu (viz Romer, 2000) je křivka nabídky na peněžním trhu horizontální (tj. horizontální je i LM křivka) a křivka AS je nahrazena o očekávání obohacenou horizontální křivkou IA.

Vytlačování soukromých investic

Efekt vytlačování soukromých investic se řadí rovněž mezi známé příklady „škodlivosti“ rozpočtových deficitů, kdy vlády prostřednictvím deficitního financování svých výdajových projektů zvyšují tržní úrokovou míru. Ta má potom na svědomí nedostupnost kapitálu pro řadu soukromých investičních akcí a navíc způsobuje problém nepříznivého výběru. Ovšem dle některých empirických analýz z poslední doby (viz např. Ahmed, Miller, 1999) se ukazuje, že daňově financované výdaje „vytlačují (crowd-out)“ soukromé investice více než ty, které jsou financovány deficitně. Z jejich závěrečné analýzy naopak vyplývá, že v rozvojových zemích deficitně financované transportní a komunikační infrastrukturní investice „vtlačují (crowd-in)“ soukromý kapitál.²⁹

Redistribuce příjmů

Vládní cenné papíry jsou velmi dobrým bezrizikovým výnosem pro jejich držitele, zatímco náklady nesenou všechny zdaňované subjekty.

2.2.3 Pravidlo vyrovnané celkové bilance

Vyrovnanou celkovou bilanci požadovala a požaduje celá řada ekonomů. Ze škol ekonomického myšlení patří mezi zastánce každoroční vyrovnané bilance představitelé Neoklasické školy. Na druhé straně Keynesovo učení připouští možný deficit při hospodářském poklesu, vykompenzovaný v expanzivní části hospodářského cyklu rozpočtovým přebytkem. Souhrnně za celý hospodářský cyklus by tedy byla rozpočtová bilance vyrovnaná. Praxe však

²⁷ Pozn.: omezení a předpoklady Barro-Ricardiánské ekvivalence nejsou v textu diskutovány.

²⁸ Z pozice ekonomiky v hospodářském cyklu také pramení odlišné interpretace o impaktu rozpočtových deficitů keynesiánského a neoklasického proudu ekonomického myšlení.

²⁹ Sama myšlenka „crowding-in“ efektu je však starší, jedním z prvních autorů byl Benjamin M. Friedman (1978).

ukazuje, že přebytky během expanze nepokrývají naakumulované deficity za recese. Z hlediska automatických stabilizátorů³⁰ jakožto součásti rozpočtové bilance se zdá být keynesiánská úvaha správná, abstrahujeme-li od diskrečních keynesiánských stimulací ekonomiky. Jmenovaný nedostatek může být řešen limitováním nikoliv celkové rozpočtové bilance, ale pouze bilance cyklicky očištěné. Na druhé straně se u tohoto pravidla objevuje kritika, že nedostatečně zohledňuje mezigenerační přínosy dlouhodobých veřejných infrastrukturních investic a při pravidlu vyrovnané bilance, ať každoroční nebo za hospodářský cyklus, či ve středně-dlouhém období, tak nese veškeré náklady současná generace, zatímco užítky z investic jsou rozprostřeny mezi současnou generací a generace budoucí. Tento nedostatek se snaží překonat tzv. „zlaté pravidlo“.

„Kouzlo“ pravidel postavených na vyrovnané celkové bilanci spočívá v jejich jednoduchosti a srozumitelnosti zároveň (např. při jejich dodržování), jenž je naopak vykoupeno negativními makroekonomickými stabilizačními aspekty a aspekty kvalitativními.

Praktický příklad fiskálního pravidla celkové přebytkové bilance – Švédské fiskální pravidlo

Podobně jako jiné členské země EU se musí švédské veřejné finance primárně podřídit pravidlům Paktu stability a růstu, ale na Švédsko, neúčastník se projektu společné měny, se nevztahuje sankční mechanismus v podobě bezúročného depozita a pokuty.

V roce 1996 byl ve Švédsku uzákoněn „State Budget Act“, který požaduje v dlouhém období vykazat rozpočtový přebytek ve výši 2 % HDP. Současně jsou omezeny primární vládní výdaje centrální vlády pomocí klouzavých tříročních nominálních stropů vycházejících z makroekonomické predikce. Stropy jsou rovněž uloženy pro konkrétních 27 výdajových kategorií. Neočekávané výdaje veřejných financí centrální vlády je pak možné financovat výdajovou realokací či novými příjmy. Sankce za neplnění pravidla je pouze reputační.

2.2.4 Zlaté pravidlo

Pojem „zlaté pravidlo“ poprvé použil Edmund Phelps v souvislosti s neoklasickou teorií růstu. Manželé Musgraveovi pak tento termín převzali³¹ a vztáhli jej na rozpočtový deficit (Kopits, Symansky, 1998). „Zlaté pravidlo“ říká, že běžná rozpočtová bilance (tj. rozdíl mezi běžnými příjmy a výdaji, včetně opotřebení) by měla být každoročně vyrovnaná, zatímco kapitálové výdaje mohou být financovány deficitním způsobem. Formálně lze fiskální zlaté pravidlo zapsat takto (Hedbávny, Schneider, 2003):

$$B_t - K_t - \delta = 0, \quad (8)$$

kde:

B_t	vyjadřuje celkovou rozpočtovou bilanci (tj. rozdíl mezi celkovými příjmy a výdaji) v čase t ,
K_t	kapitálové výdaje v čase t ,
δ	opotřebení.

Implementace pravidla tohoto druhu vyžaduje duální rozpočtování – zvlášť vedené pro investiční výdaje a zvlášť pro výdaje běžné. Užitečnost tohoto opatření se podle Butiho, Eijffingera a Franco (2003) diskutuje již v první polovině 20. století.

³⁰ Blíže viz subkapitola 2.2.5 „Pravidlo vyrovnané strukturální části rozpočtové bilance“.

³¹ Viz např. Musgrave, Musgrave (1989).

Výhody „zlatého pravidla“

Principem rozpočtové politiky založené na zlatém pravidle je snaha zachytit časové preference spotřebitelů formou zohlednění přínosů z investic s dlouhou dobou životnosti, kdy užítky z takovýchto výdajů spotřebovávají i budoucí generace, které však náklady přímo nenesou. Aplikací zlatého pravidla se ekonomové snaží zohlednit tzv. mezigenerační solidaritu.

K vyjádření spravedlivé (rozuměj rovné) mezigenerační distribuce břemena „placení za vládní účty“ se používá mezigeneračního účetnictví, které „...vyjadřuje čistou současnou hodnotu částky, kterou současné a budoucí generace plánují zaplatit vládě v současnosti a v budoucnosti“. (Auerbach, Gokhale, Kotlikoff, 1991)

Vládní intertemporální rozpočtové omezení v čase t pak lze zapsat následovně:

$$\sum_{t=0}^D N_{t,t-s} + \sum_{s=1}^{\infty} N_{t,t+s} + W_t^g = \sum_{s=t}^{\infty} G_s \prod_{j=1}^s \frac{1}{1+r_j}, \quad (9)$$

kde:

- $N_{t,t-s}$ je současná hodnota čistých zbývajících plateb vládě generace narozené v roce $t-s$ (tj. s vyjadřuje stáří) diskontovaných do t , (pozn. D v honím indexu sumy značí maximální délku života),
- $N_{t,t+s}$ je současná hodnota čistých plateb vládě budoucích generací narozený v roce $t+s$ a diskontovaných do t ,
- W_t^g vládní čisté bohatství v roce t ,
- G_s vládní spotřební výdaje v roce s ,
- r_j diskontní míra,

A dále pro $N_{t,k}$ platí: $N_{t,k} = \sum_{s=\max(t,k)}^{k+D} T_{s,k} P_{s,k} \prod_{j=t+1}^s \frac{1}{1+r_j}$, kde $T_{s,k}$ označuje projektované

průměrné čisté platby vládě uskutečněné v s -tém roce reprezentativním subjektem narozeným v roce k , člen $P_{s,k}$ reprezentuje počet přeživších členů kohorty v roce s narozené v roce k .

Z uvedené rovnice plyne jednoduchý závěr – v případě konstantních vládních spotřebních výdajů se např. zvýšení plateb vlády současným generacím projeví v poklesu jejich čistých současných plateb vládě, které však musí být vykompenzovány v budoucnu růstem čistých plateb budoucích generací veřejnému sektoru. Z aplikace mezigeneračního účetnictví na podmínky České republiky³² (Dybczak, 2006) vyplývá, že celková výše vládních závazků plynoucí ze současné (výchozí rok 2004) a až do roku 2150 uskutečňované fiskální politiky, by dosáhla cca 300 % HDP roku 2004³³. Za předpokladu nekonečného vykonávání současné fiskální politiky ukazuje tabulka č. 3 objem závazků veřejného sektoru, neboli tzv. „sustainability gaps“, který bude muset být splacen.

Tabulka 3: Celkové závazky vlády ve vybraných zemích OECD podle tří scénářů (v % HDP)

	Základní scénář	Bez započítání demografických změn	Při nulovém počátečním dluhu
Belgie	107	63	- 218
Česká republika	248	152	226
Francie	96	6	39
Itálie	223	18	98

³² Tato metoda má oproti ostatním tu přednost, že kalkuluje s očekávaným demografickým vývojem.

³³ Výpočet stojí na předpokladu 2% meziročního tempa růstu produktivity práce a 5% diskontní míry.

	Základní scénář	Bez započítání demografických změn	Při nulovém počátečním dluhu
Japonsko	337	77	309
Kanada	3	-58	-52
Maďarsko	424	119	384
Německo	156	- 8	81
Nizozemí	177	14	100
Portugalsko	68	25	22
Švédsko	- 31	- 67	- 45
USA	159	22	97

Pozn.: Výpočty platné pro 5% diskontní míru a 1,5 % meziroční tempo růstu produktivity. V České republice byl jako výchozí zvolen rok 2004, v ostatních zemích rok 1995.

Zdroj: Dybczak (2006), s. 19, Leibfritz (2000), s. 446. Vlastní úprava.

Výhodu „zlatého pravidla“ spatřujeme rovněž v období potřeby fiskální konsolidace. Bylo zjištěno, že je-li potřeba, sahá vláda častěji po úsporách v oblasti výdajů kapitálových před škrty výdajů běžných, které jsou politicky a krátkodobě sociálně více „bolestivé“. U zlatého pravidla musí být dodržena vyrovnaná běžná neinvestiční část celkového rozpočtu, tzn., že v případě potenciálního nesplnění pravidla dojde ke snížení běžných výdajů. (Kell, 2001)

Rizika spojená se zavedením „zlatého pravidla“:

- Samotné „zlaté pravidlo“ není dostatečnou zárukou mezigenerační spravedlnosti a její udržitelnosti. Mezigenerační spravedlnost nemůžeme posuzovat, aniž bychom znali efektivní dopady přínosů vládních výdajů a zdanění. Obojí závisí na chování ekonomických subjektů v budoucnu, což s jistotou nelze dopředu predikovat.
- Takto definované pravidlo postrádá prvek jednoduchosti a srozumitelnosti. Špatně vymezené investiční výdaje pak mohou skýtat prostor pro reklasifikaci výdajů z kolonky „běžné“ do kolonky „investiční“, aby primární požadavek nedeficitnosti běžných výdajů byl, v případě problémů s nevyrovnanou běžnou bilancí, dodržen. Pravidlo potom ztrácí atribut efektivní vynutitelnosti.
- Pravidlo může vytvořit distorze v procesu alokování peněžních prostředků. Nejpreferovanějším výdajem má tendenci se stát fyzický kapitál, zatímco jiné formy kapitálu a běžné výdaje jsou pravidlem omezovány. Navíc otázkou zůstává, zda výdaje na vzdělání³⁴ a na obranu, eventuálně jiné běžné výdaje, rovněž nezařadit do výdajů s budoucími benefity.
- Pravidlo samo o sobě nestanovuje žádné omezení na výši schodku investiční bilance, jakožto i na takto vzniklý dluh. Kritici pravidla upozorňují na nedostatečné omezení rozvolnění fiskální politiky a požadují jeho doplnění pravidlem udržitelného investování nebo pravidlem omezujícím výši dluhu.
- Poslední zmiňovaný problém je charakteru metodického. Ve veřejném sektoru je totiž obecně velký problém měřit opotřebení. Relevantní pro mezigenerační rovnost by bylo vzít čisté investiční výdaje, nikoliv celkové. Pro zjednodušení se tak při odhadu opotřebení často používají odhady.

Praktický příklad fiskálního zlatého pravidla – fiskální pravidla ve Velké Británii

Přestože se veřejné finance Velké Británie řídí podmínkami Paktu stability a růstu, obdobně jako švédské veřejné finance, bylo tu, dalo by se říci téměř paralelně, zavedeno v červenci roku 1997 v „Code for Fiscal Stability“ zlaté bilanční fiskální pravidlo doplněné o pravidlo dluhové.

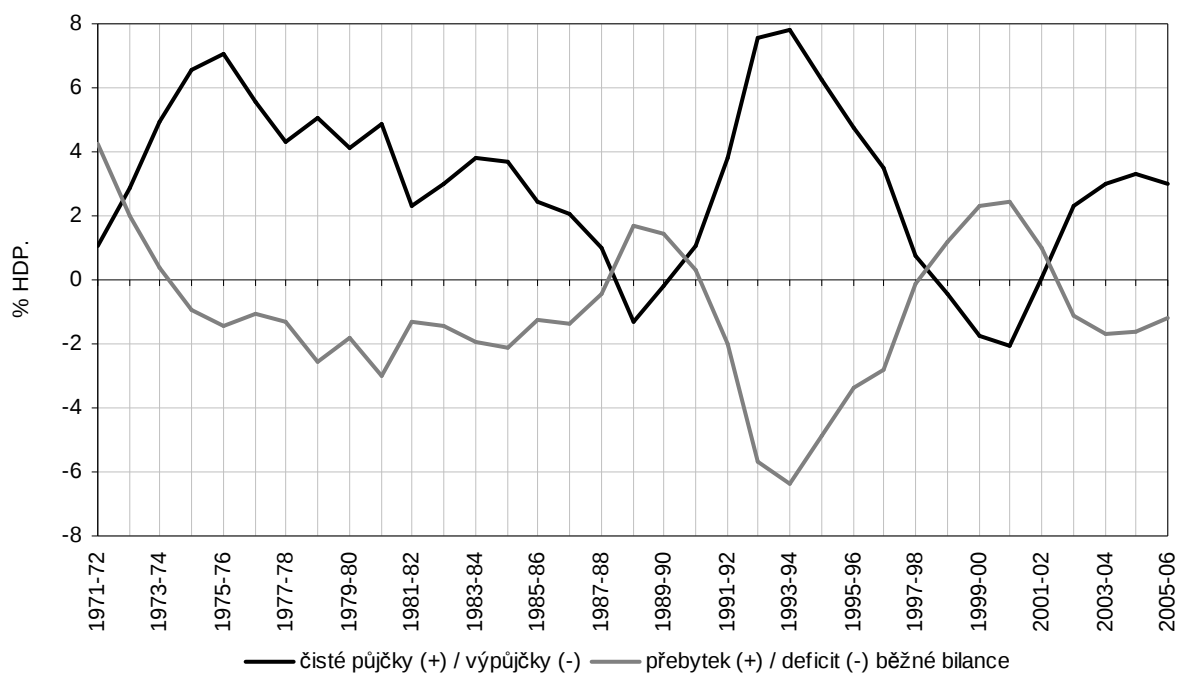
³⁴ A jiné investice do lidského kapitálu.

Typickým rysem veřejných financí Velké Británie 80. let byly škrty v kapitálových výdajích v případě fiskální konsolidace. Dle deficitního pravidla si nyní může vláda Velké Británie vypůjčit peněžní prostředky pouze na investiční výdaje, nikoliv na výdaje běžné, a současně platí, že celková bilance veřejných rozpočtů za hospodářský cyklus je, ex-post, vyrovnaná. Je-li v případě tohoto pravidla riziko jeho nesplnění, dojde ke snížení běžných výdajů. Ostatně pro vládní výdaje bylo zavedeno ještě speciální pravidlo tříletých výdajových limitů (Departmental Expenditure Limits).

Podle pravidla udržitelného investování – dluhové pravidlo – je podíl čistého dluhu veřejného sektoru (tj. rozdíl hrubého veřejného dluhu a likvidních finančních aktiv) k HDP držen na stabilní úrovni 40 %, opět v průměru za hospodářský cyklus. Cílem tohoto opatření je zmírnit jedno z negativ zlatého pravidla – tendenci k vysokým a dlouhotrvajícím dluhům.

Podstatným rysem fiskálního pravidla Velké Británie je však zvýšení transparentnosti, neboť požaduje po vládě sestavovat a oznamovat střednědobé fiskální plány a řadu ukazatelů k zajištění fiskální a ekonomické zodpovědnosti.

Obrázek 8: Vývoj běžné a celkové vládní rozpočtové bilance ve Velké Británii (1971 - 2006)



Zdroj: IFS (2006). Vlastní úprava.

Praktický příklad fiskálního zlatého pravidla – fiskální pravidla v Německu

Podle německého zlatého pravidla nesmí čisté výpůjčky překročit hrubé investiční výdaje, pokud ovšem nenastanou specifické hospodářské okolnosti, jenž by porušení pravidla mohly ospravedlnit.

Zlaté pravidlo je zavedeno jak na federální, tak i na lokální úrovni – na úrovni spolkových zemí („Länder“) a jeho právní závaznost se opírá o ústavu. Pravidlo doprovází restrikce hospodaření fondů sociálního zabezpečení. Jejich každoroční bilance musí být vyrovnaná.

2.2.5 Pravidlo vyrovnané strukturální části rozpočtové bilance

Logika tohoto přístupu je založena na faktu, že část rozpočtové bilance je pozitivně zkorelovaná s rozpočtovým cyklem. Proto se nabízí rozklad rozpočtové bilance na její cyklickou a

strukturální složku $(CAB)_t$ ³⁵, čili na složku, jejíž evoluce nepodléhá přímo fiskální autoritě, ale je závislá na pozici ekonomiky v hospodářském cyklu, a na složku, kterou má vláda přímo pod kontrolou:

$$CAB_t = b_t - \varepsilon \cdot \frac{Y_t - Y_t^*}{Y_t^*}, \quad (10)$$

kde:

- b_t značí poměr celkového salda bilance veřejných rozpočtů k Y_p ,
- ε parametr citlivosti rozpočtu na output gap³⁶,
- Y_t úroveň reálné produkce v čase t ,
- Y_t^* úroveň potenciální produkce v čase t .

Pravidlo opírající se o cyklicky očištěnou složku bilance pak může požadovat každoročně vyrovnaný strukturální rozpočet: $CAB_t = 0$ tzn., že celkové saldo musí plně pokrývat složku

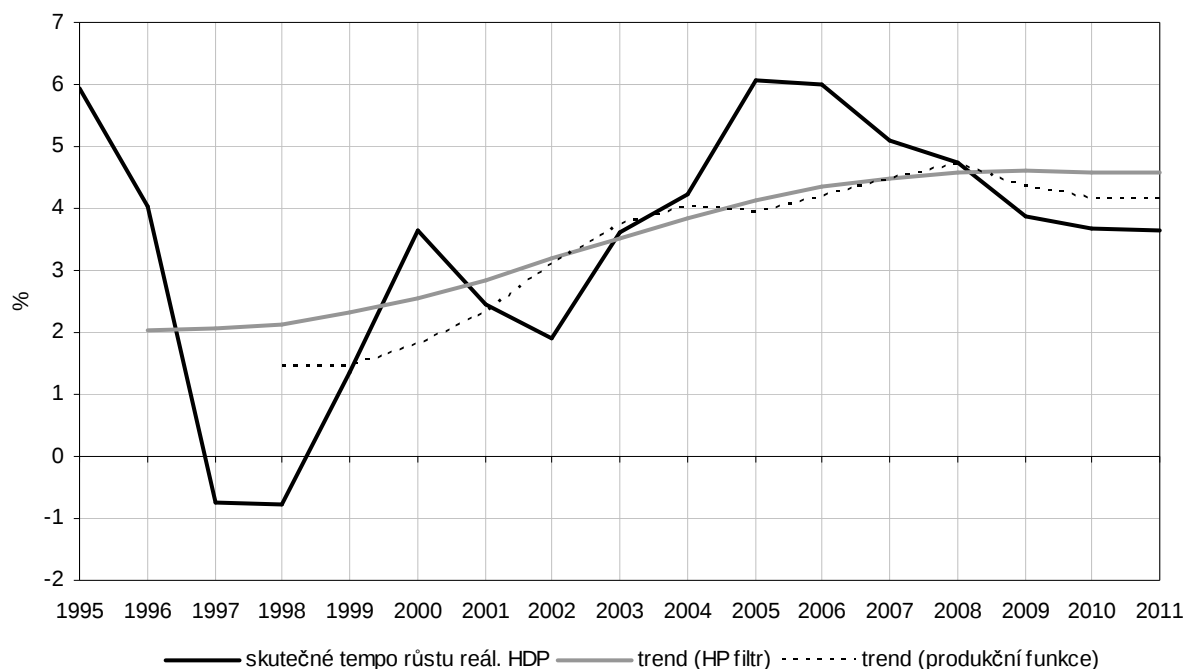
cyklickou: $b_t = \varepsilon \cdot \frac{Y_t - Y_t^*}{Y_t^*}$.

Citlivost českých rozpočtů sektoru vládních institucí na output gap byla metodou Evropské komise, používající k odhadu potenciálního produktu produkční funkci, odhadnuta na 0,37. To znamená, že vzroste-li HDP ekonomiky o jedno procento potenciálního produktu, rozpočtová bilance se „samovolně“ zlepší o 0,37 p.b. Rozklad bilance pomocí dvou nejčastějších metod (stručný popis rozkladu rozpočtové bilance na její cyklickou a strukturální složku je uveden v příloze č. 3) prezentuje obrázek č. 9, podle něhož je pozice české ekonomiky v hospodářském cyklu v současné době (dle obou metod) nad potenciálem.

³⁵ Zkratka pochází z anglického „Cyclically Adjusted Balance“.

³⁶ „Output gap“, čili mezera potenciálního produktu před výstupem (skutečným reálným produktem). Vyjadřuje se buď absolutně, nebo, což je častější případ, jako poměr rozdílu skutečného reálného produktu a produktu potenciálního k potenciálnímu produktu (viz zlomek v rovnici č. 10).

Obrázek 9: Srovnání meziročního tempa růstu skutečného reálného HDP, potenciálního produktu odhadnutého HP filtrem ($\lambda = 100$) a potenciálního produktu odhadnutého metodou produkční funkce (ČR, 1995 - 2011)



Pozn.: Rok 2007 – 2011 odhad Evropské komise.

Zdroj: European Commission (2007). Vlastní úprava.

Praktický příklad fiskálního pravidla se strukturální bilancí – fiskální pravidlo v Norsku

Norské fiskální pravidlo je poměrně atypické. Pravidlo limituje každoroční výši strukturálního deficitu na 4 % celkových aktiv vládního petrolejového fondu (tzv. „neropný deficit“, blíže viz IMF (2007)). Od pravidla se tak očekává, že přispěje k udržitelnému užití příjmů z těžby ropy při současném zajištění bohatství z ní plynoucího pro další generace. Od roku 2001, kdy bylo pravidlo poprvé zavedeno, však nikdy nebylo splněno, přestože odchylky od stropu deficitu nebyly příliš vysoké. Poprvé se očekává splnění tohoto pravidla v roce 2007, avšak zejména díky tomu, že roste cena energií, tj. i hodnota fondu. Při jejím dalším předpokládaném několikanásobném nárůstu není toto fiskální pravidlo pro omezení deficitního financování zřejmě vhodné.

2.3 Dluhové pravidlo

Dluhové pravidlo často doplňuje pravidlo bilanční. Důvod, proč nepostačuje pouze pravidlo bilanční, bude zřejmý tehdy, jestliže rozeberme vztah bilančního a dluhového pravidla za pomoci rovnice intertemporálního rozpočtového omezení. Tradiční tvar této rovnice je následující:

$$D_t = (1 + i)D_{t-1} - B_t \quad (11)$$

kde:

D_t	označuje absolutní hodnotu dluhu v roce t ,
D_{t-1}	absolutní hodnotu dluhu v roce $t-1$,
i	nominální úrokovou míru z dluhu v domácí měně,
B_t	absolutní hodnotu primárního přebytku v roce t .

Pro analytické účely pak využíváme podílového tvaru, kdy jednotlivé komponenty rovnice vztahujeme k HDP (Y):

$$\frac{D_t}{Y_t} = (1+i) \frac{D_{t-1}}{Y_t} - \frac{B_t}{Y_t} = \frac{(1+i)}{(1+g)(1+\pi_{def})} \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} - \frac{B_t}{Y_t} \quad (12)$$

kde:

Y_t označuje absolutní hodnotu HDP v b.c. v roce t ,
 g tempo růst reálného HDP, přičemž pro Y_t platí $Y_t = (1+g)(1+\pi_{def}) Y_{t-1}$,
 π_{def} míru inflace vyjádřenou deflátorem HDP,

neboli:

$$d_t = \frac{(1+i)}{(1+g)(1+\pi_{def})} d_{t-1} - b_t \quad (13)$$

kde:

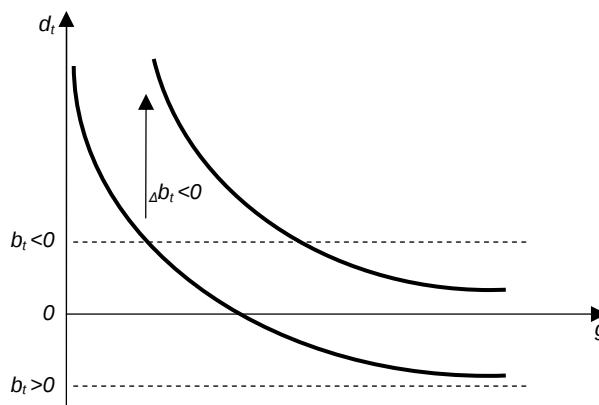
d_t (d_{t-1}) je dluhová kvóta v roce t ($t-1$)
 b_t podíl primárního kladného rozpočtového salda (přebytku) v roce t na HDP.

Problém determinantů veřejného dluhu, respektive dluhové kvóty, se nám tedy rozpadá na dvě skupiny:

- i. primární deficit,
- ii. ostatní faktory: reálná úroková míra, tempo růstu reálného HDP a různé vyjádření míry inflace.

Graficky je možné závislost např. dluhové kvóty a reálného tempa růstu HDP znázornit tímto způsobem:

Obrázek 10: Vztah dluhové kvóty a tempa růstu HDP



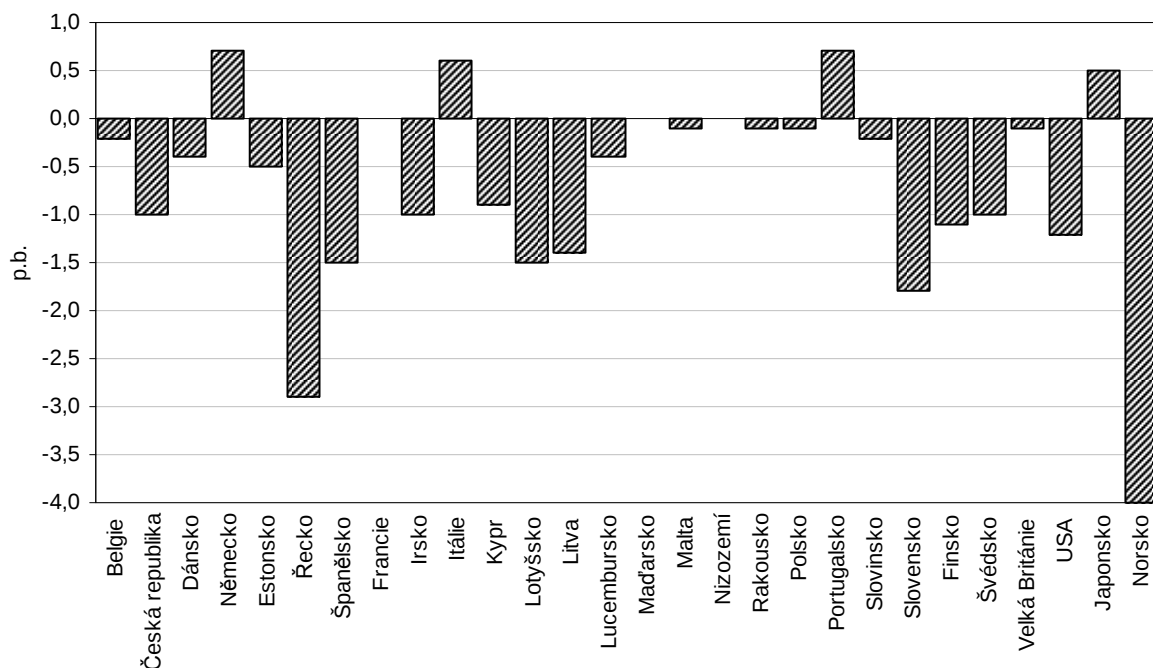
Zdroj: vlastní.

Z obrázku č. 10 je patrné, že vztah dluhové kvóty a tempa růstu je nepřímouměrný – čím vyšší tempo růstu, tím nižší dluhová kvóta, tj. tím více se poměr dluhu na HDP z minulého období „rozpouští“ v současné dluhové kvótě, respektive tím vyšší primární deficit si může vláda dovolit, aniž by se poměr výše dluhu k HDP v současném roce zvýšil (v grafu vertikální posun křivky). Rovnice také dokumentuje, že růst nominální úrokové míry či pokles tempa růstu míry inflace měřené deflátorem HDP způsobuje strmější průběh křivky. Vyšší úroková sazba pak znamená, že neměnné výše dluhové kvóty mezi dvěma obdobími lze dosáhnout buď vyšším tempem růstu HDP nebo vyšší mírou inflace a nebo primárním přebytkem.

Zlomek ve výrazu č. 13 se v literatuře nazývá „snow ball“ efektem a vyjadřuje samovolný růst dluhové kvóty za podmínky, že nominální úroková míra z dluhu převyšuje nominální tempo růstu HDP a primární bilance je neměnná. K poklesu dluhové kvóty v ekonomice s tímto

vývojem je pak zapotřebí dosáhnout rozpočtového přebytku. Velikost „snow ball“ efektu v roce 2006 znázorňuje obrázek č. 11, ze kterého je mj. zjevné, že v EU-25 tomuto problému čelí pouze Itálie, Německo a Portugalsko (příčinou u všech tří zemí je nízké tempo růstu nominálního HDP při implicitních úrokových mírách mezi 4-5 %), z ostatních zemí OECD pak Japonsko (nízké úrokové míry z dluhu se střetávající s ještě nižším nominálním tempem růstu HDP).

Obrázek 11: Snow ball efekt v zemích EU-25 a vybraných zemích OECD v roce 2006 (v p.b.)



Pozn.: Příspěvek „snow ball“ efektu ke změně dluhové kvóty je vypočten jako součin dluhové kvóty z minulého období a podílu indexu nominální implicitní úrokové míry a nominálního tempa růstu HDP.

Zdroj: European Commission (2007b). Vlastní výpočty a úprava.

Jelikož se vlády mohou zadlužovat i na zahraničních trzích, je pak nutné odlišit domácí úrokovou míru a úrokovou míru zahraniční, jakožto i směnný kurz, kterým dluh denominovaný v zahraniční měně převedeme na měnu domácí (podle metodiky IMF, viz Bulíř (2004), Geithner (2002)). Následující formule vychází z rovnice č. 13 a zohledňuje v ní tyto další jmenované faktory opět na základě poměrných veličin:

$$d_t = \frac{(1+\varepsilon)(1+i_f)}{(1+g)(1+\pi_{def})} df_{t-1} + \frac{(1+i_d)}{(1+g)(1+\pi_{def})} dd_{t-1} - b_t \quad (14)$$

kde:

- d_t označuje dluhovou kvótu v roce t ,
- df_{t-1} je podíl dluhu denominovaného v cizí měně k HDP v roce $t-1$,
- i_f úroková míra z dluhu v cizích měnách,
- ε vyjadřuje míru znehodnocení ($\varepsilon > 0$) kurzu ($\varepsilon = (E_t - E_{t-1})/E_{t-1}$),
- dd_{t-1} je podíl dluhu v domácí měně k HDP v roce $t-1$,
- i_d úroková míra z dluhu v domácí měně.

Pro vyjádření změny dluhové kvóty můžeme rovnici přepsat takto:

$$d_t(1+g+\pi_{def}+g\pi_{def}) = (1+\varepsilon)(1+i_f)df_{t-1} + (1+i_d)dd_{t-1} - (1+g+\pi_{def}+g\pi_{def})b_t \quad (15)$$

Vyjádříme d_{t-1} jako součet dd_{t-1} a df_{t-1} :

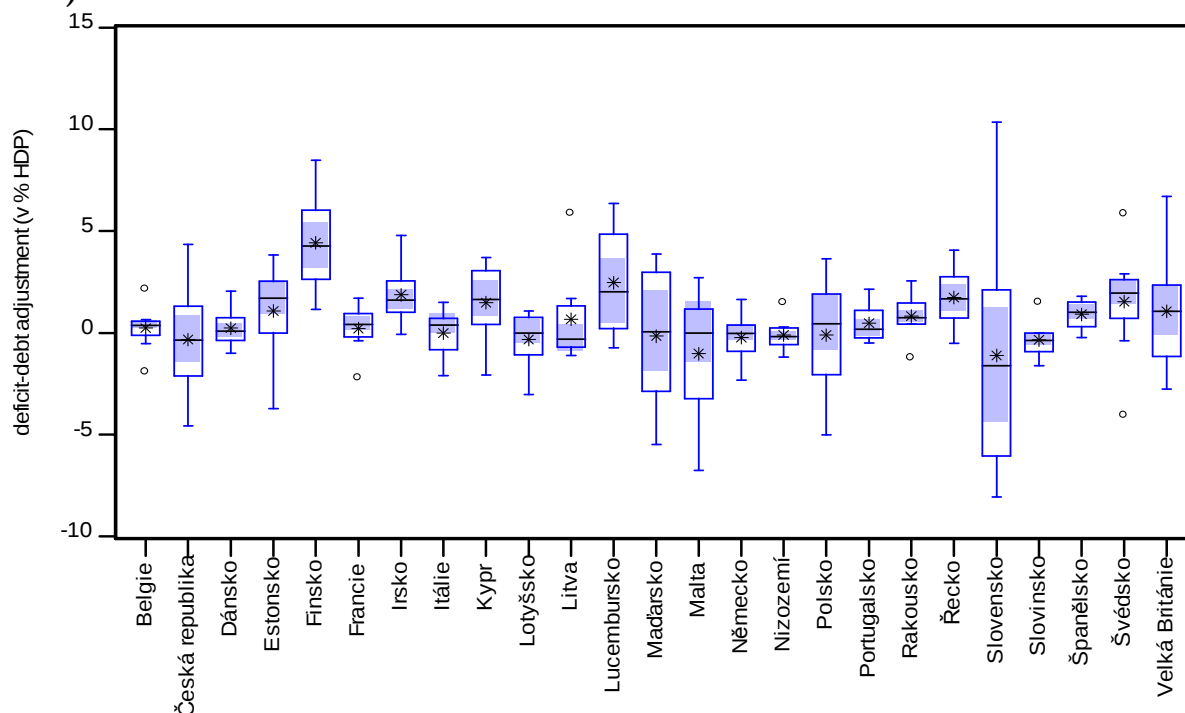
$$d_t(1 + g + \pi_{def} + g\pi_{def}) = d_{t-1} + \varepsilon(1 + r_f)df_{t-1} + (r_f df_{t-1} + r_d dd_{t-1}) - (1 + g + \pi_{def} + g\pi_{def})b_t \quad (16)$$

Přičteme a odečteme od pravé strany rovnice $d_{t-1}(g + \pi_{def} + g\pi_{def})$. Změna dluhové kvóty mezi roky t a $t-1$ se pak dá vyjádřit jako:

$$\Delta d_t = \frac{df_{t-1}(\varepsilon(1 + r_f) + r_f) + r_d dd_{t-1} - d_{t-1}(g + \pi_{def} + g\pi_{def})}{1 + g + \pi_{def} + g\pi_{def}} - b_t \quad (17)$$

Touto extenzí rovnice č. 13 jsme zohlednili další kanály, které přispívají ke změně dluhové kvóty – kurzové změny a změny úrokových měr na zahraničních trzích. Ovšem ani rozšíření rovnice difference dluhové kvóty dle vztahu č. 17 nepostihuje její veškeré změny. O tom svědčí i prosté porovnání první difference dluhové kvóty a celkového deficitu. Existuje totiž řada položek, které mohou ovlivnit výši dluhu, avšak nikoliv deficit nebo naopak. Mezi kategorie konverze tokové veličiny (deficitu) na veličinu stavovou (dluh) patří finanční investice (depozita držená vládou u finančních institucích, převzetí záruk za fondy sociálního zabezpečení, změna vlastního kapitálu ve vládních korporacích), čemuž se přičítá důležitost odlišovat čisté (deficit) a hrubé (dluh) veličiny, přičemž dluh je navíc v rámci veřejného sektoru konsolidovaný, rozdíly v časovém zachycení příjmů a výdajů (deficit je obvykle založen na akruálním účetním principu, dluh na hotovostním) nebo objemové (změna klasifikace veřejných korporací) a hodnotové změny dluhu (např. již vyjádřené kurzové pohyby). Souhrnně se tato kategorie nazývá „deficit-debt adjustment“ neboli „stock-flow adjustment“ a je čistě výsledkem statistického zaznamenávání.

Obrázek 12: Box plot rozdílu mezi změnou dluhové kvóty a deficitem v % HDP (1999 – 2006)



Zdroj: European Commission (2007b). Vlastní výpočty a úprava.

O jejich významu nás může přesvědčit obrázek č. 12, který ukazuje rozdíl změny dluhové kvóty oproti deficitu v EU-25 za období 1999-2006. Je zcela zřejmé, že v některých zemích je jejich příspěvek k celkové dluhové kvótě významný (především Finsko, dále Irsko, Lucembursko, Kypr a Řecko), výraznějších záporných hodnot dosahuje na Maltě či na Slovensku a v ostatních zemích EU-25 je v průměru téměř vyrovnaný. Nicméně platí, že převážně v nových členských zemích je disperze jejich hodnot poměrně vysoká. Co se týče zemí eurozóny, je podle ECB

(2007) nejvyšší část položky „deficit-debt adjustment“ zapříčiněna finančními investicemi fondů sociálního zabezpečení (příprava na budoucí platby z penzijních systémů akumulací aktiv).

Vyšší hodnoty deficitně-dluhového konverzního faktoru tedy v žádném případě neznamenají znehodnocené a nedůvěryhodné statistické vykazování národními autoritami. Problematická však může být jeho perzistentně vysoká hodnota (European Commission, 2005, s. 96). Ve středně dlouhém období by totiž měla být průměrná hodnota nulová či velmi nízká.

Rovněž tak i u tohoto pravidla platí, že by měla být důsledně stanovena cílovaná nebo limitující veličina, případně i výjimky z pravidla, jelikož kanálů, kterými „samovolně“ dluhová kvóta narůstá, jak patrně z předchozí analýzy, je celá řada.

2.4 Příjmová pravidla

Pravidla na straně příjmů se mohou věnovat odlišným cílům (European Commission, 2006): mohou být navržena tak, aby omezovala růst či úroveň celkového zdanění v ekonomice (absolutní limity nebo limity tempa růstu daňové kvóty), projektována s cílem financování konkrétních vládních priorit, nebo aby vyšší než očekávané příjmy byly alokovány dle předem určeného klíče (např. jako příspěvky do tzv. „rainy day“ fondů).

2.5 Nezávislá fiskální instituce

Pravidla nejsou samozřejmě jedinými způsoby, kterými lze dosáhnout či přispět k fiskální disciplíně. Jedním z modernějších navrhovaných řešení (Wyplosz, 2002 a 2005) je přesunout část pravomocí parlamentu a vlády v oblasti stabilizační funkce fiskální politiky na nezávislou fiskální autoritu. Pravidla, dle propagátorů této myšlenky, totiž mohou být na jedné straně buď příliš svazující nebo, na straně druhé, zase přespříliš volná. Proto se autoři inspirovali u institucí měnově-politického režimu cílování inflace a navrhuji zavedení „nezávislého výboru pro fiskální politiku“. Toto řešení má přinést možnost uplatňování diskreční politiky v krátkém období, zatímco v dlouhém období by se výbor orientoval především na zajištění dluhové udržitelnosti. Nepružná pravidla by tak byla nahrazena nezávislou flexibilní institucí se zodpovědností za dosažení svého cíle, čímž by bylo možné řešit problém časových zpoždění a nekonzistence mezi krátkodobým dlouhodobým cílem fiskální politiky.

Ovšem analogie s monetární politikou nemůže být v mnoha ohledech stoprocentně naplněna. Mezi slabé stránky tohoto řešení patří, že nezávislou institucí se zaprvé odstraní pouze tzv. vnitřní časová zpoždění, nikoliv zpoždění reakce ekonomiky na fiskální impuls, zadruhé není jisté, zda dlouhodobá stabilizace veřejných financí je vůbec cílem fiskální politiky, a pokud ano, jaká dluhová kvóta je ve středním a dlouhém³⁷ období relevantní, zatřetí je měnová politika podrobována kontrole ex-post, zatímco veškeré akce fiskální politiky podléhají ex-ante souhlasu parlamentu – delegování vybraných fiskálních funkcí na nezávislou autoritu by mohlo být vnímáno jako porušení suverenity parlamentu. Začtvrté, redistribuce důchodů a bohatství je daleko silnější nežli u měnové politiky, z čehož plyne i pátý bod, zda by případně nově vzniklé fiskální „těleso“ nebylo příliš náchylné tlakům nejrůznějších zájmových skupin. Síla jednotlivých nedostatků návrhu nezávislé fiskální instituce se liší v závislosti na tom, jak velké pravomoci by na ni byly převedeny (od čistě poradního orgánu až po přenesení celé jedné funkce fiskální politiky).

2.6 Srovnání hlavních druhů fiskálních pravidel

Nejprve se pokusíme o srovnání obecně výše specifikovaných druhů fiskálních pravidel a to na základě klasifikace Kopitse a Symanskeho (1998) a jejich „ideálního pravidla“. Obsah jednotlivých atributů ideálního pravidla se plně shoduje s jejich popisem ve druhé kapitole.

³⁷ Obecné vymezení fiskální udržitelnosti v nekonečném horizontu není pro hospodářskou politiku příliš praktické.

Abychom byli schopni komparace, museli jsme určit cíl, který se má pravidlem dosáhnout – stanovili jsme jej jako dlouhodobě udržitelný vývoj veřejných financí. To je rovněž důvod, proč ze srovnání vyšlo nejhůře zlaté pravidlo. Pokud bychom jako cíl požadovali mezigenerační spravedlnost/rovnost, bylo by zlaté pravidlo patrně hodnoceno nakonec nejlépe. Rovněž pro dosažení tohoto cíle nejsou nejvhodnější pravidla příjmová. Ta sama o sobě neříkají nic, jak vysoké budou výdaje, přebytek či deficit, nebo jak omezí růst veřejného dluhu. Proto v tabulce pomyslné předposlední místo.

Tabulka 4: Porovnání vybraných druhů fiskálních pravidel na základě atributů "ideálního fiskálního pravidla"

Atributy ideálního fiskálního pravidla	Výdajové pravidlo	Bilanční pravidlo vyrovnané			Příjmové pravidlo
		celkové bilance	zlaté pravidlo	strukturální bilance	
Dobře definované**	3	1	4-5	2	4-5
Transparentní	3	1	5	2	4
Jednoduché	1	2	5	4	3
Flexibilní*	1-2	3	4	1-2	5
Adekvátní**	1-2	1-2	4-5	3	4-5
Vynutitelné		nelze obecně zhodnotit			
Konzistentní		nelze obecně zhodnotit			
Účinné		nelze obecně zhodnotit			
Průměrné celkové umístění	2	1	5	3	4

Pozn.: *Flexibilita s ohledem na cyklické výkyvy. **Pravidla byla hodnocena s ohledem na stanovený cíl dlouhodobě udržitelného vývoje veřejných financí.

Zdroj: Vlastní.

Hodnocení pravidel v tabulce č. 4 probíhalo na principu ordinální klasifikační stupnice. Každé pravidlo bylo v rámci daného atributu srovnáváno s ostatními, na základě čehož byla pravidla označena pořadovým číslem, kde č. 1 znamená, že pravidlo ve srovnání s ostatními nejlépe vystihuje daný atribut.

Jelikož tato klasifikace „ideálního pravidla“ byla spíše navržena pro hodnocení konkrétních pravidel, jak dokazuje i nemožnost obecného hodnocení tří kategorií v tabulce č. 4, v další tabulce ukazujeme použití vlastností ideálního fiskálního pravidla k ohodnocení tří reálných pravidel: zlatého pravidla ve Velké Británii doplněného pravidlem udržitelného investování, pravidel Paktu stability a růstu od roku 1999 do roku 2005 a pravidel Paktu stability a růstu po změně z března roku 2005 (blíže k pravidlům Paktu a jejich změně v další kapitole).

Tabulka 5: Hodnocení vybraných druhů fiskálních pravidel na základě atributů "ideálního fiskálního pravidla"

Atributy ideálního fiskálního pravidla	Zlaté pravidlo	SGP I	SGP II
Dobře definované	+	++	+
Transparentní	+	++	+
Jednoduché	++	+++	+
Flexibilní	+++	++	+++
Adekvátní	+++	++	+++
Vynutitelné	+	+	++
Konzistentní	+++	++	+++
Účinné	+++	+	++

Pozn.: +++ velmi dobré, ++ dobré, + dostatečné.

Zdroj: Creel (2003), s. 10, 20. European Commission (2005), s. 84. Hodnocení SGP II vlastní.

Na závěr kapitoly provádíme srovnání pravidel na bázi vybraných charakteristik jejich chování v průběhu hospodářského cyklu, chování fiskální autority omezené konkrétním

pravidlem během hospodářského cyklu, složitosti a náročnosti administrace pravidla, ochrany veřejných investic a základních funkcí fiskální politiky.

Tabulka 6: Srovnání vybraných druhů pravidel

	Výdajové pravidlo*	Bilanční pravidlo vyrovnané			Příjmové pravidlo**
		celkové bilance	strukturální bilance	zlaté pravidlo	
Projevy hospodářského cyklu					
makroekonomická stabilizace					
expanze	proticyklické	může být procyklické	může být procyklické	může být procyklické	procyklické
recese	proticyklické	procyklické	procyklické, ale méně než deficitní pravidlo	může být proticyklické	může být procyklické
chování fiskální autority					
expanze	uložení přebytků	umožňuje „utracení“ přebytků	umožňuje přebytek	umožňuje deficit	umožňuje uložení přebytků
recese	umožňuje deficitní financování	snížení výdajů	umožňuje deficit	umožňuje deficit	umožňuje deficitní financování
Administrace	jednodušší ověřování	složitější nežli výdajové pravidlo	složitější ověřování	nejsložitější z uvedených pravidel	jednodušší ověřování
Veřejné investice	mohou být ochráněny, pravděpodobně lépe, než u deficitních pravidel	mohou být ochráněny	mohou být ochráněny	ochráněny, nejlépe ze zmíněných pravidel	ochráněny
Základní funkce fiskální politiky	predikovatelné financování	volatilní financování	volatilní financování	volatilní financování	predikovatelné financování

Pozn.: * pravidlo s nominálním výdajovým stropem, ** cílovaná daňová kvóta.

Zdroj: Anderson, Minarik (2006), s. 195. Vlastní hodnocení příjmového a zlatého pravidla.

Výdajové pravidlo se chová jak v recesních, tak i v expanzivních fázích hospodářského cyklu anticyklicky, což u ostatních obecných srovnávaných typů pravidel neplatí. Ostatní pravidla mají totiž vesměs „sklon“ k procyklické reakci na změnu produkční mezery. Odůvodnění spočívá v chování fiskální autority s daným omezením během hospodářského cyklu (viz čtvrtý řádek tabulky č. 6). Zatímco tedy výdajové pravidlo dovoluje uložení přebytků v expanzi či naopak deficitní financování v recesi, pravidlo vyrovnané celkové bilance v důsledku poklesu rozpočtových příjmů nutně vyžaduje snížit výdaje, na druhou stranu dodatečně generované příjmy při kladné produkční mezeře „lákají“ vládní představitele k jejich utracení. Podobně se chová i pravidlo příjmové s cílovanou daňovou kvótou, které však, stejně jako pravidlo vyrovnané strukturální bilance nebo pravidlo zlaté, umožňuje deficitní financování.

Z ostatních charakteristik je zřejmé, že veřejné investiční výdaje jsou z definice nejlépe ošetřeny institutem zlatého pravidla, ovšem i u ostatních pravidel po přesné definici či vyloučení z cílovaného agregátu lze tento druh výdajů zohlednit.

Po tomto exkurzu do fundamentálních charakteristik fiskálních pravidel a do analýzy jejich jednotlivých druhů rozebíráme detailněji v další kapitole konkrétní druhy nadnárodních fiskálních pravidel v Evropské unii a v České republice.

3 Fiskální pravidla zemí Evropské unie a České republiky

V této kapitole detailně rozebíráme současný fiskální rámec Evropské unie – tzv. Pakt stability a růstu (Pakt). Při deskripci tohoto rámce jsme se pokusili vystihnout i historický proces, který předcházel Paktu – Smlouvě o založení Evropského společenství a z ní vyplývající „slavná“ Maastrichtská konvergenční kritéria, včetně obecných procedur, které jsou konkretizovány v řadě nařízení Rady Evropské unie, tedy v samotném Paktu. A protože i sám Pakt doznal během svého zatím krátkého života několika podstatných změn, je v závěru subkapitoly o evropském fiskálním rámci uvedeno, kterých oblastí se týkaly. Další podkapitola se věnuje fiskálnímu rámci v České republice na národní a místní/regionální úrovni, spolu s hodnocením jejich nedlouhého působení. Závěr kapitoly patří ekonometrické úloze, jež ověřuje dopad zavedení evropského fiskálního pravidla na veřejné finance příslušných zemí.

3.1 Fiskální rámec zemí evropského společenství – stručný historický vývoj a jeho současná podoba

3.1.1 Smlouva o založení Evropského společenství

Koordinaci fiskálních politik zemí evropského společenství započala Smlouva o založení Evropského společenství (1993), podle které „... členské státy směřují své hospodářské politiky tak, aby ... přispívaly k dosahování cílů Společenství ...“³⁸, jimiž mj. jsou: vytvoření společného trhu, hospodářské a měnové unie, provádění společných politik, podpora harmonického, vyváženého a udržitelného rozvoje hospodářských činností, trvalý a neinflační růst, vysoký stupeň konkurenceschopnosti, atd.³⁹ Z hospodářských politik se tímto způsobem stává „věc společného zájmu“, nad jejímiž hlavními směry se usnáší kvalifikovanou většinou⁴⁰ Rada EU a to na základě doporučení Evropské komise.

Smlouva o založení Evropského společenství (dále jen Smlouva) některé aspekty dále konkretizuje – část třetí „Politiky společenství“, kde se rovněž nachází hlava sedmá – „Hospodářská a měnová politika“, si blíže rozebereme, především pravidla z ní plynoucí pro fiskální politiky členských zemí:

1. Všechny členské státy (respektive národní centrální banky) mají zakázáno přímé emisní financování deficitu či dluhu, stejně jako Evropská centrální banka (ECB), viz článek 101. Tento bod zajišťuje určitou separaci měnové a fiskální politiky v rámci EU, resultující v nezávislost ECB i národních centrálních bank.
2. Evropská unie jako celek, ani žádný z jejích členských států, nezodpovídá a ani nepřebírá závazky veřejného sektoru jiného členského státu (tzv. no-bail-out klausule, článek 103), což vyjasňuje vzájemnou pozici mezi státy EU, zajišťuje účastníkům finančního trhu rozlišovací schopnost mezi dluhovými nástroji jednotlivých členských vlád a udržuje disciplínu fiskálních politik.
3. Článek 104 vyžaduje po členských státech vyvarovat se nadměrných deficitů veřejných financí. Komisi pak ukládá sledovat výši poměru rozpočtového deficitu a dluhu veřejných financí k HDP, zejména zda členský stát překročí referenční hodnotu u daného indikátoru „fiskální kázně“. Z interpretace odstavce číslo 2 příslušného

³⁸ Článek 98 Smlouvy o založení Evropského společenství.

³⁹ Blíže viz Smlouva o založení Evropského společenství, článek 2.

⁴⁰ K přijetí aktů Rady na návrh Komise je potřeba nejméně 255 hlasů většiny členů. Současně musí být splněna podmínka, že kvalifikovaná většina zastupuje alespoň 62 % celkového počtu obyvatel EU.

článku plyne, že je možné se odchýlit směrem vzhůru od patřičných referenčních hodnot pouze tehdy, když:

- u poměru rozpočtového deficitu k HDP docházelo k „podstatnému a nepřetržitému poklesu“ a nebo je „překročení referenční hodnoty pouze výjimečné a dočasné“; v obou dvou případech se svou úrovní musí blížit referenční hodnotě;
- v případě překročení poměru veřejného dluhu k HDP se „poměr dostatečně snižuje a blíží uspokojivým tempem k referenční hodnotě“.

Protokol č. 20, připojený ke Smlouvě, o postupu při nadměrném schodku, stropy kvantifikuje na známá 3 % poměru plánovaného nebo skutečného deficitu veřejného sektoru k HDP v tržních cenách a 60 % jako poměr jmenovité hodnoty konsolidovaného veřejného dluhu na konci období k HDP v tržních cenách, přičemž veřejným sektorem se rozumí sektor vládních institucí a deficitem čisté výpůjčky, dnes již v terminologii Evropského systému účtů z roku 1995.

Díky koordinaci v oblasti statistického vykazování údajů⁴¹, bylo možné sjednotit výpočet uvedených veličin a zamezit tím do jisté míry kreativnímu účetnictví a zkreslenému odhadu HDP.

Box 3: Kde se vzaly hodnoty 3 % a 60 %?

Žádný oficiální materiál přesně nedeclaruje, proč byly referenční hodnoty Protokolu, čili tzv. „Maastrichtská kritéria z oblasti veřejných financí“, stanoveny ve výši 3 % pro podíl deficitu sektoru vládních institucí na HDP a 60 % pro podíl veřejného dluhu na HDP, rovněž v dikci ESA95. Řada ekonomů je toho názoru, aby při průměrné výši dluhové kvóty států Evropské unie počátku devadesátých let⁴² (čili deklarovaných 60 %) a při očekávaném ročním tempu růstu reálného HDP ve výši 3 % a očekávané průměrné míře inflace kolem 2 %⁴³ (tj. nominální tempo růstu ve výši cca 5 %) nedocházelo ke zhoršení dlouhodobé fiskální nerovnováhy. Proto je maximálně možná přípustná výše rozpočtového deficitu rovna 3 % HDP. Vysvětlit tyto vztah můžeme za pomoci následujícího rozkladu diferenciálu dluhové kvóty:

$$\Delta \left(\frac{D}{Y} \right) = \frac{\Delta D_{t+1} \cdot Y_t - D_t \cdot \Delta Y_{t+1}}{Y_t^2} = \frac{\Delta D_{t+1}}{Y_t} - \frac{D_t}{Y_t} \cdot \frac{\Delta Y_{t+1}}{Y_t},$$

kde:

$\frac{\Delta D_{t+1}}{Y_t}$ je vlastně $\frac{B_t}{Y_t} = b_t$, uvažujeme-li, že rozpočtový deficit v daném roce je rozdílem výše dluhu mezi současným a předcházejícím rokem,

$\frac{D_t}{Y_t}$ označuje dluhovou kvótu v roce t a

$\frac{\Delta Y_{t+1}}{Y_t}$ tempo růstu nominálního HDP, čili:

$$\frac{\Delta Y_{t+1}}{Y_t} = (1 + g_t)(1 + \pi_t) = \left(1 + \frac{\Delta Y^r_{t+1}}{Y^r_t} \right) \left(1 + \frac{\Delta P_{t+1}}{P_t} \right).$$

⁴¹ Např. směrnice Rady č. 130/1989 o harmonizaci výpočtu hrubého národního produktu v tržních cenách.

⁴² V roce 1990 činil nevážený aritmetický průměr dluhových kvót tamějších jedenácti zemí Evropského společenství 64,12 % (bez započítání Německa, které by svojí, odhadem, dvoutřetinovou v Maastrichtu stanovenou limitní výší dluhové kvóty průměr snížilo). Vážený aritmetický průměr dluhových kvót podílem na celkovém HDP společenství dané země byl 58,5 %.

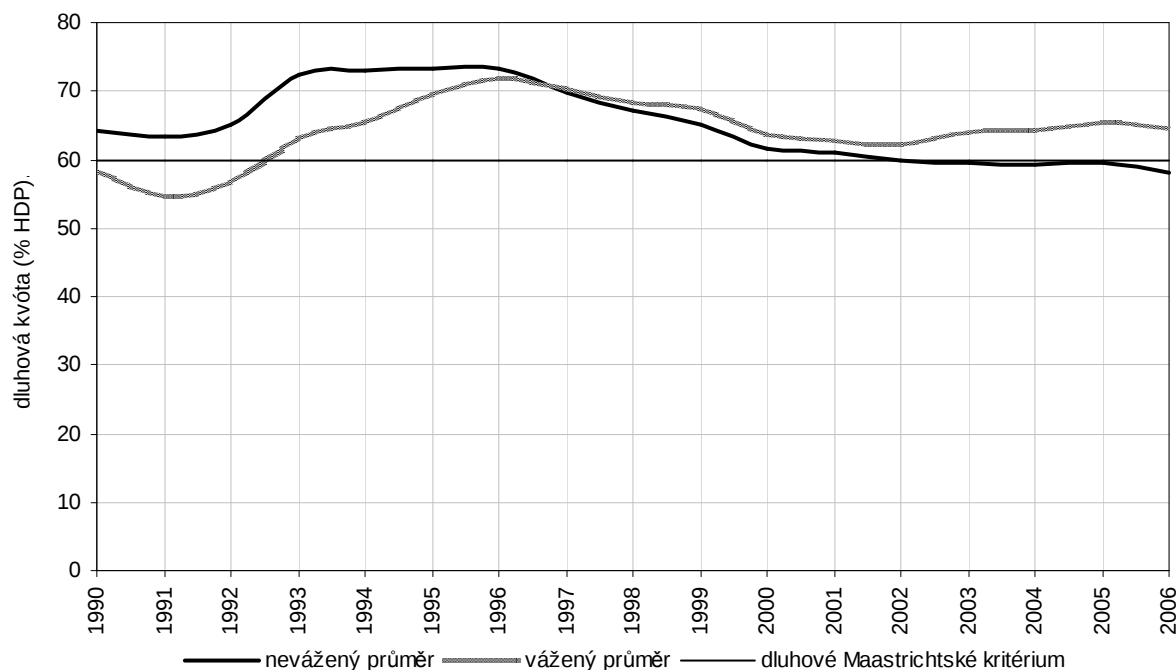
⁴³ Kritérium „blízko ale pod 2 %“ pro míru inflace pramení z měnově-politické strategie Evropské centrální banky (ECB), respektive Evropského systému centrálních bank (ESCB). Ze Smlouvy o založení Evropského společenství pro ECB plyne úkol zajišťovat cenovou stabilitu, kterou si ECB specifikovala jako meziroční tempo růstu harmonizovaného indexu spotřebitelských cen pro oblast eurozóny ve výši maximálně dvou procent.

Dosažením „Maastrichtské hodnoty“ pro veřejný dluh a očekávaného průměrného nominálního tempa růstu HDP a za předpokladu stabilizace dluhové kvóty, tj. $\Delta \left(\frac{D}{Y} \right) = 0$, získáme hledanou maximální hodnotu podílu deficitu veřejného sektoru na HDP (b_t):

$$0 = b_t - 0,6 \cdot 0,05$$

$$b_t = 0,03$$

Obrázek 13: Vývoj dluhové kvóty v zemích EU-12 v letech 1990 – 2006



Pozn.: Váhy byly vypočteny jako podíl na celkovém HDP v běžných cenách.

Zdroj: Eurostat (2007). Vlastní úprava a výpočty.

3.1.1.1 Obecný postup při nadměrném schodku

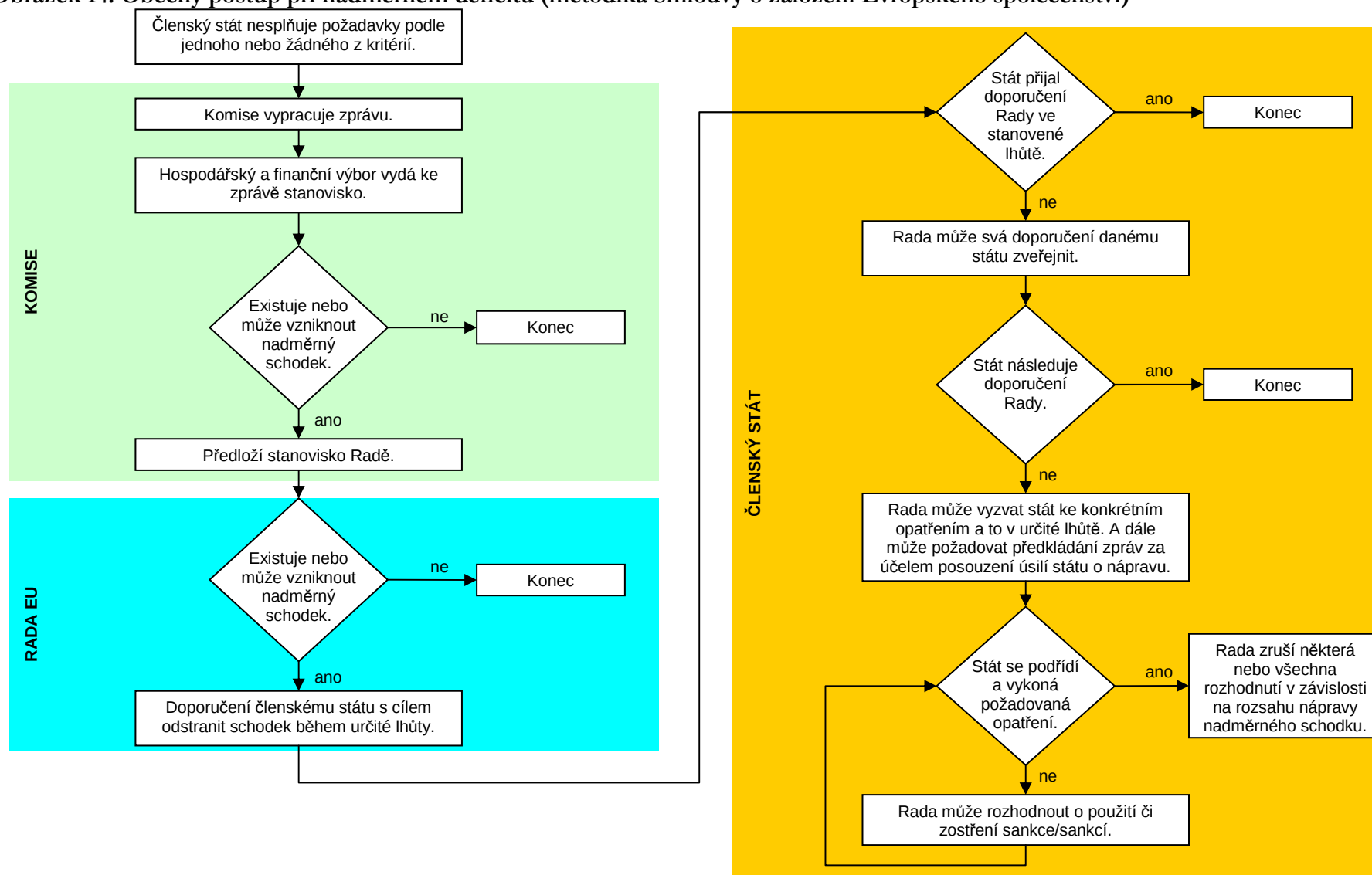
Nedostojí-li členský stát požadavkům Smlouvy, je Komise povinna vypracovat zprávu, ke které se v podobě stanoviska vyjádří Hospodářský a finanční výbor (Economic and Financial Committee (EFC), článek 114 Smlouvy). Je-li dále Komise toho názoru, že v daném členském státě „existuje nebo může vzniknout nadměrný schodek“, předloží Radě EU stanovisko, ovšem o tom, zda skutečně nadměrný schodek existuje, s konečnou platností rozhoduje kvalifikovanou většinou právě Rada EU. Členský stát má poté určenou lhůtu k odstranění nadměrného schodku spolu s doporučeními Rady (viz dále). Pokud stát nepřijme korektivní opatření, Rada vyzve členský stát ke konkrétním krokům. Není-li ani v tomto případě jednání členského státu považováno za uspokojivé, tj. členský stát se nepodřídí rozhodnutí Rady, Smlouva nabízí čtyři opatření (viz článek 104, odst. 11 Smlouvy):

- „požádá dotyčný členský stát, aby před vydáním obligací a jiných cenných papírů zveřejnil dodatečné informace, které Rada určí,
- vyzve Evropskou investiční banku, aby přehodnotila svou úvěrovou politiku vůči dotyčnému členskému státu,
- požádá dotyčný členský stát, aby uložil neúročený vklad v přiměřené výši u Společenství, dokud nebude podle názoru Rady nadměrný schodek napraven,
- uloží pokuty v přiměřené výši.“

Výše vyjmenovaná opatření má pravomoc zrušit opět pouze Rada EU, dojde-li k závěru, že byly provedeny dostatečné kroky k redukci nadměrného deficitu.

Tato podkapitola ve stručnosti charakterizovala obecný postup při nadměrném schodku (tzv. „Excessive Deficit Procedure“). Schématické znázornění je uvedeno v následujícím diagramu (obrázek č. 14). Konkrétní podobu tohoto postupu pak utvářejí Nařízení Rady EU (viz Pakt stability a růstu).

Obrázek 14: Obecný postup při nadměrném deficitu (metodika Smlouvy o založení Evropského společenství)



Zdroj: Smlouva o založení Evropského společenství, článek 104, odst. 3-12. Vlastní úprava.

3.1.2 Pakt stability a růstu

Od Smlouvy k Paktu však ještě čekala tamější členské země cesta plná jednání a kompromisů. V polovině devadesátých let minulého století většina ekonomik splňovala Maastrichtská kritéria, ovšem až na kritéria z oblasti veřejných financí. Německo se ukázalo jako skeptické a opatrné, co se hospodářské a měnové unie týče, současně i hrdým národem na svoji stabilní a silnou ekonomiku. Jeho vrcholoví političtí představitelé vznesli požadavek na „zdravé veřejné finance“ i po vstupu do EMU. Fiskální maastrichtská kritéria by tak neměla být pouze jednorázovou záležitostí. V této otázce byla dosažena obecná shoda, tzv. „Fiscal Policy Schengen Agreement“. Ovšem jednotlivé státy si začaly uvědomovat, že bude zřejmě nutné změnit národní rozpočtová pravidla a zákony o rozpočtech. Komise zároveň varovala před revizí Smlouvy.

Další iniciativa pocházela rovněž z německé strany, konkrétně od německého ministerstva financí, jenž připravilo několikastránkový dokument, který mj. požadoval, aby členské státy EU podepsaly bez výjimky „Stability Pact for Europe“. Evropská komise vypracovala vlastní návrh – „Towards a Stability Pact“, který se v některých bodech shodoval s německým návrhem, ovšem kritizovala v něm automatické sankce, jelikož tu byl zřetelný rozpor se Smlouvou, a dále oproti německé variantě navrhovala odlišné relativní deficitní limity. Nejproblematictějšími body společného konsensu se staly: automatické sankce, definice pojmu „severe recession“ a případná velikost sankcí.

Po dlouhých diskusích byla v irském Dublinu 12. prosince roku 1996 dosažena politická dohoda Evropské Rady, která dala v červnu roku 1997 vzniknout rezoluci Rady o paktu stability a růstu (Amsterdam, 17.6.1997)⁴⁴: „Evropská rada podtrhuje význam zabezpečení zdravých veřejných financí jako prostředku k posílení podmínek cenové stability a silného udržitelného růstu vedoucího k tvorbě zaměstnanosti“. Načrtla tak základní rysy společného fiskálního pravidla, podrobněji rozvedeného v následujících dvou nařízeních: Nařízení Rady EU č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik⁴⁵, a Nařízení Rady EU č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku⁴⁶.

3.1.2.1 Změna Paktu stability a růstu z roku 2005

Pod tíhou kritiky řady politiků členských států EU, ale i významných ekonomů, došlo dne 20. března roku 2005 na schůzi Rady EU (ECOFIN) k dohodě, která vytyčila hlavní změny Paktu. O dva dny později Evropská rada změny „posvětila“ a uložila Komisi, aby je zapracovala do příslušných nařízeních. Hlavní rozdíly mezi oběma „verzemi“ Paktu tak, jak jsou ukotveny v příslušných Nařízeních Rady EU, shrnuje tabulka č. 7.

⁴⁴ Resolution of the Amsterdam European Council on the stability and growth pact.

⁴⁵ Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies.

⁴⁶ Council Regulation (EC) No 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure.

Tabulka 7: „Starý“ a „nový“ Pakt stability a růstu – shrnutí hlavních změn

	„Starý“ Pakt	„Nový“ Pakt
Právní normy	- Nařízení Rady EU č.1466/1997 - Nařízení Rady EU č.1467/1997	- Nařízení Rady EU č.1466/1997 - Nařízení Rady EU č.1467/1997 - Nařízení Rady EU č.1055/2005 - Nařízení Rady EU č.1056/2005
Oblast změny		
Střednědobý cíl	- pouze vágní definice vyrovnaného či přebytkového rozpočtu	- všechny země mají diferencované (-1 % HDP až přebytkový stav strukturální bilance) střednědobé cíle, které se mohou odklánět od požadavku na téměř vyrovnanou nebo přebytkovou bilanci VR - minimální roční přizpůsobení se střednědobému cíli pro země v Eurozóně a ERM II je 0,5 % HDP - úsilí dosažení střednědobého cíle by mělo být vyšší v „hospodářsky příznivých obdobích“, zatímco ve „hospodářsky nepříznivých obdobích“ smí být menší
Dluhové kritérium		- jeho hodnota a tendence ve vývoji budou brány v úvahu při posuzování
Explicitní únikové klauzule	-	- strukturální reformy s dopadem do VR (platí pro střednědobý cíl) - penzijní reforma (čisté náklady přechodu z PAYG na FF), (platí pro střednědobý cíl i ED)
Hospodářský pokles	- meziroční pokles reálného HDP o alespoň 2 % HDP - při poklesu mezi 2 – 0,75 % HDP záleží na rozhodnutí Rady (orientuje se podle výjimečnosti poklesu, nahromaděné ztráty produkce za minulá období)	- vždy, je-li tempo růstu HDP záporné - nebo v případě kumulované ztráty produkce za minulá období, kdy byla ekonomika hluboko pod potenciálem
Další relevantní faktory	-	- za předpokladu, že je ED dočasný a blízko referenční hodnoty, bere Komise a Rada EU při posuzování ED v úvahu tyto faktory: - faktory týkající se střednědobého vývoje ekonomických a rozpočtových faktorů, - případně i jiné faktory dle členského státu relevantní při posouzení ED, - nepříznivé dopady do VR z důvodu vysokého kofinancování podpory z EU - tyto faktory se však neberou v úvahu při rozhodnutí Rady o zrušení některých nebo všech jejích rozhodnutí
Obsah stabilizačních a konvergenčních programů	-	- programy navíc obsahují střednědobý rozpočtový cíl a cestu k jeho dosažení, - tendenci míry celkového veřejného dluhu, - podrobné a kvantitativní vyhodnocení přijímaných nebo navrhovaných rozpočtových opatření a jiných opatření hospodářské politiky k dosažení cílů programu, - důvody odchylky od požadované cesty k dosažení střednědobého rozpočtového cíle, - u konvergenčních programů jsou navíc požadovány střednědobé cíle měnové politiky a jejich vztah ke stabilitě cen a směnných kurzů
Termíny postupu při nadměrném schodku	-	- rozšíření termínů (blíže viz obrázek č. 18)
Minimální roční snížení nadměrného deficitu	-	- alespoň o 0,5 % HDP

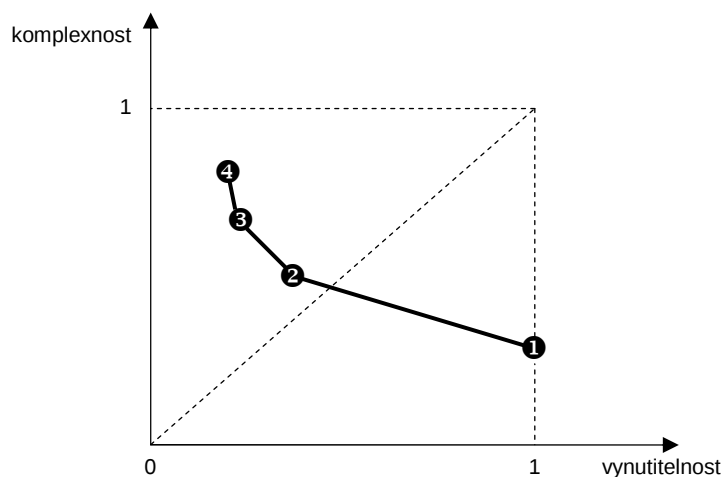
	„Starý“ Pakt	„Nový“ Pakt
Termín pro korekci nadměrného deficitu	- následující rok po identifikaci ED (pokud se neobjeví jiné speciální okolnosti)	- následující rok po identifikaci ED (pokud se neobjeví jiné speciální okolnosti), - možné prodloužení termínu o jeden rok v případě existence „jiných relevantních faktorů“
Opakování kroků v proceduře nadměrného deficitu		- za podmínky, že dotyčný stát přijal dle doporučení či výzvy efektivní opatření ke snížení ED - a současně se objevily neočekávané nepříznivé hospodářské okolnosti s negativním dopadem do VR

Pozn.: ED = nadměrný deficit, PAYG = systém průběžného financování důchodového zabezpečení, FF = fondový systém financování důchodového zabezpečení, VR = veřejný rozpočet.

Zdroj: Evropská komise (2006), s. 78, Nařízení Rady EU č.1466/97, Nařízení Rady EU č.1467/97, Nařízení Rady EU č.1055/2005, Nařízení Rady EU č.1056/2005. Vlastní úprava.

Z pohledu analytického pozorujeme přesun od vynutitelnosti pravidla Paktu směrem k jeho komplexnosti. Obrázek č. 15 dokumentuje „život“ evropských fiskálních pravidel z pohledu těchto dvou atributů ideálního fiskálního pravidla. Využíváme zde vztahu ze subkapitoly 1.5 znázorněného v obrázku č. 6.

Obrázek 15: Grafické znázornění posunu komplexity a vynutitelnosti fiskálních pravidel zemí Evropské unie



- Pozn.:**
- ① pravidlo před vstupem do EMU,
 - ② pravidlo po vstupu do EMU a začátek Paktu stability a růstu,
 - ③ pozice Paktu před změnou v roce 2005,
 - ④ Paktu po změně v roce 2005.

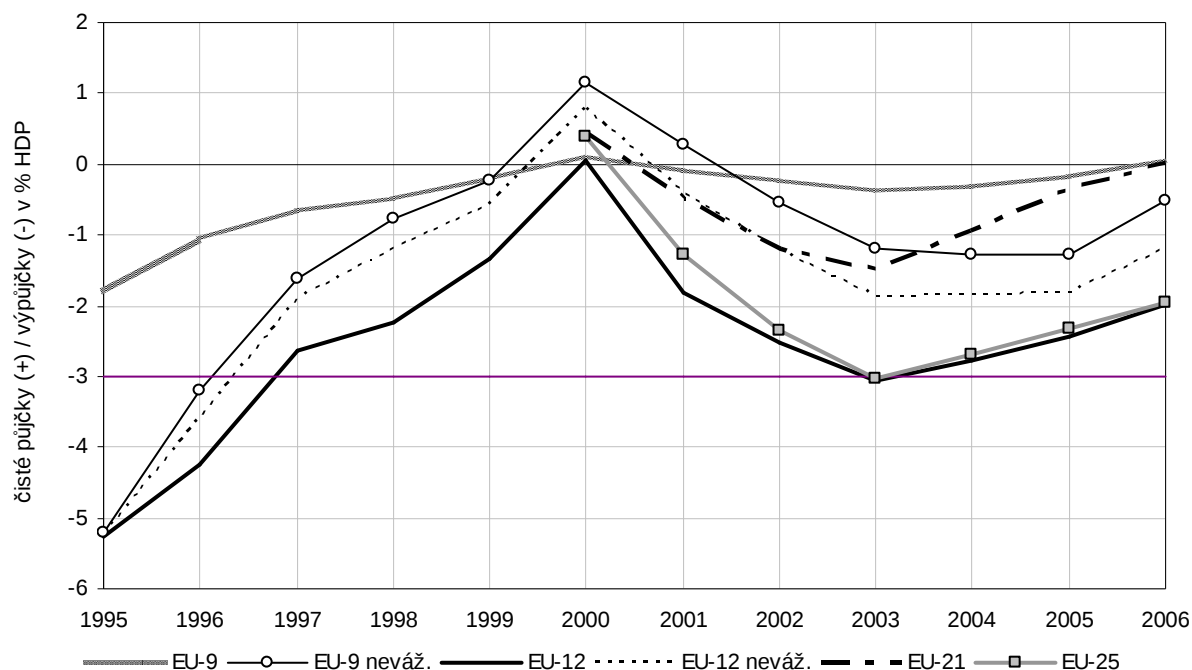
Zdroj: Schuknecht (2004), s. 33. Vlastní hodnocení Paktu po změně v roce 2005.

Maastrichtská kritéria byla velmi jednoduchá a velmi dobře (až perfektně) vynutitelná, chtěla-li se země účastnit EMU (viz bod č. 1 v obrázku 15, kde pro ilustraci dosahuje vynutitelnost hodnot 100 %). Po vstupu do EMU a se začátkem platnosti Paktu poklesla vynutitelnost pravidla ve srovnání s fiskálními konvergenčními kritérii, ovšem vzrostla i komplexnost pravidla (posun vlevo nahoru do bodu č. 2). Současné pravidlo se jeví jako daleko více komplexnější (posun vertikálně od bodu č. 2), avšak z historické zkušenosti i daleko méně vynutitelné (horizontální posun), proto byl zvolen bod č. 3. Změnu z roku 2005 pak lze zachytit jako další posun směrem k větší komplexnosti a zřejmě i k nižší vynutitelnosti (bod č. 4).

Otázka, kterou je vhodné si na tomto místě položit, zní, komu změna Paktu nejvíce prospěla, respektive kdo na jeho změně mohl mít největší zájem. Paradoxně to jsou země, které

byly vždy vzorem fiskální stability – zejména Německo a Francie. Poněkud zarážející se pak může zdát především pozice Německa, které před dohodou o Paktu volalo po automatických sankcích a jenž pak pod tlakem ostatních svoji rétoriku zmírnilo (viz výše). Z následujícího obrázku lze vyčíst, že po eliminaci zemí s největším podílem na vytvořeném HDP Evropské unie, tedy Německa, Velké Británie, Francie a Itálie, je vážený podíl deficitu na HDP vždy nižší, ať již jej zkoumáme pouze v zemích eurozóny nebo v celé EU-25. Podobně je tomu i u nevážených deficitních relací s výjimkou let 1999 – 2001.

Obrázek 16: Průměrné čisté půjčky/výpůjčky v % HDP sektoru vládních institucí v zemích EU (1995 - 2006)



Pozn.: Není-li uvedeno jinak, jsou údaje zobrazené v grafu vážené podílem na HDP vybraného uskupení zemí. EU-9 označuje země eurozóny bez Německa, Itálie a Francie; EU-21 je uskupení zemí bez čtyř největších podílů na HDP Evropské unie, tj. Německa, Itálie, Francie a Velké Británie.

Zdroj: European Commission (2007b). Vlastní úprava a výpočty.

„Hříšníky“ tedy byly nejsilnější ekonomiky a současně i ekonomiky s největším vlivem. Jejich sílu ukazuje počet hlasů v Radě EU (tabulka č. 8), která změnu Paktu „posvětila“.

Tabulka 8: Váha hlasů členských států Evropské unie v Radě EU

Členský stát	Počet hlasů členského státu v Radě EU	
	po rozšíření v roce	po rozšíření v roce
	2004	2007
Belgie	12	12
Bulharsko	-	10
Česká republika	12	12
Dánsko	7	7
Estonsko	4	4
Finsko	7	7
Francie	29	29
Irsko	7	7
Itálie	29	29
Kypr	4	4
Litva	7	7
Lotyšsko	4	4
Lucembursko	4	4

Členský stát	Počet hlasů členského státu v Radě EU	
	po rozšíření v roce	po rozšíření v roce
	2004	2007
Maďarsko	12	12
Malta	3	3
Německo	29	29
Nizozemsko	13	13
Polsko	27	27
Portugalsko	12	12
Rakousko	10	10
Rumunsko	-	14
Řecko	12	12
Slovensko	7	7
Slovinsko	4	4
Španělsko	27	27
Švédsko	10	10
Velká Británie	29	29
Celkem	321	345

Zdroj: Smlouva o založení Evropského společenství, článek 205, ve znění aktů o přistoupení. Vlastní úprava.

Další řádky patří bližšímu rozboru dvou stěžejních částí současného Paktu – preventivní plus koordinační a nápravné složce.

3.1.2.2 Prevence a koordinace hospodářských politik

Nařízení Rady EU č. 1466/97 hraje důležitou preventivní a koordinační úlohu – určuje obsah, proces předkládání, kontroly a sledování stabilizačních a konvergenčních programů s cílem včas předejít vzniku nadměrných schodků a upevnění dohledu a posílení koordinace nad hospodářskými politikami. Dokument rozlišuje státy EU na dvě skupiny: státy v Hospodářské a měnové unii (tzv. „zúčastněné členské státy“) a státy ostatní (tzv. „nezúčastněné členské státy“). Rozlišení umožňuje uplatnit odlišné přístupy v plnění fiskálních pravidel a objevuje se i v Nařízení Rady EU č. 1467/97.

Zúčastněné členské státy předkládají každoročně Radě a Komisi informace v podobě stabilizačních programů, zatímco státy nezúčastněné⁴⁷ v EMU v podobě programů konvergenčních, respektive jejich aktualizací. Konvergenční programy navíc obsahují „střednědobé cíle měnové politiky“ daného členského státu a jejich vztah „ke stabilitě cen a směnných kurzů“, což logicky ve stabilizačních programech z důvodu společné měnové unie odpadá. Společnou obsahovou náplň konvergenčních a stabilizačních programů shrnuje tabulka č. 9.

Tabulka 9: Společná věcná náplň stabilizačních a konvergenčních programů

– střednědobý rozpočtový cíl, – cesta k postupnému dosažení střednědobého cíle pro celkový přebytek/schodek veřejných financí, – očekávaná tendence míry celkového veřejného dluhu; – hlavní prognózy očekávaného hospodářského vývoje a důležitých ekonomických proměnných (veřejné investiční výdaje, růst reálného HDP, zaměstnanost a míra inflace); – podrobné číselné vyhodnocení přijímaných nebo navrhovaných rozpočtových a jiných opatření k dosažení cílů programu (analýza nákladů a přínosů významných strukturálních reforem přinášejících přímé dlouhodobé úspory nákladů, včetně úspor dosažených zvýšením potenciálního růstu); – rozbor otázky, jak by změny hlavních hospodářských předpokladů ovlivnily stav rozpočtu a dluhu; – popřípadě důvody pro odchylku od požadované cesty k postupnému dosažení střednědobého rozpočtového cíle, – pokrytí základních charakteristik: t, $t-1$, $t+1$, $t+2$ a $t+3$, kde t označuje současný rok.
--

Zdroj: Nařízení Rady EU č. 1466/1997 ve znění Nařízení Rady EU č. 1055/2005. Vlastní úprava.

⁴⁷ Přijme-li stát Euro, musí předložit stabilizační program do 6 měsíců od rozhodnutí Rady EU o jeho účasti státu na projektu jednotné měny.

Pakt stability a růstu lze směle považovat za další rozšíření a upřesnění článku 104 Smlouvy a Protokolu č. 20 přiloženého ke Smlouvě, jakožto dvou nadřazených právních norem. Tří a šedesáti procentní „horní mantinely“ Protokolu, a tedy i Paktu, jsou pouze krátkodobým projevem flexibility daného fiskálního pravidla. V Rezoluci Rady EU o paktu stability a růstu se totiž dále vyžaduje dodržování střednědobého cíle v podobě „téměř vyrovnaného nebo přebytkového stavu rozpočtů“. V Nařízení⁴⁸ Rady EU z roku 2005 pak dále stojí, že střednědobé rozpočtové cíle jsou stanoveny diferencovaně pro jednotlivé země⁴⁹, jenž přijaly společnou měnu a nebo se účastní ERM II⁵⁰. Konkrétní hodnoty střednědobého rozpočtového cíle se pohybují v intervalu mezi -1 % HDP a vyrovnaným nebo přebytkovým stavem strukturální bilance sektoru vládních institucí, po odečtení „jednorázových a dočasných opatření“.

Tabulka 10: Přehled střednědobých cílů

Země	Střednědobý cíl
Belgie	0,5 % HDP
Česká republika	kolem -1 % HDP
Dánsko	mezi 1,5 a 2,5 % HDP
Estonsko	0 % HDP
Finsko	kolem 1,5 % HDP
Francie	0 % HDP
Irsko	blízko vyrovnané bilance
Itálie	0 % HDP
Kypř	-0,5 % HDP
Litva	-1 % HDP nebo nižší
Lotyšsko	kolem -1 % HDP
Lucembursko	-0,8 % HDP
Maďarsko	mezi -0,5 a -1 % HDP
Malta	0 % HDP
Německo	0 % HDP
Nizozemí	mezi -0,5 % a -1 % HDP
Polsko	-1 % HDP
Portugalsko	nejméně -0,5 % HDP
Rakousko	0 % HDP
Řecko	0 % HDP
Slovensko	-0,9 % HDP
Slovinsko	-1 % HDP
Španělsko	0 % HDP
Švédsko	2 % HDP
Velká Británie	stanoveno s ohledem na cíl národního pravidla

Pozn.: Jedná se o střednědobé cíle, jenž každý ze států specifikoval ve svém stabilizačním či konvergenčním programu.

Zdroj: Evropská komise (2006), s. 45. Vlastní úprava.

Od střednědobého cíle je možné se odchýlit v případě reformy systému důchodového zabezpečení (konkrétně při přechodu na fondový pilíř financování) a to o čisté náklady na reformu veřejného pilíře, dále se v úvahu berou významné strukturální reformy s prokazatelným dopadem na dlouhodobou udržitelnost veřejných financí. Současně však musí v obou dvou případech platit, že odchylka od střednědobého cíle je dočasná a že „...je zachována dostatečná rezerva vzhledem k doporučené hodnotě schodku“⁵¹.

Stabilizační i konvergenční programy musí být zveřejňovány. Předložené programy hodnotí Komise a Hospodářský a finanční výbor, závěry a zjištění pak postupují Radě EU, která

⁴⁸ Nařízení Rady (ES) č. 1055/2005, kterým se mění nařízení (ES) č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik.

⁴⁹ Revize střednědobého rozpočtového cíle připadá v úvahu pouze tehdy, pokud v dané zemi proběhly „důležité strukturální reformy“, jinak vždy jednou za čtyři roky.

⁵⁰ Mechanismus směnných kurzů II (Exchange Rate Mechanism II).

⁵¹ Čl. 5, odst. 1 Nařízení Rady EU č. 1466/97 ve znění Nařízení Rady EU č. 1055/2005.

posuzuje hospodářské předpoklady, věrohodnost údajů, dostatečnost nápravných opatření⁵² apod., vše za účelem dosažení střednědobého rozpočtového cíle. Tyto výsledky mnohostranného dohledu jsou součástí zprávy pro Evropský parlament.

Předložený stabilizační či konvergenční program přezkoumává Rada EU (lhůta byla Nařízením stanovena do tří měsíců od předložení). Pokud Rada zjistí významné odchýlení od střednědobého rozpočtového cíle, zašle členskému státu svá doporučení ke korekci („včasné varování“) současného stavu s úmyslem předejít nadměrnému deficitu. Není-li doporučení akceptováno a nepříznivý stav přetrvává či se zhoršuje, může doporučení uveřejnit.

U konvergenčních programů se dále po Radě EU vyžaduje, aby přezkoumala program i z hlediska koordinace hospodářských politik, zejména zda jsou „...v souladu s hlavními směry hospodářské politiky“⁵³ EU, a z hlediska vlivu politik na stabilitu měnových kurzů.

3.1.2.3 Korekce nadměrného deficitu

Nápravný mechanismus Paktu obsahuje Nařízení Rady EU č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku, které dává určité vodítko, jak posuzovat rozpočtovou bilanci sektoru vládních institucí členského státu a jak postupovat v případě nedodržení hodnoty stropu této veličiny. Jedná se převážně o konkrétní rozepsání odstavců článku 104 Smlouvy o postupu při nadměrném deficitu (viz výše).

Nařízení považuje za výjimečné a dočasné překročení 3% podílu deficitu sektoru vládních institucí na HDP pouze tehdy, je-li:

- způsobeno „neobvyklou událostí“, jenž nemohl dotýčný stát ovlivnit, a která má vliv na jeho veřejné finance,
- důsledkem „prudkého hospodářského propadu“,
- či predikuje-li Evropská komise po skončení „neobvyklé události či prudkého hospodářského propadu“, že deficit opět klesne pod referenční hodnotu.

Dále se zohledňuje:

- překračuje-li deficit veřejné investiční výdaje,
- střednědobá hospodářská⁵⁴ a rozpočtová⁵⁵ pozice členského státu,
- nepříznivý dopad do veřejných rozpočtů z důvodu vysokého kofinancování finanční podpory z EU,
- zda je překročení limitu 3 % dočasné a po odstranění relevantních faktorů schodek veřejných financí zůstává blízko doporučované hodnoty,
- nebo zda dotýčný stát zavádí reformu důchodového systému z PAYG na vícepilířový systém s povinným fully funded pilířem, přičemž „čisté náklady na reformu“ se mohou rovnoměrně „rozpouštět“ v posuzovaném schodku po dobu 5 let,
- od Komise se dále žádá sledovat všechny ostatní faktory, jenž by dle členského státu mohly být při posuzování nadměrného deficitu významné.

Tyto faktory, kromě čistých nákladů na penzijní reformu, však nemají vliv při rozhodování Rady EU o zrušení jejich již provedených rozhodnutí.

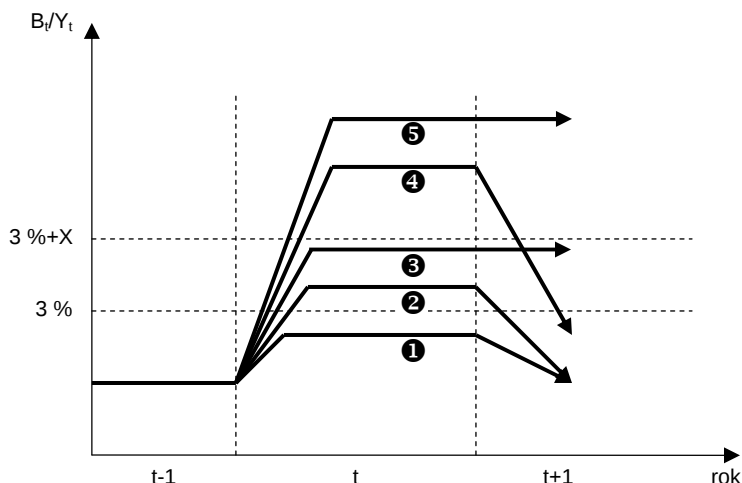
⁵² Rada posuzuje, jestli daný stát usiluje o „každoroční zlepšování svého cyklicky očištěného salda, bez vlivu jednorázových a jiných dočasných opatření“ (viz čl. 5, odst. 1 pro stabilizační programy a čl. 9, odst. 1 pro konvergenční programy) o doporučenou hodnotu 0,5 % HDP.

⁵³ Čl. 9, odst. 1 Nařízení Rady EU č. 1466/97 ve znění Nařízení Rady EU č. 1055/2005.

⁵⁴ Zohledňují se faktory, jako jsou potenciální růst, pozice v hospodářském cyklu, realizace politik „Lisabonské agendy“, politik na podporu výzkumu, vývoje apod.,

⁵⁵ Sledují se dopady fiskální konsolidace, udržitelnost veřejného dluhu, celkový stav veřejných financí, atd.

Obrázek 17: Výjimečné a dočasné překročení referenční hranice a vznik nadměrného deficitu podle Paktu stability a růstu



- Pozn.:**
- ① nadměrný deficit neexistuje (ke překročení referenční hodnoty nedošlo),
 - ② nadměrný deficit neexistuje (ke překročení tříprocentní referenční hranice došlo v době hospodářského poklesu, po skončení této nepříznivé události deficit opět klesl pod 3 %),
 - ③ existence nadměrného deficitu (překročení referenční hranice není dočasné, po odeznění negativní události se deficit nevrací pod referenční úroveň),
 - ④ „přechodný“ nadměrný deficit (jednorozší),
 - ⑤ existence nadměrného deficitu,
 - $t-1$ období před recesí (či před „neobvyklou událostí“),
 - t období recese (či „neobvyklé události“),
 - $t+1$ období po recesi (či po „neobvyklé události“),
 - X přípustné překročení referenční hranice.

Zdroj: Buti, Franco, Ongena (1997), s. 4. Vlastní úprava.

Nyní upřesníme obecný postup při nadměrném deficitu o konkrétní lhůty a požadavky Rady EU a to dle platného Nařízení č. 1056/2005.

Hospodářský a finanční výbor má 2 týdny na vypracování svého stanoviska ke zprávě vydané a schválené Komisí. Na základě svého závěru a s přihlédnutím k tomuto stanovisku předloží Komise Radě EU vlastní stanovisko o tom, zda v dané zemi existuje nadměrný deficit. Rada EU, vycházejíc z doporučení Komise, musí do 4 měsíců od předložení notifikace vládního deficitu a dluhu příslušnou členskou zemí s konečnou platností rozhodnout, zda nadměrný schodek skutečně existuje. Pokud ano, sdělí danému státu doporučení odstranit nadměrný deficit, včetně lhůty (nařízení doporučuje příští rok). Pro přijetí příslušných korektivních opatření Rada EU rovněž určí lhůtu, maximálně však 6 měsíců. Mezi opatření patří zlepšení strukturální složky deficitu alespoň o 0,5 % HDP.

V případě, že opatření byla přijata, avšak objevil se nepříznivý hospodářský vývoj s negativním dopadem do veřejných rozpočtů, může Rada EU přijmout revidované doporučení, ve kterém lze prodloužit lhůtu ke korekci nadměrného deficitu až o jeden rok.

V opačném případě, kdy dotyčný členský stát nepřijal účinná opatření, Rada EU své doporučení po vypršení šestiměsíční lhůty zveřejní.

Nejsou-li ani tentokrát doporučení Rady EU vyslyšena, Rada EU vyzve nejpozději do 2 měsíců členský stát ke zlepšení strukturálního deficitu veřejných financí a to minimálně o 0,5 % HDP (lhůta stanovená v původní výzvě je neustále tatáž).

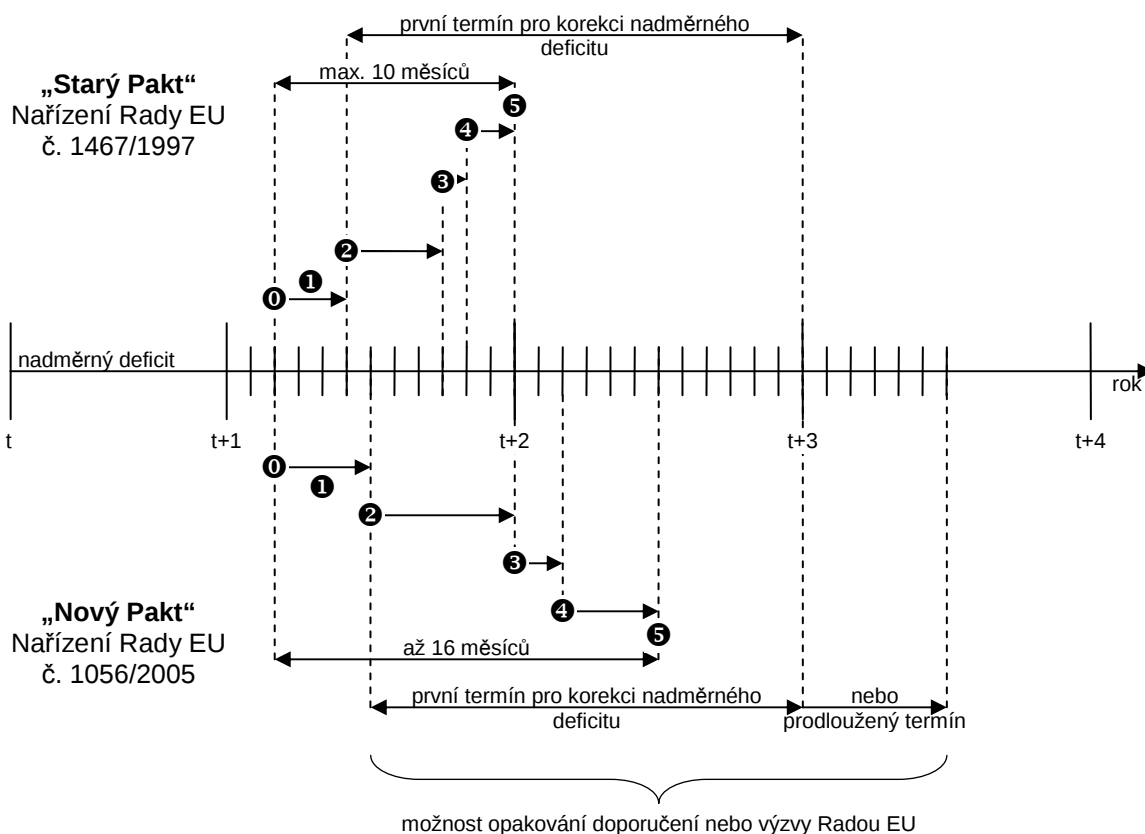
Opět objeví-li se okolnosti s negativním vlivem na veřejné rozpočty, Rada EU může na doporučení Komise výzvu revidovat a termín posunout až o jeden rok.

Nepodřídí-li se členský stát během stanovené lhůty, uvalí Rada do 4 měsíců od výzvy sankce.

Pokud členský stát jedná podle doporučení či výzvy, postup při nadměrném schodku se pozastaví, tj. doba, během níž je postup zastaven, se nezapočítává do lhůt určených rozhodnutím Rady EU.

Kromě tohoto časového schématu Rada EU rozhoduje v tzv. zkráceném řízení, a to v případě, že nadměrný deficit členský stát plánoval.

Obrázek 18: Postup při nadměrném schodku dle Nařízení Rady EU č. 1467/1997 a Nařízení Rady EU č. 1056/2005



- Pozn.:**
- ① členský stát podá notifikaci vládního deficitu a dluhu (podle Nařízení Rady EU č. 3605/93, čl. 4, odst. 2),
 - ① předložení stanoviska Komise Radě EU, v případě, že existuje nadměrný deficit, a vyhotovení doporučení Komise pro rozhodnutí Rady EU,
 - ② rozhodnutí Rady EU (podle čl. 104, odst. 6 Smlouvy) a případně doporučení členskému státu (podle čl. 104, odst. 7 Smlouvy),
 - ③ rozhodnutí Rady EU (podle čl. 104, odst. 8 Smlouvy),
 - ④ výzva členskému státu ze strany Rady EU (podle čl. 104, odst. 9 Smlouvy),
 - ⑤ rozhodnutí Rady EU k uvalení sankcí (podle čl. 104, odst. 11 Smlouvy).
- Všechny lhůty uvedené v obrázku jsou maximálně možné.

Zdroj: European Commission (2005), s. 89. Vlastní úprava.

Obrázek č. 18 zachycuje základní rozdíly ve lhůtách dvou norem konkretizující postup při nadměrném deficitu – Nařízení Rady EU č. 1467/1997 a Nařízení Rady EU č. 1056/2005. Je zřejmé, že „nový Pakt“ rozšířil téměř všechny lhůty – od notifikace vládního deficitu a dluhu až po uvalení případných sankcí se doba rozšířila o 6 měsíců, termín pro korekci nadměrného deficitu pak o 5 měsíců, započítáme-li do doby i možnost prodloužení termínu Radou EU. Bez započítání tohoto prodlouženého „deadline“, se naopak lhůta pro odstranění nadměrného deficitu o jeden měsíc zkrátila.

3.1.2.4 Sankční mechanismus Paktu

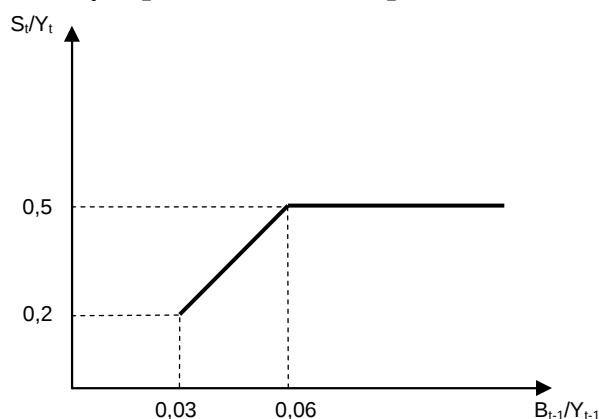
Sankční mechanismus je součástí postupu při nadměrném schodku, jehož základní mechanismy jsou popsány článkem č. 104 Smlouvy (viz výše), a blíže rozpracovány v Nařízení Rady EU č. 1467/97, ve znění Nařízení Rady EU č. 1056/2005.

Podle Nařízení Rady EU č. 1467/97 (čl. 11) má Rada zpravidla jako sankci vyžadovat po zúčastněném členském státu neúročené depozitum. Výše neúročeného depozita (S_t) se pak určí jako podíl na HDP, přičemž žádná jednotlivá sankce nesmí překročit 0,5 % HDP. První uložená sankce je rovna součtu fixní složky 0,2 % HDP a flexibilní složky sankce, která zohledňuje míru překročení referenční hranice, a to tak, že se výše podílu deficitu sektoru vládních institucí na HDP v minulém roce odečte od referenční hranice 3 % a rozdíl se vynásobí koeficientem 0,1. Algebraicky zapsáno:

$$\frac{S_t}{Y_t} = \begin{cases} 0,2 + 0,1 \cdot \left(\frac{B_{t-1}}{Y_{t-1}} - 0,03 \right) \cdot 100, & \text{pro } 0,03 \leq \frac{B_{t-1}}{Y_{t-1}} \leq 0,06 \\ 0,5 & \text{pro } \frac{B_{t-1}}{Y_{t-1}} > 0,06 \end{cases}, \quad (18)$$

Obrázek č. 19 ilustruje průběh možné sankce (neúročeného depozita či pokuty) vyjádřené jako podíl na HDP v závislosti na výši podílu deficitu k HDP. Z dosazení maximální možné hodnoty jedné sankce do rovnice č. 18 za proměnnou S_t je zřejmé, že sankce ve výši 0,5 % HDP odpovídá deficitu ve dvojnásobné výši, než dovoluje Pakt stabilitu a růstu.

Obrázek 19: Vztah závislosti výše první sankce a rozpočtového deficitu vládního sektoru



Zdroj: Cabral (2001), s. 150. Vlastní úprava.

Rada může v dalším roce, po uvalení povinnosti složit neúročené depozitum v určité výši, rozhodnout o zostření sankcí, pokud dotčený stát nepřijal adekvátní opatření dle požadavků Rady. Tato dodatečná výše depozita je potom rovna pouze flexibilní složce sankce. Ovšem opět platí, že je limitována 0,5 % HDP. Nedojde-li po dvou letech od složení prvního vkladu k odstranění nadměrného schodku, může Rada konvertovat depozitum do pokuty.

Všechna výše vyjmenovaná opatření má pravomoc zrušit jen Rada, dojde-li k závěru, že byly provedeny dostatečné kroky k redukci nadměrného deficitu, avšak depozitum konvertované do pokuty již není vratné.

Depozitum je investováno a úroky z něho plynoucí, jakožto i případná pokuta, se rozdělují těm státům EMU, u kterých nebyl Radou EU shledán nadměrný deficit. Klíčem k rozdělení „výnosů“ ze sankcí je podíl daného státu na celkovém vytvořeném HDP skupiny států EMU bez nadměrného deficitu.

V historii Paktu není známo, že by sankce ve formě vkladu, natož pokuty, Rada EU uplatnila. Ovšem postup v případě nadměrného deficitu byl v nadpoloviční většině zemí EU-25 alespoň jednou zahájen (viz tabulka č. 11).

Tabulka 11: Postup v případě nadměrného deficitu v zemích EU-25 (2002 – 2006)

Země	2002	2003	2004	2005	2006
Belgie					
Česká republika	-	-	x		
Dánsko					
Estonsko	-	-			
Finsko					
Francie		x	x		
Irsko					
Itálie					x
Kypr	-	-			x
Litva	-	-			
Lotyšsko	-	-			
Lucembursko					
Maďarsko	-	-	x	x	x
Malta	-	-	x		
Německo	x		x		x
Nizozemí			x	x	
Polsko	-	-	x		
Portugalsko	x				x
Rakousko					
Řecko			x	x	
Slovensko	-	-	x		
Slovinsko	-	-			
Španělsko					
Švédsko					
Velká Británie			x	x	x
Celkem	2	1	10	4	6

Pozn.: x označuje existenci nadměrného deficitu (podle Rady EU);

- země, u nichž nadměrný deficit v daném roce nebyl posuzován, neboť nebyly členy EU.

Zdroj: Evropská komise (2007). Vlastní úprava.

O důležitosti sankčního mechanismu v případě pravidel pojednává mj. ekonometrická verifikace pravidla Paktu v subkapitole č. 3.3.

3.2 Fiskální rámce v České republice

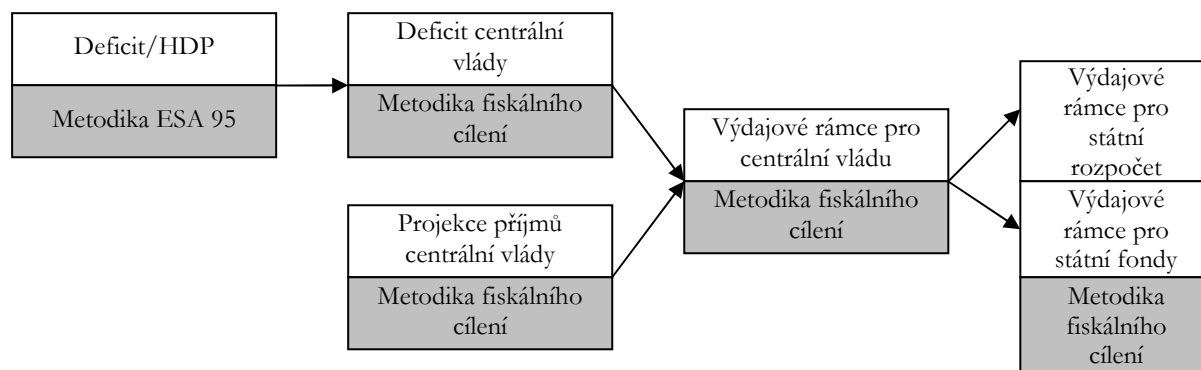
Česká republika, jakožto právoplatný člen Evropské unie, se musí primárně podřídit pravidlům a požadavkům Paktu stability a růstu, podrobně rozebraného v předchozí kapitole. Mimo to si však může sama zvolit vlastní fiskální pravidla, která by, z logiky věci, měla podporovat pravidlo evropské či ho vhodně doplňovat.

V České republice byl zvláště z důvodu konsolidace veřejných financí zaveden tzv. systém střednědobého rozpočtování jakožto součást fiskálního cílení. Základní teze systému byly vytyčeny v Konceptu reformy veřejných rozpočtů z roku 2003: „Stanovením fiskálního cíle se vláda zavazuje dodržet ve střednědobém období stanovenou trajektorii vývoje výsledku hospodaření (schodku/přebytku) veřejných rozpočtů (resp. státního rozpočtu a státních mimorozpočtových fondů). K dosažení fiskálního cíle stanoví úhrnný nepřekročitelný rámec vládních výdajů na jednotlivé roky střednědobého období.“ (MF ČR, 2003, s. 25) Nástroji systému střednědobého rozpočtování se staly střednědobý rozpočtový výhled a střednědobý výdajový rámec.

Samotné fiskální cílení se skládá z následujících kroků (somaticky viz obr. č. 20):⁵⁶

- i) stanovení fiskálního cíle v podobě podílu deficitu veřejných rozpočtů na HDP,
- ii) odvození cíle pro deficit úzce vymezené centrální vlády (státní rozpočet a státní fondy), který je konzistentní s cílem pro celé veřejné rozpočty,
- iii) projekce příjmů centrální vlády,
- iv) definice výdajových rámců pro celou centrální vládu, které se stanoví jako součet projekce příjmů centrální vlády a cílového deficitu centrální vlády,
- v) rozdělení celkového rámce ohraničujícího výdaje centrální vlády na výdajový rámec pro státní rozpočet a jednotlivé státní fondy.

Obrázek 20: Schématické znázornění fiskálního cílení v České republice



Zdroj: *Střednědobý výhled na léta 2008 a 2009. Vlastní úprava.*

České střednědobé výdajové rámce stojí na klouzavém principu a na principu flexibility. Klouzavý princip znamená, že každoročně je během přípravné fáze rozpočtového procesu posunut výdajový rámec o jeden rok dopředu. Výdajové rámce se sestavují na období, pro něž se připravuje návrh rozpočtu a na dva roky následující po tomto období. Mechanismus tak zajišťuje časovou návaznost. Flexibilitou je myšlen soubor opatření, která umožňují přizpůsobit rámce původně neočekávaným, nově vzniklým či poznaným skutečnostem. Přizpůsobení se však týká pouze let následujících po roce, na který je návrh rozpočtu připravován. Nedá se jednoznačně říci, že se v tomto případě jedná o únikové klausule z plnění fiskálního pravidla, neboť přizpůsobení může vést i směrem dolů, tj. ke snížení částky výdajového rámce.

⁵⁶ Střednědobý výhled na léta 2008 a 2009.

Dle klouzavého principu se při stanovení částky střednědobého výdajového rámce (SDVR) na první rok použije SDVR z usnesení Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR z minulého roku (usnesení na závěr prvního čtení zákona o státním rozpočtu na tento rok), přičemž částku je možno změnit (směrem nahoru i dolů) o:

- výrazně jiný vývoj spotřebitelských cen,
- změnu výdajů státního rozpočtu vyvolanou změnou zákona o rozpočtovém určení daní,
- prostředky na spolufinancování programů z rozpočtu EU,
- maximálně 0,2 % částky SDVR, pokud je třeba započítat i další faktory, se kterými se při sestavování rámců nepočítalo,
- výdaje zapříčiněné mimořádnými situacemi.

Cílovanou hodnotou se v každoročním sestavování státního rozpočtu staly celkové výdaje tzv. „centrální vlády“⁵⁷, tj. celku složeného z výdajů státního rozpočtu a výdajů státních fondů. Výdaje jsou přitom určeny jako součet očekávaných příjmů „centrální vlády“ a očekávané/cílované výše deficitu. Odhad příjmů by se měl současně opírat, podle doporučení Světové banky (viz Schick, 2000), o konzervativní makroekonomickou predikci. Tyto výdaje se dále od výdajů rozpočtovaných snižují o následující položky (tzv. metodika fiskálního cílení):

- splátky půjček (návrtné finanční výpomoci),
- dotace ze zvláštních účtů vedených Ministerstvem financí (bývalý Fond národního majetku),
- poskytnuté půjčky (návrtné finanční výpomoci) a
- garantované státní záruky.

Odlišnosti metodiky fiskálního cílení od dalších dvou používaných metodik prezentuje tabulka č. 12.

Tabulka 12: Srovnání metodik ESA 95, GFS 86 a metodiky fiskálního cílení

	ESA 95	GFS 86	Metodika fiskálního cílení
Zachycení operací	akruální princip	peněžní princip	peněžní princip modifikovaný o: - splátky půjček, - poskytnuté půjčky, - dotace transformačním institucím, - garantované státní záruky, - privatizační příjmy
Použití v dokumentech soustavy veřejných rozpočtů v ČR	- konvergenční program - makroekonomická predikce (od dubna 2007)	- státní rozpočet, - návrh státního rozpočtu, - státní závěrečný účet - mimorozpočtové fondy, - veřejné zdravotní pojišťovny, - územní samosprávné celky - makroekonomická	- střednědobý výhled, - střednědobé rozpočtové rámce

⁵⁷ Odůvodnění, proč byl cílovaný agregát stanoven takto úzce, spočívá v tom, že centrální vláda nemá přímou možnost jak řídit výdaje zdravotních pojišťoven a územních samosprávných celků (obcí a krajů). Proto byly z fiskálního rámce tyto výdaje veřejného sektoru rovnou vyloučeny.

ESA 95		GFS 86	Metodika fiskálního cílení
		predikce (do dubna 2007)	
Institucionální pokrytí	- státní rozpočet, - státní fondy, - zdravotní pojišťovny, Asociace zdravotních pojišťoven a Centrum mezistátních úhrad, - územní samosprávné celky, - Pozemkový fond ČR, - Česká konsolidační agentura, - Česká inkasní, - Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond, - Vinařský fond, - veřejné vysoké školy, - Správa železniční dopravní cesty, - PPP Centrum, - veřejné výzkumné instituce, - příspěvkové organizace	- státní rozpočet, - státní fondy, - veřejné zdravotní pojišťovny, - územní samosprávné celky, - Pozemkový fond ČR	- státní rozpočet, - státní fondy

Zdroj: MFČR (2006), MFČR (2007a), MFČR (2007b). Vlastní úprava

Celkové limity střednědobého výdajového rámce jsou pro vládu při sestavování rozpočtu závazné. Závaznost pro vládu plyne jednak obecně ze zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně souvisejících zákonů, jednak konkrétně (odpovídající částky) z usnesení Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR při závěrečném prvním čtení zákona o státním rozpočtu. Celková částka výdajů státního rozpočtu na příští rok musí vycházet z částky SDVR, respektive z částky omezující výdaje státního rozpočtu. Částka je dále upravena o stejné položky jako SDVR, ovšem s tím rozdílem, že rozpětí pro další (výše nespecifikované) faktory, se kterými se při přípravě SDVR nepočítalo, je maximálně 0,1 % nikoliv 0,2 %.

Jakýkoliv odklon částek od SDVR musí vláda odůvodnit a toto zdůvodnění změn předložit Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR spolu s návrhem zákona o státním rozpočtu.

3.2.1 Přínosy fiskálního cílení a rozpočtových rámců pro veřejné finance

Jedním z nejpodstatnějších přínosů střednědobého rozpočtování je „...delší plánovací horizont...“, který „...umožňuje efektivněji plánovat výdaje, řídit mandatorní výdaje a udržovat saldo veřejných rozpočtů v souladu se záměry vlády.“ (Kohout, Krejdl, Pavel, 2006, s. 130) Právě ona střednědobá orientace rozpočtových rámců a fiskální cílení obecně dovoluje lépe v čase naplánovat a rozložit konsolidační úsilí vládních představitelů. Dále posiluje fiskální disciplínu a omezuje, jako jiná výdajová pravidla, procyklické chování vlády jakožto určitý stabilizační nástroj. Mezi jiné přínosy patří i podpůrná funkce Paktu stability a růstu, kdy uplatnění fiskálního cílení přispívá k plnění limitů Paktu přenosem částek deficitů sektoru vládních institucí na částky výdajových stropů státního rozpočtu a rozpočtů státních fondů.

3.2.2 Problémy českých střednědobých rozpočtových rámců

Problémem českých výdajových rámců je především jejich vynutitelnost. Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, pouze hovoří o usnesení Poslanecké sněmovny: „...stanoví jej (rozuměj SDVR – pozn. autora) na návrh vlády Poslanecká sněmovna v usnesení k vládnímu návrhu zákona o státním rozpočtu...“ (§8a, odst. 1), nikoliv o sankcích či jiném donucovacím mechanismu, který by přinutil vládu odsouhlasené rámce dodržovat. Tabulka č. 13 shrnuje schválenou výši stropů konkrétního výdajového rámce, v zákonných intencích povolenou úpravu a výši, o kterou rámce byly, či podle zákona o státním rozpočtu plánovaně budou, nakonec překročeny. Tabulka současně zachycuje tendenci, přerušenu až v roce 2007, nárůstu překračované částky. Byl-li v roce 2005 rámec překročen o 0,7 mld. Kč, v roce 2007 tomu má být o 56,6 mld. Kč.

Tabulka 13: Výdajové rámce v ČR v letech 2003 – 2007 (v mld. Kč)

		2005	2006	2007	2008	2009
2003	schválené rámce	937,7	966,3	-	-	-
2004	schválené rámce	938,4	963,9	1001,3	-	-
	povolené úpravy	0,0	0,0	-	-	-
	překročení (+)	0,7	-2,4	-	-	-
2005	schválené rámce	-	994,0	975,0	1011,9	-
	povolené úpravy	-	5,7	-46,7	-	-
	překročení (+)	-	24,4	20,4	-	-
2006	schválené rámce	-	-	1095,2	1070,7	1112,6
	povolené úpravy	-	-	63,6	2,0	-
	překročení (+)	-	-	56,6	56,8	-
2007	schválené rámce	-	-	-	1031,8	1053,8
	povolené úpravy	-	-	-	.	.
	překročení (+)	-	-	-	-38,9	-58,8

Pozn.: Údaje v metodice fiskálního cílení.

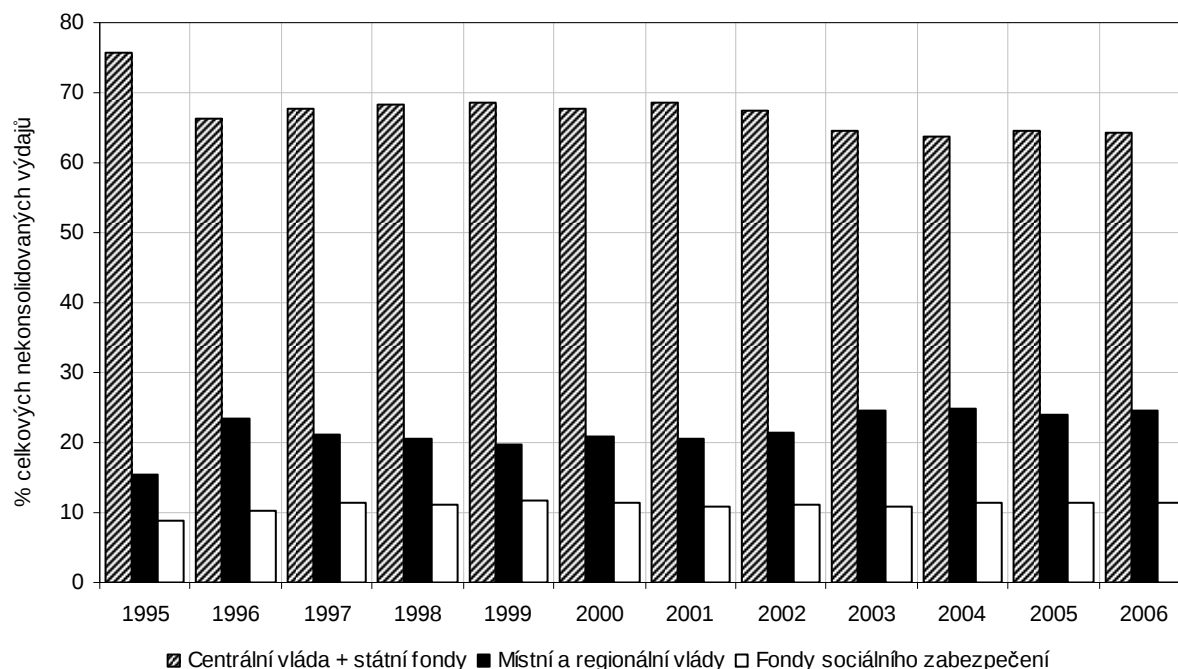
Zdroj: MFČR (2007a), s. 33.

Výdajové rámce však nejsou pouze ex-post překračovány, při jejich sestavování se rovněž upustilo od uplatňování principu fiskálního cílení. Rámce tak vycházejí pouze z predikovaného vývoje výdajů státního rozpočtu a státních fondů. Určení limitní výše výdajů centrální vlády, až na rok 2005, nesledovalo deficitní limity všeobecné vlády.

Profesor Schick k této problematice dále dodává (2000): „Blížší zkoumání rozpočtových pravidel a způsobu, jakým budou uplatňována, ukazuje, že ačkoliv jde bez pochyb o krok správným směrem, nový výhled má daleko ke skutečnému střednědobému rozpočtovému rámci.“ Chyby vidí v oddělení SDVR od rozpočtu, cílování pouze úzce vymezeného vládního sektoru (státní rozpočet a státní fondy) a v chybně nastaveném klouzavém principu.

Přestože touto výtkou bylo myšleno zahrnout do cílované veličiny především nejruznější mimorozpočtové fondy, aby se zajistila transparentnost pravidla a omezily možnosti úniků prostředků mimo rámec, na obrázku č. 20 názorně demonstrujeme, jak podíl součtu výdajů centrální vlády a státních fondů v čase na celkových nekonsolidovaných výdajích sektoru vládních institucí klesá (v roce 1995 tvořili více než tři čtvrtiny všech nekonsolidovaných výdajů, v roce 2006 již pouze necelé dvě třetiny). Podíl výdajů fondů sociálního zabezpečení se v čase drží na přibližné úrovni 11 %. Oproti tomu podíl výdajů samosprávných celků v čase roste, z 15,4 % v roce 1995 na 24,5 % v roce 2006. Otázkou proto zůstává, zda nepřehodnotit vymezení cílovaného agregátu.

Obrázek 21: Podíl výdajů jednotlivých složek sektoru všeobecné vlády na celkových nekonsolidovaných výdajích sektoru vládních institucí v ČR (1995 - 2006)



Zdroj: Eurostat (2007).

OECD (2006) doporučuje „...ve střednědobém výdajovém rámci zavést další pravidla pro řešení neočekávaných příjmů a výdajů“. Zprvte připravit rozpočet na očekávaný nárůst výdajů z důvodu spolufinancování projektů z EU, zadruhé připravit rozpočet na rostoucí výdaje související se stárnutím populace a zatřetí řešit neočekávané příjmy spojené s vyšším růstem HDP (zkušenosti ukazují, že tyto vyšší příjmy jsou využívány pro zahájení nových projektů, nikoliv např. pro tvorbu rezerv („rainy day funds“) nebo k eliminaci deficitu/dluhu). Ve starším vydání OECD Economic Surveys (2005) je také upozorňováno na riziko „zneužití pravidla“ k procyklickým výdajům. Jedním z řešení může být tyto cyklicky sensitive složky z agregátu plně vypustit.

Pokud jsou rámce překračovány v období konjunktury, kdy vysoké tempo hospodářského růstu generuje dodatečné příjmy pro veřejné rozpočty, jak budou dodržovány v recesní fázi hospodářského cyklu? Tuto zkušenost české veřejné rozpočty zatím nemají. Jisté ale již nyní je, že relativně nižší příjmy s rostoucími výdajovými tlaky, ve kterých se mj. začne projevoval i náročnost průběžně financovaného systému, tento prostor ještě zúží.

Jiným kritickým bodem českých střednědobých fiskálních rámců je použití odlišné metodiky, která tak znesnadňuje „strážcům demokracie“, stejně jako odborné veřejnosti, upozornit na nepřilíš ambiciózní stanovení rámců, případně vynutit jejich dodržování.

Dále je třeba upozornit na obecný fakt známý z teorie veřejné volby, že koaliční vlády mají větší tendence ke zvyšování veřejných výdajů a k deficitnímu financování nežli vlády „jednobarevné“ (viz např. Hallerberg a von Hagen (1997)). Tato skutečnost se neblaze promítá i do českého rozpočtového prostředí při vyjednávání o konečné výši a struktuře rozpočtu, kdy koaliční partneři hrozí rezignací či úplným odstupem z vlády do opozice v případě nevyhovění jejich požadavkům.

3.2.3 Regulace zadluženosti obcí a krajů – ukazatel dluhové služby

Dalším nástrojem zajištění fiskálního zdraví veřejného sektoru v České republice je omezení výše zadlužení obcí a krajů prostřednictvím usnesení vlády České republiky č. 346 z roku 2004 o „Regulaci zadluženosti obcí a krajů pomocí ukazatele dluhové služby“.

Každý rok je Ministerstvo financí povinno vypočítat všem územním samosprávným celkům ukazatel dluhové služby. Překročí-li některý z nich 30% limit dluhové služby, je mu tato skutečnost Ministerstvem oznámena spolu s výzvou další rozpočtový rok vrátit ukazatel zpět pod tuto úroveň. Samosprávný celek má rovněž po doručení lhůtu 3 měsíce na zdůvodnění překročení ukazatele a sdělení, jak hodlá nápravy dosáhnout.

Pokud i v dalším roce překročí tento ukazatel, ocitne se obec/kraj na „černé listině“, ke které mají přístup všechny instituce poskytující peněžní prostředky ze státního rozpočtu a státních fondů. Součástí poskytnutí prostředků z těchto zdrojů tedy je i hodnocení dlužnické pozice. Kritérium má také své únikové klausule – nepoužije se u akcí již schválených a pokračujících z předchozích let, u schválených dotací ze státního rozpočtu krajům a obcím a u jmenovitě určených dotací konkrétnímu nižšímu samosprávnému celku.

Ukazatel dluhové služby se vypočte jako:

$$\text{ukazatel dluhové služby} = \frac{\text{dluhová služba}}{\text{dluhová základna}} * 100$$

kde:

dluhová služba = zaplacené úroky + uhrazené splátky vydaných dluhopisů + splátky jistin + splátky leasingu,

dluhová základna = skutečně dosažené daňové příjmy + nedaňové příjmy + dotace souhrnného finančního vztahu.

OECD (2006) však upozorňuje, že sankce za porušení pravidla jsou značně měkké a rovněž nepovažuje za šťastné zahrnutí splátek dluhu do samotného ukazatele. Dále doporučuje zvýšit transparentnost hospodaření obcí a krajů, třeba rozšířením veřejně přístupné databáze účtů obcí a krajů, stejně jako větší pravomoc Nejvyššího kontrolního úřadu provádět audity obcí. Podle současné právní úpravy totiž přezkoumává „...hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok příslušný krajský úřad, anebo zadá přezkoumání auditorovi nebo auditorské společnosti.“ (Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, § 42, odst. 1) Samotné přezkoumání hospodaření obcí upravuje zvláštní právní předpis – zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí. Na hospodaření kraje dohlíží a přezkoumává ho Ministerstvo financí ČR.

Tabulka 14: Zadluženost obcí v České republice (v mld. Kč)

Ukazatel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Úvěry	2,5	4,9	8,7	11,6	13,5	18,0	17,6	18,4	22,6	27,3	35,2	38,5	43,7	47,1
Komunální obligace	-	7,6	8,5	11,9	13,2	11,9	10,9	10,1	13,3	15,9	21,7	23,9	23,5	22,9
Přijaté finanční výpomoci a ostatní	0,9	1,8	3,1	4,8	7,7	9,1	11,5	12,5	12,4	12,6	13,5	12,4	11,8	10,9
Celkem	3,4	14,3	20,3	28,3	34,4	39,0	40,0	41,0	48,3	55,8	70,4	74,8	79,0	80,9

Zdroj: Státní závěrečný účet 2006, s. 236.

Zkušenosti s hodnocením zadluženosti obcí za pomoci ukazatele dluhové služby nenaznačují, že by se zadlužení obcí nějak výrazně snížilo. Právě naopak. Tabulka č. 15 dokumentuje, jak se vyvíjela struktura dluhu obcí v České republice po celou dobu jejího

novodobé historie. Je z ní sice patrný trend poklesu růstu komunálního dluhu za poslední čtyři roky z 26,2 % v roce 2003 na 2,4 % v roce 2006, ovšem podíl obcí překračujících 30% podíl dluhové služby po stagnaci v letech 2004 a 2005 (3,1 %) opět vzrostl na 4,2 % (viz tabulka č. 16) a to i po očištění o obce, které překročily ukazatel pouze díky skutečnosti, že splatili svůj dluh „rychleji“ (viz výše poznámka OECD o zahrnutí splátek dluhu do dluhové služby). Dále nejen že roste absolutní počet obcí, které opětovně překračují ukazatel dluhové služby, navíc oproti průměru z let 2004 a 2005 se v roce 2006 zvýšil počet nových obcí porušujících ukazatel o 46,5 %. V součtu pak v roce 2006 dochází k nejvyššímu absolutnímu počtu takto zadlužených obcí. Co se týče samotné velikosti dluhů obcí, na prvním místě zcela jasně dominují statutární města (hlavně Praha, Brno, Ostrava a Plzeň), jejichž celkový podíl na dluhu nižších samosprávných celků činil v roce 2006 58,6 %.⁵⁸

Na vině překračování ukazatele se jistě podepisuje i fakt, že zatím žádná z obcí nebyla „penalizována“ ze strany státního rozpočtu či státních fondů.

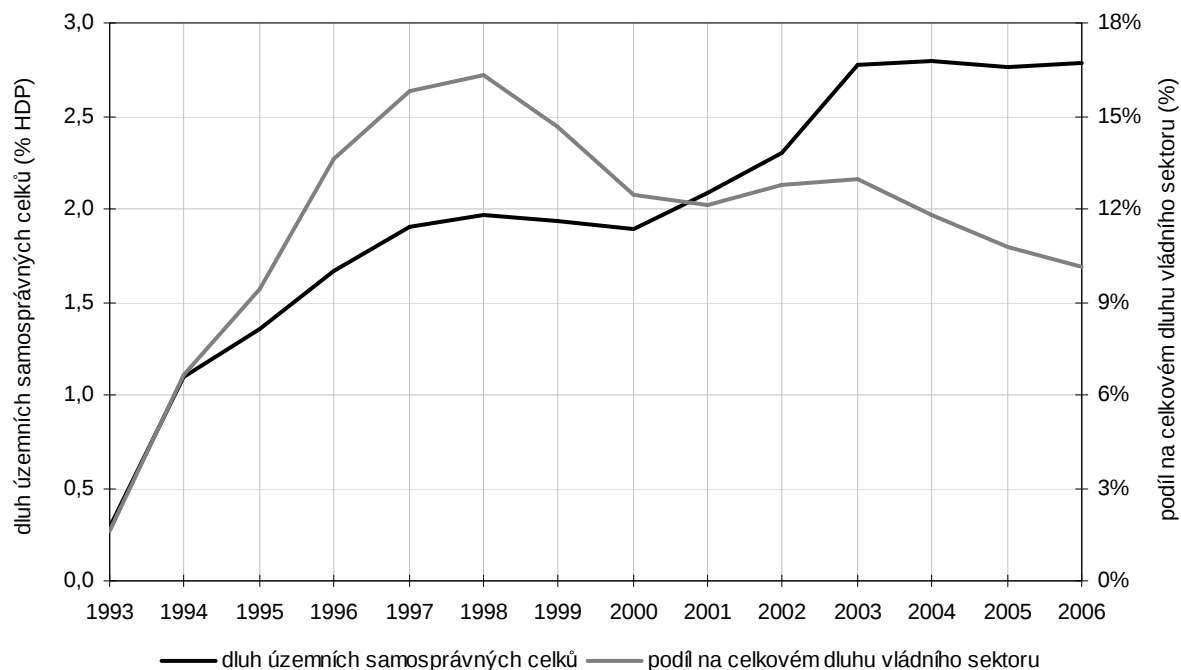
Tabulka 15: Statistika zadluženosti obcí v České republice měřená ukazatelem dluhové služby (2003 - 2006)

	2003	2004	2005	2006
Počet obcí, které překročily ukazatel dluhové služby (%)	3,6	3,1	3,1	4,2
z toho podíl zadlužených obcí* (%)	93,8	89,1	88,6	89,7
z toho podíl zadlužených obcí opětovně překračujících ukazatel dluhové služby (%)	-	39,2	42,7	37,0

*Pozn.: *) Zbývající počet obcí do sta procent překročilo ukazatel dluhové služby proto, že se v čitateli zlomku objevila vysoká hodnota splátky dluhu.*

Zdroj: Interní materiály MF ČR. Vlastní úprava a výpočty.

Obrázek 22: Vývoj podílu dluhu územních samosprávných celků na HDP a celkovém dluhu vládních institucí v ČR (1993 – 2006)



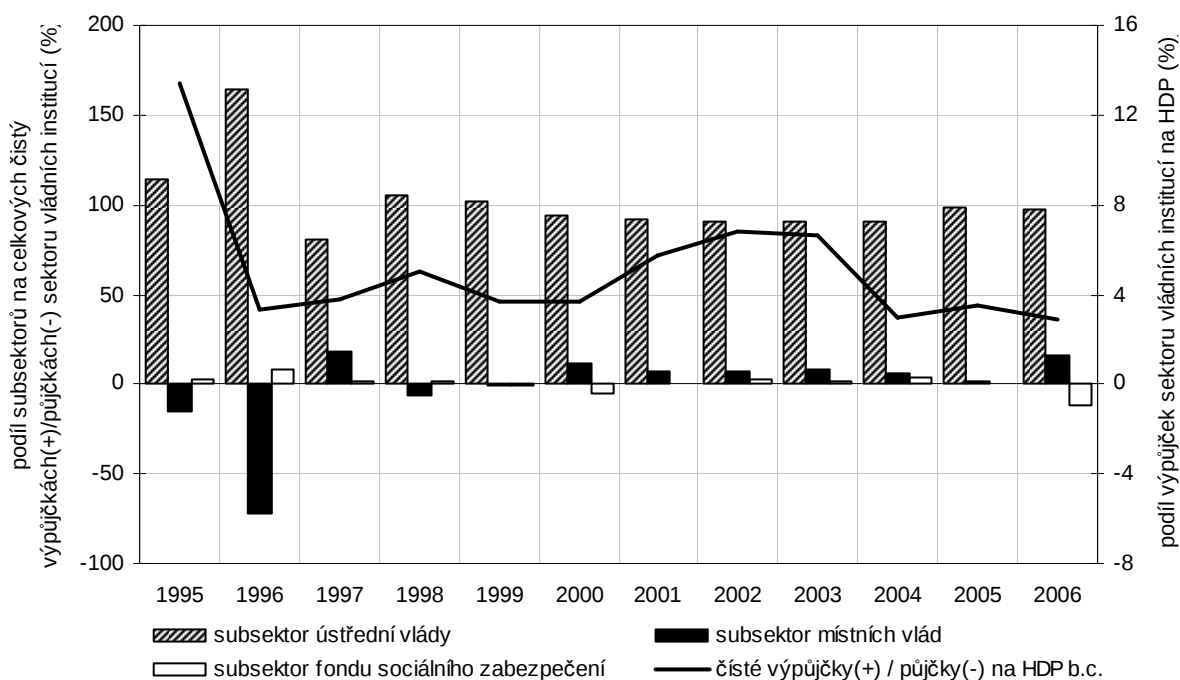
Zdroj: MF ČR: Makroekonomická predikce, různá vydání. Vlastní úprava a výpočty.

⁵⁸ Pozn.: Počet zadlužených obcí od roku 1994 vzrostl z 1969 na 3283 v roce 2006, tj. na 52,6 % celkového počtu obcí.

Závěrem této stručné analýzy zadlužení územních samosprávních celků v ČR konstatujeme, že oproti obcím žádný z krajů nepřekročil ve sledovaném období ukazatel dluhové služby, i když oproti roku 2005 vzrostlo jejich zadlužení o 165,5 % na 7,7 mld. Kč.

Z pohledu podílu čistých výpůjček dílčích subsektorů sektoru vládních institucí v metodice ESA 95 se od roku 2000 drží subsektor místních vlád v příspěvku na celkových výpůjčkách na přibližně konstantní úrovni, tj. ve výši okolo 8 % (obrázek č. 23).

Obrázek 23: Čisté půjčky(-)/výpůjčky(+) sektoru vládních institucí v ČR v členění podle jednotlivých subsektorů (1995 – 2006)



Zdroj: MF ČR (2007c). *Vlastní úprava a výpočty.*

Ačkoliv tedy ve druhé polovině devadesátých let minulého století přispívaly územní samosprávné celky k poklesu celkových výpůjček (v roce 1996 dosáhly na čisté půjčky ve výši 2,39 % HDP), v posledních letech naopak způsobují jejich další zvýšení v průměru o 0,36 % HDP ročně, což může hrát při hodnocení Maastrichtských konvergenčních kritérií, o plnění podmínek Paktu nemluvě, významnou roli.

3.3 Analýza fungování fiskálních pravidel Evropské unie

V této podkapitole bychom rádi ukázali, jaký skutečný dopad měla fiskální pravidla. Konkrétně jsme zvolili deficitní pravidlo Paktu stability a růstu a to pro jeho charakteristiky doprovázené procedurou při nadměrném deficitu, případně spojené se sankčním mechanismem. Dalším důvodem výběru tohoto pravidla bylo, že se vztahuje i na Českou republiku, která je v jedné z částí hodnocení také zahrnuta. A v neposlední řadě má hodnocení u tohoto pravidla nespornou výhodu v tom, že se můžeme opřít o dostatečnou datovou základnu vybraných prediktorů. Rovněž při hodnocení více zemí současně dochází k eliminaci „národních“ vlivů, které by mohly případnou statistickou závislost zkreslit.

Východiskem pro tuto subkapitolu byly poznatky obsažené v následujících studiích. Jako první uvedme práci Annetta (2006), který testoval reakční funkci fiskální politiky před a po zavedení Paktu stability a růstu, jakožto i před a po začátku platnosti Protokolu Maastrichtské smlouvy, a jehož závěrem bylo, že „...pravidla mohou být účinná v boji proti politicky motivovaným distorzím fiskální politiky.“ (s. 26) Rovněž sekretariát Rady ministrů hospodářství (European Commission, 2006) verifikoval, k jaké změně došlo u fiskálních proměnných po zavedení Paktu, přestože jako suplement vlivu dílčích národních pravidel. Jejich výstup pak ukazuje na odlišný vliv pravidel Maastrichtu a Paktu. Tujula a Wolswijk (2004) se pokusili determinovat, co ovlivňuje fiskální bilanci ve vyspělých ekonomikách. Faktory rozdělují do tří skupin: růst dluhové kvóty a její počáteční úroveň, makroekonomický vývoj (tempo růstu reálného HDP, úrokové sazby, případně i vývoj cen aktiv) a politické faktory (politický cyklus, vstup do EMU). Na závěr zmíníme práci Buti a van den Noord (2004) akcentující předně existenci politického cyklu v EMU a procyklické vládní chování erodující působení automatických stabilizátorů.

Naše analýza byla vedena ve třech krocích. Nejprve byly provedeny testy stacionarity časových řad (rozšířený Dickey-Fullerův test (ADF test)), u nestacionárních časových řad pak byl odstraněn patřičnou metodou jednotkový kořen. Nakonec pouze data dluhové kvóty v EU-12 a EU-15 bylo nutné stacionarizovat, proto byla do regrese zahrnuta první diference této časové řady. Na stacionarizované časové řady byla posléze aplikována regresní rovnice č. 19:

$$PCAB_{t,i} = \beta_1 d(DLUH_{t-1,i}) + \beta_2 GAP_{t,i} + \beta_3 MAASTRICHT_{t,i} + \beta_4 VOLBY_{t,i} + \beta_5 SGP_{t,i} + \beta_6 PCAB_{t-1,i}, \quad (19)$$

a to nejdříve na 25 států Evropské unie (EU-25), poté na původních patnáct členů EU (EU-15) a nakonec pouze na země Hospodářské a měnové unie (EU-12)⁵⁹. Všechny časové řady pocházejí ze shodného zdroje – databáze Hospodářského a finančního výboru Evropské komise (DG ECFIN) ročních makroekonomických údajů – AMECO. Státy EU-15 byly zařazeny do panelové regrese s časovou řadou od roku 1990 (pozn. pouze Švédsko od roku 1993) do roku 2006 a ostatní státy EU-25 od roku 1995 (pozn. s těmito výjimkami: Kypr a Malta od roku 1998, Maďarsko od roku 1997 a Slovinsko až od roku 2000) do roku 2006. Pro analýzu byla zvolena metoda panelové regrese nejmenších čtverců s fixním efektem v rámci každého panelu („cross-section fixed effects“). Fixní efekty v tomto případě reprezentují odlišné výchozí hodnoty vysvětlované proměnné a dokáží do jisté míry postihnout specifika zemí v rámci panelu.

⁵⁹ Slovinsko v tomto případě řadíme do ostatních zemí EU, jelikož se projektu společné měny účastní až od roku 2007.

Box 4: Rozdíl mezi fixními a náhodnými efekty panelové regresní analýzy⁶⁰

Fixní a náhodné efekty jsou poměrně běžným způsobem odstranění určité veličiny z panelových dat, která se liší mezi jednotlivými skupinami (oddíly či jednotlivými časovými řadami) nebo v čase. Může jít jak o součást vysvětlované proměnné, tak i o regresory. Modely umožňují postihnout určitá specifika dílčí časové řady, země, ekonomiky apod.

Zatímco modely s fixními efekty („fixed effect model“ neboli „least-squares dummy variable model“) jsou v podstatě specifické dummy proměnné pro počáteční konstantu nebo pro sklon (parametr u vysvětlující proměnné), modely s náhodnými efekty („random effect model“ neboli „error component model“) jsou de facto různé (individuální) náhodné odchylky od patřičné průměrné hodnoty. Důležitým východiskem pro volbu konkrétní metody je skutečnost, zda jsou regresory zkorelované se specifickou (individuální) náhodnou odchylkou, potom je vhodné zvolit fixní efekty, není-li tomu tak, lze použít model s náhodnými efekty (Gujarati, 2003, s. 650). Výběr vhodné metody se rovněž liší v závislosti na počtu jednotek (řad) v panelu a na počtu pozorování v rámci dílčí jednotky (řady), jakožto i na charakteru specifické (individuální) veličiny (Wooldridge, 2002). Výběr modelu se dá také určit na základě tzv. Hausmanova testu.

Za vysvětlovanou proměnnou jsme standardně určili primární cyklicky očištěnou bilanci „PCAB“ (v metodice ESA 95), kdy pro výpočet potenciálního produktu při procesu očištění od cyklických faktorů byla použita metoda produkční funkce. Mezi prediktory byly zařazeny tyto vysvětlující proměnné:

- DLUH – dluhová kvóta zpožděná o jedno období (reakce vlády na úroveň dluhové kvóty), dluhová kvóta byla vypočtena jako podíl nominálního dluhu sektoru vládních institucí (dle ESA 95) v roce t a HDP v běžných cenách (ESA 95) ve stejném roce,
- output GAP – v analýze počítáno s procentuálním vyjádřením output gapu, potenciální produkt byl, stejně jako u cyklicky očištěné primární bilance, vypočítán z dvoufaktorové Cobb-Douglasovy produkční funkce); důvodem zavedení tohoto prediktora byla snaha zjistit, zda se mezi vysvětlující proměnné primární strukturální bilance řadí i snaha vlády aktivně eliminovat cyklické výkyvy, či, obecněji, působit na hospodářský růst;
- VOLBY – dummy proměnná zachycující vliv volebního cyklu s cílem odlišit faktor voleb od vlivu fiskálního pravidla,
- MAASTRICHT – dummy proměnná zachycující vstup do třetí etapy Hospodářské a měnové unie (u Rakouska, Švédska a Finska nabývá tato proměnná příslušných binárních hodnot až od roku 1995),
- a konečně proměnná SGP, která zachycuje vliv deficitního fiskálního pravidla Paktu stability a růstu (Pakt vstoupil v účinnost, respektive „korektivní“ část Paktu, v roce 1999, pro nově přistoupiční země EU tato dummy proměnná nabývá jednotkových hodnot až od roku 2004),
- na základě analýzy reziduí byla do modelu vložena zpožděná hodnota vysvětlované proměnné ($PCAB_{t-1}$).

Výsledek (tabulka č. 16) ukazuje poměrně zajímavé zjištění. Vlády obecně pomocí primární cyklicky očištěné bilance rozpočtu nereagují na cyklický vývoj ekonomiky. Výsledek se příliš nezmění, respektive parametr by byl stále statisticky nevýznamný na obvyklých hladinách spolehlivosti, pokud bychom změnili metodu výpočtu potenciálního produktu (testován byl i odhad potenciálního produktu pomocí HP filtru) nebo pokud zavedeme mezi vysvětlované

⁶⁰ Zpracováno především na základě knihy Gujarati (2003). Jedná se pouze o stručný nástin problematiky, pro další informace doporučujeme specializovanou ekonometrickou literaturu zaměřenou na analýzu panelových dat.

proměnné tempo růstu reálného HDP, případně jeho změnu. Naopak statisticky významnou se ukázala být diference zpožděné hodnoty dluhové kvóty, přestože její efekt není příliš vysoký. Zde lze pozorovat nárůst jejího vlivu při přesunu zkoumání z EU-25 přes EU-15 k EU-12⁶¹. Dluhová kvóta v případě EU-25 neukazovala nestacionaritu, proto je v tabulce č. 16 ještě zahrnut výpočet regrese pro zpožděnou hodnotu dluhové kvóty. Ta se ukázala být v EU-25, na rozdíl od její difference, statisticky signifikantní.

Tabulka 16: Výstup panelové regresní analýzy – závisle poměná: primární cyklicky očištěná bilance (PCAB), panely: EU-25, EU-15 a EU-12

Proměnná	EU-25	EU-25	EU-15	EU-12
Diference DLUHu zpožděného o jedno období	-	0,037 (0,028)	0,071 ** (0,028)	0,098 *** (0,029)
DLUH zpožděný o jedno období	0,005 ** (0,003)	-	-	-
OUTPUT GAP	-0,012 (0,048)	0,002 (0,054)	0,041 (0,057)	-0,066 (0,059)
MAASTRICHT	0,975 *** (0,262)	1,190 *** (0,208)	0,959 *** (0,181)	0,929 *** (0,200)
VOLBY	-0,783 *** (0,198)	-0,683 *** (0,195)	-0,478 ** (0,193)	-0,433 ** (0,208)
SGP	-0,743 *** (0,234)	-0,747 *** (0,229)	-0,705 *** (0,200)	-0,697 *** (0,215)
PCAB zpožděná a jedno období	0,755 *** (0,032)	0,798 *** (0,036)	0,883 *** (0,038)	0,874 *** (0,044)
Počet pozorování	325	307	218	175
Koeficient determinace (R ²)	0,724	0,742	0,761	0,748
Upravený koeficient determinace (R ² _{adj})	0,719	0,738	0,755	0,740

Pozn.: Směrodatná odchylka uvedena v závorce pod hodnotou příslušného koeficientu. * značí významnost na 10% hladině spolehlivosti, ** na 5% a *** na 1%.

Zdroj: Vlastní výpočty.

Mezi zvláště silné proměnné patří „účinek Maastrichtské smlouvy“. Jde zřejmě především o snahu splnit Maastrichtská fiskální konvergenční kritéria, která pak umožní vstoupit do EMU (viz níže test v EU-12). Účinek je jasně pozitivní, konsoliduje veřejné rozpočty v průměru o jeden procentní bod. Na druhé straně se ukázal vliv fiskálních pravidel jako přesně opačný, tj. že působí na růst deficitu (o 0,75 p.b. v EU-25, 0,70 p.b. v EU-15, v EU-12 nepatrně méně), místo aby jej snižovaly. Výsledek tak koresponduje s dalšími studiemi, které se vlivu fiskálních pravidel na veřejné rozpočty věnovaly (viz např. Annett (2006) nebo European Commission (2006)).

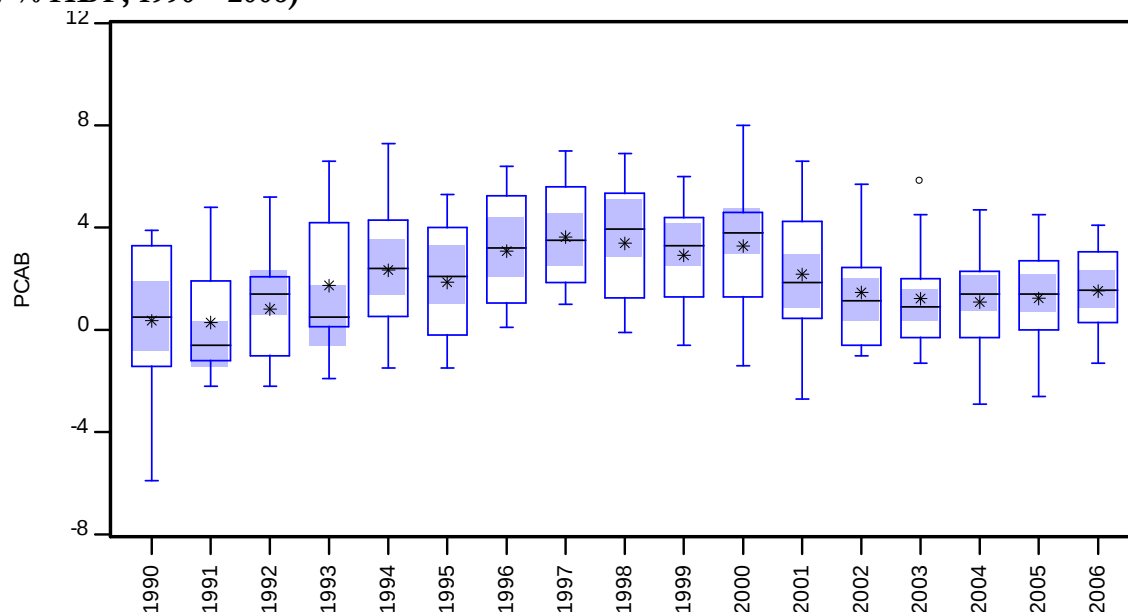
Evropské veřejné rozpočty se dále vyznačují charakteristickým vlivem volebního cyklu. Zápornou hodnotu u této proměnné interpretujeme tak, že v roce voleb dochází v EU-25 v průměru k nárůstu deficitu o 0,68 p.b. V dalších letech se vše vrací do „starých kolejí“. Bohužel snaha o konsolidaci rozpočtu po volbách se neukázala být statisticky významná (v tabulce neuvedeno). Rovněž vidíme, že význam volebního cyklu v zemích EU-25 je téměř o třetinu vyšší než v zemích EU-12 (0,43 p.b.).

Mezi „hráče“ s pozitivním vlivem na diskreční chování patří zpožděná hodnota strukturální bilance. Jde o další specifický výsledek, který naznačuje, že přestože samotná fiskální pravidla nepůsobí pozitivním vlivem, mají fiskální autority tendenci snižovat své deficity (či zvyšovat své přebytky) v průměru o 0,8 p.b. (v EU-25). Nejsilnější byl tento vliv v EU-15 (0,88 p.b.)

⁶¹ Průměrná výše dluhové kvóty při přesunu směrem k EU-12 roste.

Pokud se blíže zaměříme na deskriptivní statistiku primární strukturální bilance v zemích Eurozóny, vyčteme z jejího grafického znázornění – obrázek č. 23, že zlomovým obdobím byl rok 1997, kdy průměr primární strukturální bilance všech 12 zemí dosáhl 3,64 % HDP (případně rok 1998 s mediánem ve výši 3,95 % HDP). Právě toto období bylo stěžejní při posuzování na summitu EU v květnu roku 1998 v Bruselu, které země vstoupí k 1.1.1999 do EMU⁶².

Obrázek 24: Boxplot primárního cyklicky očištěného přebytku (+) / deficitu (-) v EU-12 (v % HDP, 1990 – 2006)



Zdroj: European Commission (2007b). Vlastní výpočty a úprava.

Regrese provedená na vzorku EU-12 s tím rozdílem, že dummy proměnná SGP nebyla úrovněná, ale bodová (změna hodnoty pouze v roce 1997, tabulka č. 18), prokazuje daleko zřetelnější vliv pravidel (1 p.b.), nežli v předcházejícím případě. Důvodem je jasná a bolestivá sankce v případě nesplnění „Maastrichtských fiskálních pravidel“ – odeprání vstupu do Hospodářské a měnové unie a pomyslná prohra v „Euro závodech“. Po tomto datu až do konce tisíciletí je vidět poměrně slušná snaha udržovat primární cyklicky očištěný přebytek, ačkoliv disperze hodnot roste. Průměrná i mediánová hodnota v období od roku 1996 do roku 2001 se pohybovala na více než dvojnásobných hodnotách oproti období před a po tomto časovém intervalu (viz tabulka č. 17). Na počátku 21. století již řada států opouští kladné hodnoty diskreční složky bilance a spadá do „deficitní zóny“. Ovšem v roce 2006 se objevuje náznak jistého zlepšení.

Tabulka 17: Deskriptivní statistika vysvětlované proměnné – primární cyklicky očištěné bilance – v EU-12 (1990 – 2006)

PCAB	1990 – 1995	1996 – 2001	2002 – 2006
Průměr	1,2	3,1	1,3
Medián	0,9	3,3	1,4
Maximum	7,3	8,0	5,8
Minimum	-5,9	-2,7	-2,9
Směrodatná odchylka	2,6	2,3	2,0

Zdroj: European Commission (2007b). Vlastní výpočty a úprava.

⁶² K 1. lednu 1999 vstoupilo do Hospodářské a měnové unie těchto 11 zemí: Belgie, Finsko, Francie, Irsko, Itálie, Lucembursko, Německo, Nizozemí, Portugalsko, Rakousko a Španělsko. Prvního ledna roku 2001, po splnění všech konvergenčních kritérií, se k nim připojilo Řecko.

Tabulka 18: Výstup panelové regresní analýzy – závisle poměná: primární cyklicky očištěná bilance (PCAB), panely: EU-12

Proměnná	EU-12
Diference DLUHu zpožděného o jedno období	0.094 *** (0.025)
MAASTRICHT	0.547 *** (0.147)
VOLBY	-0.500 ** (0.211)
SGP (1997)	-0.956 ** (0.376)
PCAB zpožděná a jedno období	0.889 *** (0.042)
Počet pozorování	175
Koeficient determinace (R^2)	0.742
Upravený koeficient determinace (R^2_{adj})	0.736

Pozn.: Směrodatná odchylka uvedena v závorce pod hodnotou příslušného koeficientu. * značí významnost na 10% hladině spolehlivosti, ** na 5% a *** na 1%.

Zdroj: Vlastní výpočty.

Zápornou hodnotu vysvětlující dummy proměnné SGP (1997) v tabulce č. 18, stejně jako proměnných SGP v tabulce č. 16, si vysvětlujeme tak, že signalizuje další, regresí nevysvětlené vlivy, jenž „přebíjí“ vliv fiskálního pravidla. Modifikujeme-li totiž vysvětlující úroňovou dummy proměnnou SGP na součin proměnné SGP a první diference vysvětlované proměnné PCAB, získáme rovnici, která popisuje, jak se promítl Pakt stability a růstu do změny celkové primární strukturální bilance. Výsledky ukazují, že Pakt působil na zrychlení zlepšení primární strukturální bilance o 0,46 p.b. v EU-12, v EU-15 a EU-25 nepatrně méně.

Z tohoto důvodu si dovoluujeme tvrdit, že fiskální pravidla v zemích Evropské unie fungovala pozitivně, avšak velmi krátce (do roku 2000, resp. 2001). Sumárně lze konstatovat, že je-li pravidlo skutečně vynutitelné, pouze tehdy je i opravdu funkční.

Tabulka 19: Výstup panelové regresní analýzy – závisle poměná: primární cyklicky očištěná bilance (PCAB), panel: EU-25, EU-15, EU-12

Proměnná	EU-25	EU-15	EU-12
Diference DLUHu zpožděného o jedno období	0,047 * (0,027)	0,074 *** (0,025)	0,103 *** (0,026)
OUTPUT GAP	-0,050 (0,050)	-0,043 (0,050)	-0,011 (0,050)
MAASTRICHT	0,634 *** (0,126)	0,452 *** (0,120)	0,405 *** (0,128)
VOLBY	-0,601 *** (0,185)	-0,380 ** (0,176)	-0,377 ** (0,186)
SGP * diference PCAB	0,447 *** (0,067)	0,426 *** (0,055)	0,463 *** (0,061)
PCAB zpožděná a jedno období	0,796 *** (0,034)	0,874 *** (0,035)	0,882 *** (0,039)
Počet pozorování	307	218	175
Koeficient determinace (R^2)	0,768	0,802	0,799
Upravený koeficient determinace (R^2_{adj})	0,764	0,797	0,793

Pozn.: Směrodatná odchylka uvedena v závorce pod hodnotou příslušného koeficientu. * značí významnost na 10% hladině spolehlivosti, ** na 5% a *** na 1%.

Zdroj: Vlastní výpočty.

4 Interakce měnových a fiskálních pravidel

Fiskální politika, stejně jako jiné hospodářské politiky, nepůsobí v systému hospodářských politik osamoceně. Je ovlivňována a zároveň ovlivňuje mnohé jiné politiky státu. Ať už se jedná o politiku sociální, se kterou je v interakci ve výši sociálních dávek, či ve způsobu motivace a pobídek k práci prostřednictvím daňového systému, nebo o politiku životního prostředí, kde např. může spoluurčovat a regulovat úroveň znečištění, způsob internalizace externalit apod. Měnová politika je s fiskální politikou rovněž v interakci. Tyto dvě stěžejní „makropolitiky“ se mohou vzájemně doplňovat nebo svoje vzájemné působení redukovat, mohou být v postavení dominantní politiky a politiky jí podřízené. Tyto, a jistě mnohé další důvody, musí být při tvorbě hospodářského mixu velmi dobře promyšleny, obzvláště, jsou-li obě politiky v rukou na sobě vzájemně nezávislých institucí. Potom je vhodné vymezit jedné z politik pozici „následovníka“ či ji vymezit prostor pro působení, který ještě nenarušuje funkci politiky dominantní. I tuto úlohu mohou hrát pravidla fiskální politiky.

Evropská unie ve Smlouvě o založení Evropského společenství pověřila výkonem měnové politiky v prostoru nazvaném Hospodářská a měnová unie (EMU) Evropskou centrální banku a měnově-politickou strategií Evropský systém centrálních bank. Zemím se společnou měnou tak referenční úrokovou sazbu určuje ECB, politika fiskální však zůstala v rukou jednotlivých členských států. Teorie optimální měnových zón (Mundell (1961); Ricci (1997); Alesina, Barro, Tenreyro (2002)) považuje za důležité, aby v takovýchto zemích měla fiskální politika možnost reagovat na lokální asymetrické šoky, zatímco politika měnová na šoky ovlivňující celou zónu. Není-li však hospodářský systém jednotlivých zemí dostatečně sladěn, může společná měnová politika spíše uškodit nežli pomoci dané ekonomice a politika fiskální nemusí být schopna efektivně řešit tyto nesynchronní šoky.

Na druhé straně se objevují i nevýhody přílišné autonomie fiskálních politik. Jednak mohou potlačovat působení politiky měnové, a jednak mohou v měnové unii s jednotnou referenční úrokovou sazbou zavádět k chování „černého pasažéra“. Proto se objevují snahy tento nepříznivý důsledek nekoordinovaných „roztříštěných“ fiskálních politik potlačit určitým fiskálním pravidlem – v EU Paktem stability a růstu (viz výhody fiskálních pravidel).

České republice z Paktu plynou informační povinnosti vůči institucím EU (Konvergenční program), ale také závazky pro hospodaření veřejných rozpočtů. Na druhé straně je česká ekonomika ovlivňována centrální bankou, která je sice ještě stále národní hospodářsko-politickou institucí, avšak jejím primárním cílem je stabilita cenové hladiny, prostřednictvím, Bankovní radou odsouhlaseným režimem, cílování inflace. Navíc Česká národní banka vykazuje relativně vysoký stupeň autonomie (především instrumentální).

Je proto vhodné studovat vzájemné reakční funkce obou hospodářsko-politických autorit v režimu malé otevřené ekonomiky a sledovat, jak působí rozhodnutí jedné autority zasáhnout do ekonomiky na rozhodnutí autority druhé. Případně sledovat, kdy „musí“ jedna z politik reagovat na opatření politiky druhé a kdy pouze „může“. Tyto „hry centrálních bankéřů a vlády“ pak mají samozřejmě i různé dopady do ekonomiky ve smyslu změny pozice v output gapu či míře inflace.

Plán této kapitoly je následující. Nejprve bude odvozen model, který navazuje na práce jiných autorů. Modifikován, především o „vliv vnějšího světa“, bude postupně transformován přes ztrátové funkce centrálního bankéře a fiskální autority do reakčních funkcí centrální banky a vlády. Ukážeme přizpůsobovací proces v modelu reakčních funkcí centrální a fiskální autority, spolu s podmínkami, za jakých vedou ke konvergenci do stálého stavu a kdy naopak divergují. Dále je rozebráno působení exogenních šoků na jednotlivé reakční funkce. Poslední část se věnuje společné měnové politice měnových unií a tamější reakční funkci, respektive reakční funkci Evropské centrální banky. V modelu opět ilustrujeme interakci nadnárodní měnové

politiky s politikou fiskální a v závěru kapitoly diskutujeme oprávněnost fiskálního pravidla v Hospodářské a měnové unii.

4.1 Konstrukce modelu

Základní verze modelu pochází z práce Buti, Roeger, Veld (2001). V této kapitole se jej pokusíme „otevřít“ a zohlednit tak vlivy, které mohou být fatální pro malé otevřené ekonomiky. Modely aplikovanými na otevřené ekonomiky, především z pohledu měnových autorit, se zabývali např. autoři Ball (1998) nebo Svensson (1998), jejichž poznatků je rovněž využito. Model odvozený v této studii se však primárně zaměřuje na interakci měnové politiky s bilančním fiskálním pravidlem a to především z pohledu malé ekonomiky. V modelu rovněž rozlišujeme národní monetární autoritu a nadnárodní měnově-politickou instituci.

4.1.1 Východiska modelu

Model konstruujeme za následujících předpokladů. Poptávkovou stranu ekonomiky v modelu charakterizuje křivka IS v otevřené ekonomice, její poměrně běžný funkční zápis je následující (viz např. Izák, 2005):

$$Y = C(Y, T) + I(Y, r) + G + NX(Y, Y_F, R), \quad (20)$$

+, - +, - + -, +, +

kde:

- Y označuje reálný produkt,
- C výdaje sektoru domácností na konečnou spotřebu,
- T celkové daně, platí $T = T_a + t \cdot Y - TR_a - tr \cdot Y = Y(t - tr) + T_a - TR_a$, kde T_a a TR_a je autonomní komponenta daní a transferových plateb vládního sektoru domácnostem, tY a trY indukovaná složka daní a transferových plateb (zde na výdajové straně uvažujeme především hmotné zabezpečení uchazečů o zaměstnání),
- I investiční výdaje,
- G vládní výdaje na nákup zboží a služeb,
- NX čistý export,
- r reálnou úrokovou míru,
- Y_F zahraniční reálný produkt,
- R reálný měnový kurz; platí, že $R_{D/F} = E_{D/F} \frac{P_F}{P_D}$, kde $E_{D/F}$ označuje nominální měnový kurz, jako počet jednotek domácí měny za jednotku měny zahraniční, P_F zahraniční cenovou hladinu a P_D cenovou hladinu domácí; růst R tedy znamená znehodnocení kurzu domácí měny.

Znaménka pod funkčním zápisem č. 20 vyjadřují, jakým způsobem dílčí proměnné působí na každou ze složek vysvětlované proměnné.

Uvažujíc tyto proměnné a směr jejich vlivu na reálný produkt, vyjádříme křivku IS způsobem, se kterým budeme dále pracovat:

$$y = \beta_B B - \beta_r (i - \pi^e) + \beta_R R + \varepsilon_1, \quad (21)$$

kde:

- y symbolizuje output gap, tj. rozdíl mezi skutečným reálným produktem (Y) a jeho potenciální úrovní (Y^*),
- B deficit veřejných financí, definovaný jako rozdíl veřejných výdajů na nákup zboží a služeb a příjmů veřejného sektoru ($G - T$), respektive jako strukturální složky

(CAB) deficitu⁶³ a jeho složky cyklické: $B = CAB - \alpha y$, kde α vyjadřuje citlivost deficitu na output gap ($0 < \alpha < 1$)⁶⁴,

$i - \pi^e$ vyjádření reálné úrokové míry jako rozdíl úrokové míry nominální a očekávané míry inflace (zde uvažujeme tradiční zjednodušení, kdy při nízkých hodnotách očekávané míry inflace a reálné úrokové míry je možné od členu $r\pi^e$ z výrazu $i = r + \pi^e + r\pi^e$ abstrahovat,

$\beta_B, \beta_r, \beta_R$ jsou příslušné koeficienty a

ε_i zastupuje ostatní poptávkové faktory (především exogenní šoky).

Nabídkovou stranu bude reprezentovat modifikovaná verze Phillipsovy křivky⁶⁵.

$$y = \beta_\pi (\pi - \pi^e) + \varepsilon_2. \quad (22)$$

Přidáním změny měnového kurzu mezi dvěma obdobími obdržíme rozšířenou Phillipsovu křivku pro otevřenou ekonomiku, kde β_π a γ jsou koeficienty vyjadřující vliv očekávané míry inflace na output gap a vliv importních cen na míru inflace a na output gap:

$$y = \beta_\pi (\pi - \pi^e) + \gamma \Delta R + \varepsilon_2. \quad (23)$$

Dále postupujeme jednoduchou úpravou rovnice č. 21, kam dosadíme rozklad rozpočtového deficitu na jeho cyklickou a strukturální složku:

$$y = \frac{1}{1 - \beta_B \alpha} (\beta_B CAB - \beta_r (i - \pi^e) + \beta_R R + \varepsilon_1). \quad (24)$$

Důvodem tohoto kroku je skutečnost, že budeme sledovat vliv „diskreční“ složky deficitu na output gap.

Pro další analýzu je třeba si stanovit „ztrátovou“ funkci fiskální autority. Ztrátové funkce se v literaturách (viz Rudebush a Svensson (1998) nebo Schalck (2006)) objevují jako minimalizace druhých mocnin rozdílů vybraných proměnných od jejich cílové či vyžadované hodnoty. V této souvislosti se často hovoří o ztrátových funkcích centrálních bankéřů, ke kterým se dostaneme v další části textu. Samozřejmě je možné sestavit i ztrátovou funkci fiskální autority, např. jako minimalizaci output gapu ($Y - Y^*$) a strukturálního deficitu ($CAB - CAB^*$):

$$L(FP) = (CAB - CAB^*)^2 + \Theta (Y - Y^*)^2, \quad (25)$$

kde Θ je váha, kterou fiskální autorita přikládá stabilizaci ekonomiky.

4.1.2 Odvození reakčních funkcí

Ve studii budeme při odvození ztrátové funkce fiskální autority vycházet z předpokladu, že sledovaná tříprocentní referenční hladina podílu deficitu veřejného sektoru na HDP je zaprvé vstupenkou do „Excessive Deficit Procedure“, na jejímž konci je buďto za „tlaku“ Komise a Rady stažení relativní hodnoty deficitu pod 3 % HDP nebo, v opačném případě, uvalení sankce, za druhé jde o mediální signál směrem k finančnímu trhu, jehož případnému negativnímu dopadu by se vlády rády vyvarovaly, a za třetí jde o krátkodobé pravidlo chování, které je předmětem našeho zájmu. V neposlední řadě nás oproti jiným modelům odrazuje zařazení odchylky od output gapu do reakční funkce fiskální autority výsledek ekonometrické analýzy ze třetí kapitoly, který mj. prokazuje, že vlády zemí EU nereagují změnou primární cyklicky očištěné bilance na odchylky skutečného reálného produktu od jeho potenciální úrovně.

⁶³ V tomto textu označujeme výrazem „ CAB “ strukturální složku deficitu, nikoliv rozpočtové bilance.

⁶⁴ Obecně se rozkladu rozpočtové bilance na cyklickou a strukturální složku věnuje příloha č. 3.

⁶⁵ Rovnice č. 19 vyjadřuje běžný Lucasův vztah pro nabídkovou křivku. Viz např. Hallett, Libich (2007).

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že vlády se budou snažit korigovat hodnotu běžného deficitu veřejných financí (B_t) pod uvedenou referenční hodnotou ($\bar{B}$), tj. $B_t \leq \bar{B}$. Dosadíme-li za běžný rozpočtový deficit opět rozklad na jeho cyklickou a strukturální složku, získáme $CAB_t - \alpha y_t \leq \bar{B}$, převedením cyklické složky na druhou stranu a osamostatněním CAB_t , dostáváme kýženou ztrátovou funkci vlády:

$$CAB_t \leq \bar{B} + \alpha y_t, \quad (26)$$

Snahou vlád je tak s pomocí strukturální části rozpočtu, jakožto diskreční komponentou rozpočtu, nepřekročit součet referenční hodnoty a cyklické složky deficitu.

Dosazením rovnice č. 24 do výrazu ztrátové funkce (nerovnice č. 26) získáme reakční funkci fiskální autority:

$$CAB \leq \bar{B} + \frac{\alpha}{1 - \beta_B \alpha} \left[\beta_B CAB - \beta_r (i - \pi^e) + \beta_R R + \varepsilon_1 \right], \quad (27)$$

vyjádříme CAB na pravou stranu rovnice:

$$CAB \leq \frac{1 - \beta_B \alpha}{1 - 2\beta_B \alpha} \bar{B} + \frac{\alpha \beta_R}{1 - 2\beta_B \alpha} R - \frac{\alpha \beta_r}{1 - 2\beta_B \alpha} (i - \pi^e) + \frac{\alpha}{1 - 2\beta_B \alpha} \varepsilon_1. \quad (28)$$

Zjednodušením výrazu č. 28 obdržíme:

$$CAB \leq \rho \left(\frac{1}{\alpha} - \beta_B \right) \bar{B} + \rho \beta_R R - \rho \beta_r (i - \pi^e) + \rho \varepsilon_1, \quad (29)$$

kde $\rho = \frac{\alpha}{1 - 2\beta_B \alpha}$. Nerovnice č. 29 je východiskem pro náskres reakční funkce fiskální politiky v grafu dvou instrumentálních proměnných hospodářské politiky: nominální úrokové míry a strukturální bilance (deficitu) veřejných rozpočtů. Sklon křivky fiskální reakční funkce je dán zlomkem $-\frac{1}{\rho \beta_r}$ a je záporný, pokud $\beta_B < \frac{1}{2\alpha}$.

Z výrazu č. 29 vyplývá, že zvýšení úrokové míry povede k poklesu strukturální části deficitu (nebo k růstu strukturálního přebytku). Naopak snížení úrokové míry umožní případný růst (nerovnost ve výrazu) strukturální složky deficitu či zvýšení „manévrovacího“ prostoru fiskální politiky. Reakční funkce fiskální autority též kvantifikuje, o kolik bude nutné snížit strukturální složku deficitu veřejného sektoru, pohybuje-li se celkový deficit veřejného sektoru na hranici referenční hodnoty, aby ji po zvýšení nominální úrokové sazby nepřekročil. Růst nominální úrokové míry o 1 p.b. bude muset být v takovémto případě vykompenzován snížením strukturálního deficitu o $\frac{\alpha \beta_r}{1 + 2\alpha \beta_B}$ jednotek.

Podobnou úpravou se pokusíme odvodit reakční křivku měnové politiky. Vyjdeme opět ze ztrátové funkce měnové politiky, jež bývá v literatuře definovaná jako $L(MP) = \varpi_\pi (\pi_t - \pi^T)^2 + \varpi_E (E_t - E_{t-1})^2$ (viz Svensson (1999) nebo z české literatury Mandel, Tomšík (2003)), kde ϖ_π a ϖ_E jsou váhy, vyjadřující důraz centrální banky kladený na inflační cíl (π^T) respektive na kurz dané měny (E_t), příp. jeho změnu. Vyjdeme-li z měnově-politické strategie centrální banky cílující inflaci (např. Česká národní banka), budeme zjednodušeně předpokládat, že se orientuje především na základě minimalizace odchylky skutečné (π_t) a cílované (π^T) míry inflace:

$$L(MP) = (\pi_t - \pi^T)^2 \quad (30)$$

Máme-li stanovenou ztrátovou funkci centrálního bankéře, můžeme začít s další úpravou rovnic. Nejprve dosadíme do rovnice č. 23 rovnici č. 24:

$$\omega(\pi - \pi^e) + \gamma \Delta R + \varepsilon_2 = \frac{1}{1 - \beta_B \alpha} (\beta_B CAB - \beta_r (i - \pi^e) + \beta_R R + \varepsilon_1). \quad (31)$$

Následnou úpravou a vyjádřením úrokové míry na pravé straně získáme rovnici č. 32, do které byla ještě dosazena minimalizovaná ztrátová funkce centrální banky:

$$i = \frac{1}{\beta_r} (\beta_B CAB + \varepsilon_1) + \frac{[\beta_R - \gamma(1 - \beta_B \alpha)] R_t + \gamma(1 - \beta_B \alpha) R_{t-1}}{\beta_r} + \\ + \pi^e \left(1 + \frac{\omega(1 - \beta_B \alpha)}{\beta_r} \right) - \frac{1 - \beta_B \alpha}{\beta_r} (\omega \pi^T + \varepsilon_2) \quad (32)$$

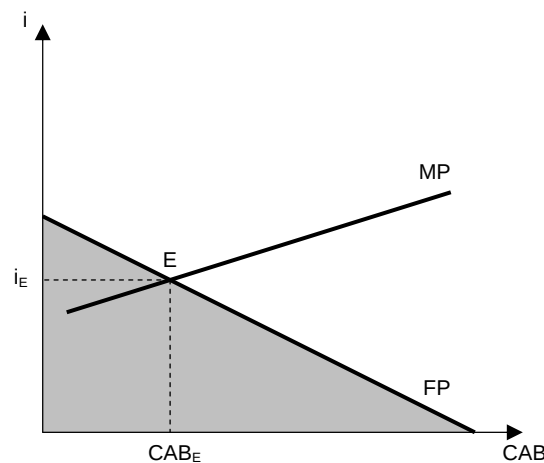
Zjednodušením výrazu, kde $\frac{1 - \beta_B \alpha}{\beta_r} = \varphi$, dostaneme rovnici křivky reakční funkce měnově-politické autority:

$$i = \frac{1}{\beta_r} (\beta_B CAB + \varepsilon_1) + \left(\frac{\beta_R}{\beta_r} - \gamma \varphi \right) R_t + \gamma \varphi R_{t-1} + \pi^e (1 + \omega \varphi) - \varphi (\omega \pi^T + \varepsilon_2) \quad (33)$$

Sklon reakční funkce křivky měnové politiky je kladný ($\beta_B > 0 \wedge \beta_r > 0 \Rightarrow \frac{\beta_B}{\beta_r} > 0$). Rovnice č. 33 postulují, že dojde-li k růstu strukturálního deficitu o jednotku, centrální banka přikročí ke zvýšení úrokové sazby v ekonomice o $\frac{\beta_B}{\beta_r}$, čili míra její reakce bude závislá na velikostech parametrů citlivosti output gapu na CAB a na reálnou úrokovou míru.

Nakresleme nyní obě funkce do grafu. V obrázku č. 24 vidíme pozitivně skloněnou křivku reakční funkce měnové politiky a negativně skloněnou křivku reakční funkce fiskální politiky. Průsečíkem obou dvou křivek je bod E, který se vyznačuje tím, že zde není třeba měnit „politiku“ ani jedné z autorit, tj. nominální úroková míra a strukturální deficit veřejných rozpočtů jako nástroje obou politik jsou neměnné. Fiskální i měnová politika jsou ve „stálém stavu“.

Obrázek 25: Nákres křivek reakční funkce fiskální a měnové politiky ($\beta_B < 1/3\alpha$)



Zdroj: Vlastní.

4.2 Přizpůsobovací proces v modelu reakčních funkcí centrální banky a vlády

Před samotným nákresem a určením rovnováhy přizpůsobovacího procesu zdynamizujeme reakční funkce centrálních autorit č. 29 a č. 33. Vycházejme z předpokladu, že zpoždění reakce monetární autority na změnu úrovně strukturální složky deficitu veřejných financí je téměř nulové, čili předpokládáme značnou flexibilitu a „pohotovost“ bankovní rady v rozhodování o úrovni referenční úrokové sazby (vnitřní zpoždění) a následného promítnutí změny této sazby do tržních úrokových sazeb. Na druhé straně změny strukturální složky rozpočtů jsou podmíněny rozpočtovému roku a rozpočtovému cyklu, proto zavádíme v reakční funkci fiskální autority délku zpoždění jednoho období. Modifikované verze reakčních funkcí o časové indexy a zpoždění jsou tedy tyto:

$$CAB_t = -\rho\beta_r i_{t-1} + \bar{A}_{t-1} \quad (34)$$

$$i_t = \frac{\beta_B}{\beta_r} CAB_t + \bar{D}_t \quad (35)$$

kde:

$\bar{A}_{t-1}$ značí na úrokové míře nezávislou proměnnou strukturálního deficitu zpožděnou o jedno období, $\bar{A}_{t-1} = \rho \left(\frac{1}{\alpha} - \beta_B \right) \bar{B}_{t-1} + \rho\beta_R R_{t-1} + \rho\beta_r \pi_{t-1}^e + \rho\varepsilon_{1,t-1}$,

$\bar{D}_t$ souhrnnou proměnnou na strukturálním deficitu nezávislých komponent reakční funkce monetární autority,

$$\bar{D}_t = \frac{1}{\beta_r} \varepsilon_{1t} + \left(\frac{\beta_R}{\beta_r} - \gamma\varphi \right) R_t + \gamma\varphi R_{t-1} + (1 + \omega\varphi) \pi_t^e - \varphi (\omega\pi^T + \varepsilon_{2t}).$$

Dosazením tvaru č. 34 do rovnice č. 35 a řešením takto vzniklé diferenční rovnice získáme následující řešení pro úrokovou míru i_t :

$$i_t = \left(i_0 - \frac{1}{1 + \rho\beta_B} \left(\frac{\beta_B}{\beta_r} \bar{A}_{t-1} + \bar{D}_t \right) \right) \cdot (-\rho\beta_B)^t + \frac{1}{1 + \rho\beta_B} \left(\frac{\beta_B}{\beta_r} \bar{A}_{t-1} + \bar{D}_t \right). \quad (36)$$

Jak známo z teorie diferenčních rovnic, daný tvar konverguje do bodu stálého stavu tehdy, jestliže $|\rho\beta_B| < 1$, tj.

$$\left| -\frac{\alpha\beta_B}{1 - 2\alpha\beta_B} \right| < 1. \quad (37)$$

V opačném případě je proces divergentní. Jinými slovy řečeno, to zda proces diverguje či konverguje závisí na absolutní velikosti sklonů reakčních funkcí. Porovnáme-li sklon křivky reakční funkce fiskální politiky se sklonem křivky reakční funkce měnové politiky, proces konverguje, je-li absolutní hodnota sklonu křivky reakční funkce fiskální autority vyšší než hodnota sklonu křivky reakční funkce měnové autority (viz obrázek č. 25), je-li tomu naopak, proces diverguje (obrázek č. 26).

Řešením nerovnice č. 37 získáme tento výsledek:

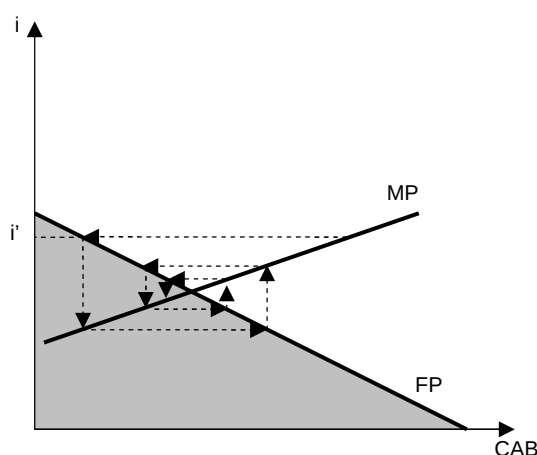
$$\beta_B \in \left(-\infty; \frac{1}{3\alpha} \right) \cup \left(\frac{1}{\alpha}; \infty \right). \quad (38)$$

Na základě empirických studií (Van den Noord (2000), André a Girouard (2005)) lze předpokládat, že $0 < \alpha < 1$, resp. že se jeho hodnota nachází přibližně mezi jednou třetinou a

jednou polovinou tohoto intervalu (viz tabulka č. 26). Sklon křivky reakční funkce fiskální autority je tak vyšší, jestliže hodnota parametru β_B nabývá hodnot od mínus nekonečna do $1/3\alpha$, přičemž v tomto intervalu je křivka klesající (jako důkaz poslouží takto sestavená nerovnice $-\frac{1+2\alpha\beta_B}{\alpha\beta_r} < 0$, jejímž řešením je $\beta_B < \frac{1}{2\alpha}$, což je hodnota přesahující hodnotu prvního intervalu řešení nerovnice č. 38), a nebo hodnot od $1/\alpha$ do nekonečna, kde je již sklon křivky kladný (důkaz je analogický tomu předchozímu s opačnou nerovností).

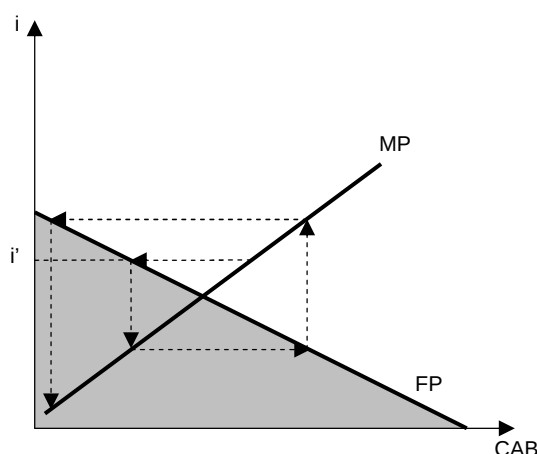
V ostatních případech, tj. $\beta_B \in \left\langle \frac{1}{3\alpha}; \frac{1}{\alpha} \right\rangle$, je tedy výsledek nestabilní (divergentní) a jakékoliv vychýlení ze stálého stavu nevede k jeho opětovnému nastolení.

Obrázek 26: Přizpůsobovací proces v grafech reakčních funkcí fiskální a měnové autority ($\beta_B < 1/3\alpha$)



Zdroj: Vlastní.

Obrázek 27: Přizpůsobovací proces v grafech reakčních funkcí fiskální a měnové autority ($1/3\alpha < \beta_B < 1/2\alpha$)



Zdroj: Vlastní.

Popišme ještě stručně hypotetický přizpůsobovací proces v obrázku č. 26. Zvýší-li centrální banka nominální úrokovou míru nad úrokovou míru rovnovážnou, např. z důvodu očekávání přestřelení cíle (v obrázku i'), reakcí vlády bude snížení strukturální složky deficitu, je-li

limitována, jako v našem případě, deficitním fiskálním pravidlem a současně se pohybuje na jeho hranici. Snížení strukturální složky deficitu vyvolá na základě reakční funkce centrální banky pokles nominální úrokové míry, která je nyní nižší než úroková míra rovnovážná. Na pokles úrokové míry může (slovo „může“ vyjadřuje nerovnost v matematickém zápisu reakční nerovnice fiskální autority) reagovat zvýšením strukturálního deficitu (rozšíření „manévrovacího prostoru“ vlády). Růst strukturální složky rozpočtového deficitu vyvolá v „mechanismu“ centrální banky potřebu zvýšit úrokovou sazbu z obavy před růstem míry inflace, ovšem růst úrokové míry již není tak razantní jako v prvním případě. Proces se neustále opakuje, přičemž hodnoty „instrumentálních proměnných“ se neustále přibližují hodnotám i a CAB stálého stavu. Jediným bodem, kdy se hodnoty nemění, se tak stává bod E (pro názornost viz obrázek č. 25).

4.3 Vliv exogenních proměnných

Na závěr této krátké analýzy reakčních funkcí shrňme v tabulce dopady různých exogenních proměnných z modelu na jednotlivé reakční funkce.

Tabulka 20: Dopady exogenních proměnných na reakci fiskální autority v podobě změny strukturálního deficitu

	ϵ_t	R	π^e
FP	ρ	$\rho\beta_R$	$\rho\beta_r$

Pozn.: Zvýšení strukturální složky deficitu platí za předpokladu, že $\beta_B < 1/2\alpha$.

Zdroj: Vlastní.

Z tabulky je dle znamének u jednotlivých „šoků“ patrné, že znehodnocení kurzu, růst očekávané míry inflace či exogenní pozitivní poptávkový šok působí příznivě na veřejné rozpočty – zvyšují manévrovací prostor pro fiskální politiku, případně umožňují růst deficitu. Ovšem tento závěr platí pouze tehdy, je-li $\beta_B < \frac{1}{2\alpha}$. V opačném případě je dopad exogenních proměnných na strukturální položku deficitu veřejných financí přesně opačný.

Stručně si popíšme kanály, jakými změna exogenní proměnné způsobí změnu instrumentální proměnné fiskální politiky. Reálný kurz působí přes čistý export, kde změna reálného kurzu vyvolá multiplikovanou změnu reálné produkce, tj. změnu output gapu, jenž ovlivňuje cyklickou složku rozpočtového deficitu veřejného sektoru. Shodným kanálem působí i poptávkové šoky. Míra očekávané inflace působí přes reálnou úrokovou sazbu, jenž ovlivňuje výši investičních výdajů a tím i výši produkce.

Jakou velikost a směr změny nominální úrokové míry vyvolají exogenní faktory v reakční funkci centrální banky, zachycuje tabulka č. 21.

Tabulka 21: Dopady exogenních proměnných na reakci měnové autority v podobě změny nominální úrokové míry

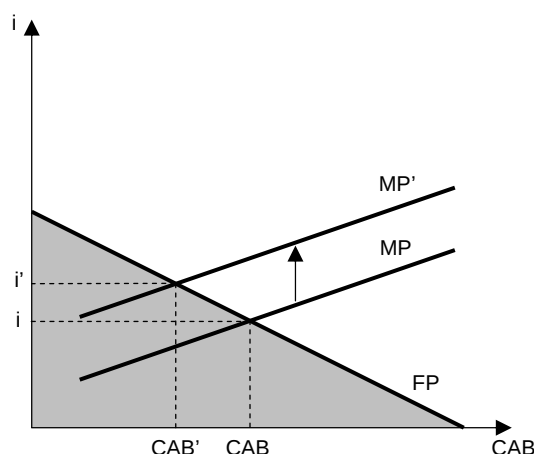
	ϵ_t	ϵ	R_t	R_{t-1}	π^e
MP	$\frac{\beta_B}{\beta_r}$	$-\varphi$	$\frac{\beta_R}{\beta_r} - \gamma\varphi$	$\gamma\varphi$	$1 - \varphi\omega$
Platí pro	vždy	$\beta_B < \frac{1}{\alpha}$	$\beta_B > \frac{1}{\alpha} \left(1 - \frac{\beta_R}{\gamma}\right)$	$\beta_B < \frac{1}{\alpha}$	$\beta_B > 1 - \frac{\beta_r}{\omega\alpha}$

Pozn.: Kladná hodnota výrazu znamená růst nominální úrokové míry, záporná její pokles, ovšem vždy za platnosti patřičné podmínky v posledním řádku tabulky.

Zdroj: Vlastní.

Z tabulky lze vyčíst, že negativní nabídkový šok způsobí růst nominální úrokové míry, stejně jako znehodnocení kurzu v minulém období (vliv růstu cen importovaného zboží), pokud ovšem platí $\beta_B < \frac{1}{\alpha}$. V opačném případě je směr působení zcela opačný. U současného reálného měnového kurzu a očekávané míry inflace se určení směru působení na nominální úrokovou sazbu centrální banky mírně komplikuje. Důvodem je výskyt většího počtu parametrů u dané proměnné. Skutečný dopad tak není zcela zřetelný. Apresiasi současného reálného měnového kurzu sníží nominální úrokovou sazbu tehdy, jestliže $\beta_B > \frac{1}{\alpha} \left(1 - \frac{\beta_R}{\gamma}\right)$. Podobně zvýšená inflační očekávání ovlivní stanovení nominální úrokové sazby centrální bankou směrem nahoru, pokud $\beta_B > 1 - \frac{\beta_R}{\omega\alpha}$. Relativně nejméně problematické se zdá být určení působení poptávkového šoku. Jelikož $\beta_B > 0 \wedge \beta_r > 0$ potom i $\frac{\beta_B}{\beta_r} > 0$. Negativní poptávkový šok tak bude tlačit na snížení nominální úrokové sazby, zatímco pozitivní poptávkový šok na její zvýšení.

Obrázek 28: Negativní nabídkový šok v grafu reakčních funkcí fiskální a měnové autority ($1/3\alpha < \beta_B < 1/2\alpha$)



Zdroj: Vlastní.

Lze shrnout, že u všech exogenních proměnných působících na fiskální reakční funkci a u nabídkového šoku a reálného měnového kurzu z minulého období, jenž ovlivňují reakční funkci centrální banky, platí směr působení naznačený příslušným znaménkem vždy, je-li křivka reakční funkce fiskální politiky negativně skloněná.

4.4 Interakce společné měnové politiky měnové unie a národní fiskální politiky

Po vstupu země do Hospodářské a měnové unie přejímá ekonomika kromě společné měny i společnou měnovou politiku. Článek 2 Smlouvy o založení Evropského společenství mj. definuje, že „Posláním Společenství je...trvalý a neinflační růst...“. Měnovou politikou se blíže zabývá Hlava VII. Smlouvy („Hospodářská a měnová politika“), kapitola 2. („Měnová politika“), jenž v článku č. 105, odst. 1 říká, že „prvořadým cílem Evropského systému centrálních bank (ESCB) je udržovat cenovou stabilitu. Aniž je dotčen cíl cenové stability, podporuje ESCB obecné hospodářské politiky ve Společenství se záměrem přispět k dosažení cílů Společenství...“. Načež Radou guvernérů Evropské centrální banky bylo kritérium cenové stability ve střednědobém horizontu specifikováno jako „mezioční růst harmonizovaného indexu

spotřebitelských cen (HICP) eurozóny o méně než 2 %“ (ECB, 1998). V roce 2003 Rada guvernérů měnově-politickou strategii znovu potvrdila a přidala k ní požadavek ve středním období se zaměřit „na udržování míry inflace blízko 2 %“ (ECB, 2003).

Ponechme stranou hlavní pilíře měnově-politické strategie ECB a její nástroje a podívejme se blíže na cílovaný agregát HICP. Harmonizovaný index spotřebitelských cen, jak již sám název napovídá, je druhem cenového indexu Laspeyersova typu, který porovnává cenu konstantního koše spotřebitelského zboží v čase. Harmonizací jednotlivých národních indexů spotřebitelských cen se dosáhlo mezinárodního sjednocení skupin produktů, či reprezentativních výrobků, a jejich vah. HICP pro celou eurozónu se pak spočítá jako vážený součet jednotlivých HICP, kde vahami jsou podíly příslušných zemí na celkových konečných peněžních spotřebních výdajích domácností eurozóny:

$$\pi_{EUR} = \frac{\sum_{i=1}^n C_i}{\sum_{i=1}^n C_i} \pi_i, \quad (39)$$

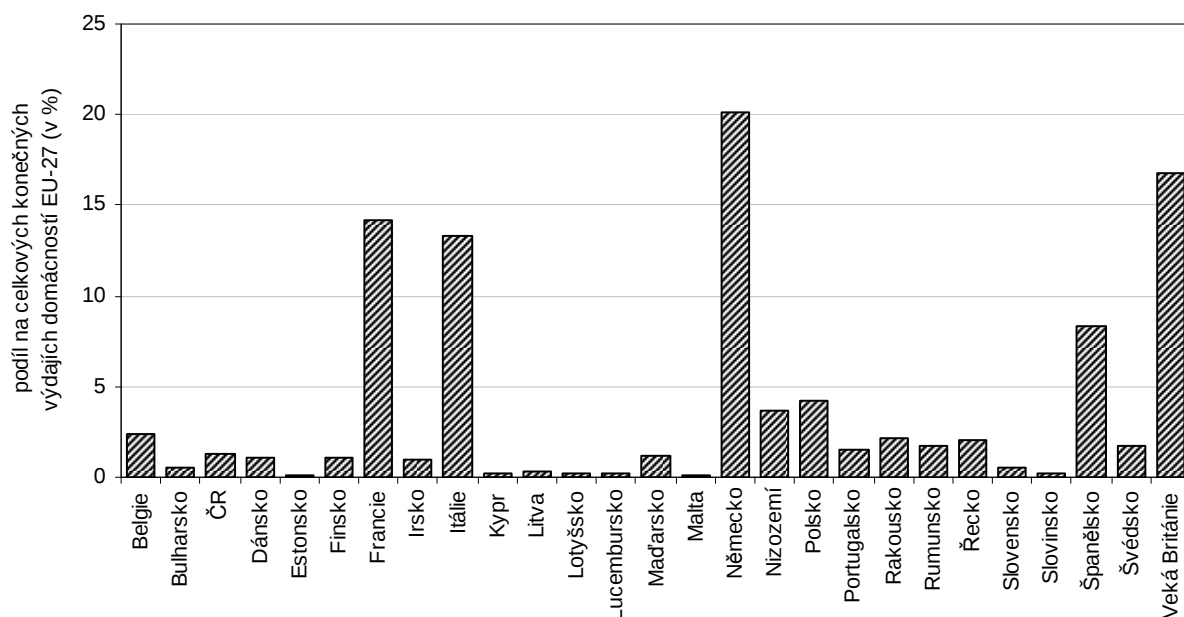
kde:

- π_{EUR} je harmonizovaný index spotřebitelských cen v eurozóně,
- π_i harmonizovaný index spotřebitelských cen v i -té ekonomice eurozóny,
- C_i výdaje na konečnou spotřebu domácností i -té ekonomiky eurozóny,
- n počet zemí v eurozóně.

Na následujících dvou obrázcích jsou zobrazeny váhy zemí Evropské unie v HICP vypočteného pro celou EU-27 a pro EU-13 plus ČR (pozn. váhy se vztahují k roku 2006). Česká republika se svým HICP podílí na celkovém HICP EU-27 pouhými 1,31 % (viz obrázek č. 28). Největší díl zabírá německá ekonomika (20,1 %), dále Velká Británie (16,7 %), Francie (14,2 %) a Itálie (13,3 %). K nejnižším podílníkům patří pobaltské ekonomiky a ostrovní státy Kypr a Malta. Graf také ukazuje, že země EU-27 lze rozdělit na ty, jež ovlivňují celkové HICP výrazně, a na státy, které mají pouze nepatrný vliv. Výsledek není překvapující, uvědomíme-li si, že podíl konečných výdajů domácností na spotřebu silně koreluje s podílem na celkovém HDP EU-27 (korelační koeficient dosahuje výše 0,99).

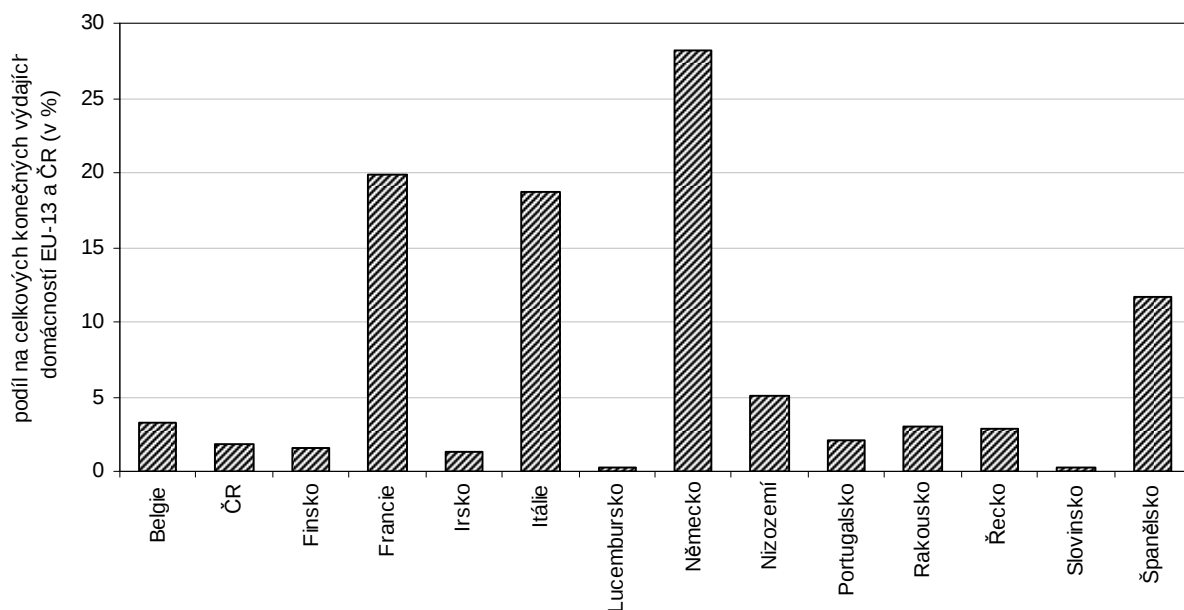
Obrázek č. 29 zachycuje hypotetický podíl České republiky na HICP Eurozóny, pokud by se ČR účastnila projektu společné měny již v roce 2006. Obrázek opět demonstruje, že ani v tomto případě není vliv české míry inflace měřené harmonizovaným CPI vysoký (1,8 %). Z této krátké analýzy lze vyvodit dílčí závěr o zohledňování české míry inflace prostřednictvím změn referenční úrokové sazby Evropskou centrální bankou. Česká republika nemůže po svém vstupu do Hospodářské a měnové unie očekávat výraznější reakce ECB na domácí inflační vývoj. Namísto toho se referenční úroková sazba bude (a již nyní řídí) inflačním a hospodářským vývojem v největších ekonomikách eurozóny.

Obrázek 29: Podíl členských zemí EU na celkových peněžních výdajích domácností na konečnou spotřebu EU-27 v roce 2006



Zdroj: European Commission (2007b). Vlastní výpočty a úprava.

Obrázek 30: Podíl současných členských zemí eurozóny (EU-13) a České republiky na celkových peněžních výdajích domácností na konečnou spotřebu v roce 2006



Zdroj: European Commission (2007b). Vlastní výpočty a úprava.

Nyní můžeme přistoupit k zápisu ztrátové funkce ECB:

$$L(ECB) = (\pi_{EUR} - \pi^T)^2, \quad (40)$$

dosadíme-li za π_{EUR} rozklad harmonizovaného indexu spotřebitelských cen se speciálním vyjádřením míry inflace v ČR a vyjádříme-li explicitní hodnotu inflačního cíle ECB, dostaneme výraz:

$$L(ECB) = \left(\left(\frac{\sum_{i=1}^{n-1} \frac{C_i}{\sum_{i=1}^n C_i} \pi_i + \frac{C_{CZ}}{\sum_{i=1}^n C_i} \pi_{CZ} \right) - 2 \right)^2. \quad (41)$$

Pomocí první derivace ztrátové funkce ECB (rovnice č. 37) zjistíme minimum funkce a vyjádřením české míry inflace získáme tvar č. 39:

$$\pi_{CZ} = \left(2 - \frac{\sum_{i=1}^{n-1} \frac{C_i}{\sum_{i=1}^n C_i} \pi_i \right) \frac{\sum_{i=1}^n C_i}{C_{CZ}}. \quad (42)$$

Tento tvar bude výchozí při konstrukci reakční funkce společné monetární autority. Postup je nadále podobný jako při odvozování výrazu č. 30. Rozdíl je především v tom, že musíme odlišit národní vlivy a vlivy ostatních členských zemí eurozóny (ε_3) na evropskou referenční úrokovou míru:

$$\begin{aligned} i_{EUR} = & \frac{\beta_B}{\beta_r} \frac{Y_{CZ}}{\sum_{i=1}^n Y_i} CAB_{CZ} + \frac{1}{\beta_r} \frac{Y_{CZ}}{\sum_{i=1}^n Y_i} \varepsilon_1 + \left(\frac{\beta_R}{\beta_r} - \gamma\varphi \right) \frac{X_{CZ}}{\sum_{i=1}^n X_i} R_t + \gamma\varphi \frac{X_{CZ}}{\sum_{i=1}^n X_i} R_{t-1} + \\ & + (1 + \omega\varphi) \frac{C_{CZ}}{\sum_{i=1}^n C_i} \pi_{CZ}^e - \varphi\omega \left(2 - \frac{\sum_{i=1}^{n-1} \frac{C_i}{\sum_{i=1}^n C_i} \pi_i \right) \frac{\sum_{i=1}^n C_i}{C_{CZ}} + \varphi \frac{Y_{CZ}}{\sum_{i=1}^n Y_i} \varepsilon_2 + \varepsilon_3 \end{aligned} \quad (43)$$

V rovnici reakční funkce ECB z pohledu české ekonomiky předpokládáme, že míra její reakce na deficit/přebytek rozpočtu vládního sektoru je dána velikostí konkrétní ekonomiky, stejný předpoklad jsme zavedli u poptávkových a u nabídkových exogenních šoků (ε_1 a ε_2). U měnového kurzu je vahou každé členské země eurozóny její podíl na celkovém exportu se zeměmi mimo eurozónu. A míra inflace, stejně jako očekávaná míra inflace, jsou dle mechanismu výpočtu HICP váženy podílem peněžních výdajů na konečnou spotřebu domácností dané ekonomiky na celkových peněžních výdajích na konečnou spotřebu sektoru domácností eurozóny. Pro zjednodušení jsme vlivy vysvětlujících proměnných ostatních členských zemí, včetně jejich vah, zahrnuli do souhrnné proměnné ε_3 , jelikož ty nejsou v této práci předmětem našeho zájmu.

4.4.1 Interakce společné měnové politiky měnové unie a národní fiskální politiky v modelu dvou instrumentálních proměnných

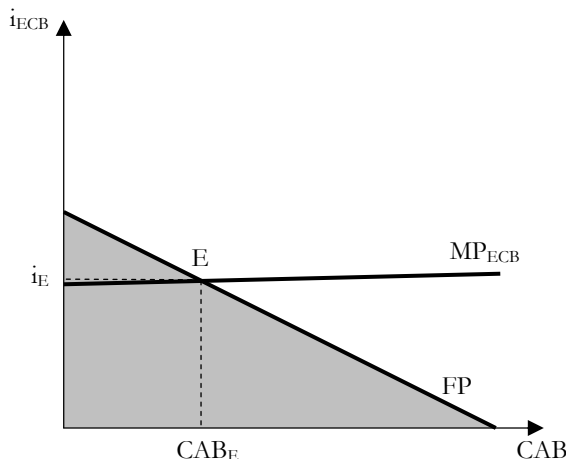
Zakreslíme-li odvozenou reakční funkci ECB, upravenou do podoby vztahu referenční úrokové míry eurozóny a českých národních makroekonomických agregátů, spolu s reakční funkcí české národní fiskální autority do grafu dvou instrumentálních proměnných, obdržíme obrázek velmi podobný tomu jako v případě interakce pouze národní monetární a fiskální autority. Na první pohled významný rozdíl leží ve sklonu křivky reakční funkce evropské monetární autority, která je daleko více plošší než reakční funkce v obrázku č. 26, jelikož

$Y_{CZ} < \sum_{i=1}^n Y_i$, tj. podíl produktu české ekonomiky na ekonomice eurozóny je menší než jedna.

Evropská centrální banka bude obecně reagovat tím více na změny v saldu veřejných rozpočtů konkrétní ekonomiky, čím vyšší bude její podíl na celkovém HDP eurozóny. Je-li např. tento

podíl za českou ekonomiku roven necelému 1 % (v EU-27) či 1,3 % (v EU-13 + ČR), nelze očekávat významnější reakci ze strany ECB. Proto je reakční křivka nadnárodní monetární autority v obrázku č. 31 nakreslena jako téměř rovnoběžná s osou x.

Obrázek 31: Nákres křivek reakční funkce národní fiskální a nadnárodní monetární autority v malé ekonomice ($\beta_B < 1/3\alpha$)

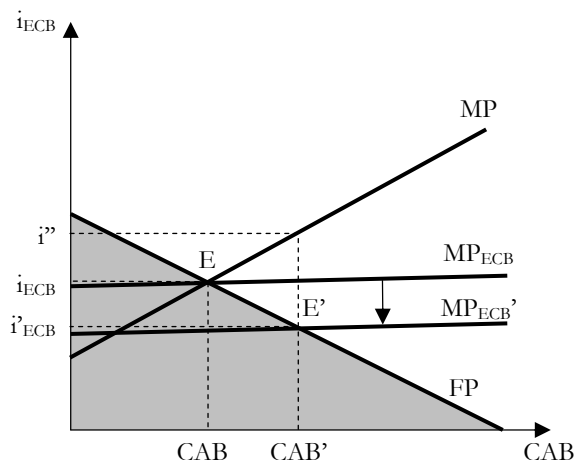


Zdroj: Vlastní.

Nesleduje-li centrální banka podmínky v malých ekonomikách, je nutné, aby buď jejich hospodářský cyklus byl dostatečně sladěn s ekonomikami velkými, anebo aby fiskální politika měla dostatečný prostor pro korekce hospodářského cyklu. Přesto však může být přílišné „popuštění opatří“ národní fiskální politice dvojsečné. Představme si malou ekonomiku, jenž je součástí měnové unie. Společná měnově-politická autorita se především na základě hodnocení výše deficitů velkých členských ekonomik rozhodne, že sníží referenční úrokovou sazbu. To v našem grafu jedné národní a druhé nadnárodní reakční funkce způsobí posun reakční funkce společné měnově-politické autority směrem dolů. Dále předpokládáme, že měnová politika je účinná a že v dané měnové unii dojde k poklesu tržních úrokových sazeb. Za „normálních“ okolností, tj. kdyby existovala měnová autorita jen na národní úrovni a sledovala inflační cíl pouze za domácí ekonomiku, by k poklesu úrokové míry nedošlo. Nová (nižší) úroková míra však umožňuje vládám zvýšit rozpočtový deficit, jelikož klesají náklady na dluhovou službu. V původním grafu by při této nové výši deficitu (CAB) zvýšila centrální autorita úrokové sazby až na úroveň i a postupně, pomocí vyrovnávacího procesu, by se dosáhlo opět původní rovnovážné úrovně E . V případě s nadnárodní monetární autoritou však nový rovnovážný bod leží v E' , který umožňuje, díky i' , vládám zvyšovat své rozpočtové deficity jenom proto, že jsou součástí měnové unie. Případ v obrázku č. 31 má tu výhodu, že toto „černé pasažerství“ malých ekonomik je omezeno zavedeným fiskálním pravidlem a předpokládáme-li, že jej vlády jednotlivých zemí opravdu striktně dodržují, je riziko deficitního chování fiskálních autorit alespoň takto redukováno.

Na druhou stranu může dojít i k opačnému posunu křivky reakční funkce měnově-politické autority. Její vertikální posun směrem vzhůru, např. z důvodu vysokých rozpočtových deficitů nejvyspělejších ekonomik měnové unie, by pro naši malou ekonomiku znamenal růst úrokových sazeb spojený s nutným poklesem primárního cyklicky očištěného rozpočtového deficitu (pohybuje-li se ekonomika na hranici reakční křivky fiskální autority, čili na hranici fiskálního pravidla).

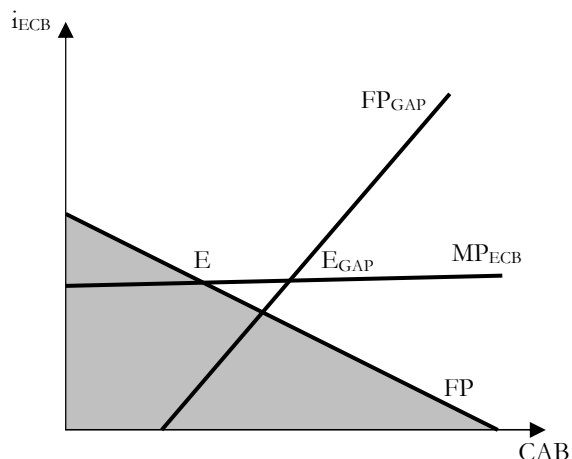
Obrázek 32: Dopad snížení deficitů veřejných rozpočtů velkých ekonomik měnové unie v grafu reakční funkce národní fiskální autority v malé ekonomice a společné nadnárodní monetární autority ($\beta_B < 1/3\alpha$)



Zdroj: Vlastní.

Ilustrovat lze i situaci bez fiskálního pravidla. Obrázek č. 32 naznačuje možný průběh reakční křivky fiskální autority, pokud by autorita primárně reagovala na minimalizaci output gapu (tuto situaci podrobně rozebírá původní model⁶⁶ v již zmiňované práci Buti, Roeger, Veld (2001)) a nebyla by omezena žádným fiskálním pravidlem (křivka FP_{GAP} v grafu č. 32). Pro srovnání jsme ponechali i původní reakční křivku (pozn. průběhy křivek jsou pouze ilustrativní, může samozřejmě nastat i situace, kdy bod rovnováhy E_{GAP} s reakční funkcí FP_{GAP} bude nalevo dole od původního bodu rovnováhy. Rádi bychom zde demonstrovali, že fiskálním pravidlem neomezená reakční funkce fiskální autority v malé ekonomice může při téměř konstantních (či na domácím ekonomickém vývoji téměř nezávislých) úrokových mírách dosahovat značného zadlužování, aniž by se úvěrové zdroje ekonomice adekvátně s rostoucím zadlužením zdražovaly.

Obrázek 33: Nákres křivek reakční funkce národní fiskální autority při reakci pouze na output gap, reakční funkce národní fiskální autority s fiskálním pravidlem a reakční funkce křivky nadnárodní monetární autority v malé ekonomice



Zdroj: Vlastní.

⁶⁶ Autoři uvažují ztrátovou funkci fiskální autority ve formě rovnice č. 25. Ostatní změny v reakční funkci fiskální autority oproti původnímu modelu lze v tomto případě pro účely naší ilustrace zanedbat.

Odvozené reakční křivky fiskální a monetární autority v této kapitole tak poukazují na důležitost fiskálního pravidla, jenž nabývá na síle zejména po vstupu do společného měnového prostoru. Z analýzy vyplynulo, že přínos fiskálních pravidel pro stabilitu veřejných financí v malých otevřených ekonomikách, která omezují bilanci veřejných rozpočtů, roste s klesajícím podílem ekonomiky na celkovém produktu společenství. Naopak pro velké ekonomiky pak jejich význam pro celou měnovou unii roste se vzrůstajícím podílem země na celkovém produktu společenství.

Zároveň je třeba upozornit, že interakce fiskální a měnové politiky je účinná pouze tehdy, jsou-li samotné reakční funkce, respektive funkce ztrátové, účinně následovány. Bez dodržování, např. fiskálního pravidla, dochází ke změně reakční funkce fiskální autority a hodnoty rovnovážných veličin, včetně samotného přizpůsobovacího procesu, nabývají zcela jiných podob.

5 Návrh fiskálního pravidla vhodného pro Českou republiku

Cílem páté kapitoly je na základě analýz a poznatků z předcházejících kapitol navrhnout vhodný fiskální rámec pro české veřejné rozpočty a to s ohledem na specifika českého ekonomického a politického prostředí. Po shrnutí hlavních poznatků ve východiscích návrhu plynule přecházíme k samotnému předmětu kapitoly.

5.1 Východiska návrhu

České veřejné rozpočty, přesně řečeno rozpočet sektoru vládních institucí, jsou limitovány v krátkém i střednědobém období pravidly Paktu stability a růstu. V krátkém období jsou limitovány čisté výpůjčky v relaci k HDP na úrovni 3 %. Rovněž veličina veřejného dluhu je korigována v pásmu do 60 % HDP, přestože má toto dluhové pravidlo nižší váhu nežli celkový deficit. V delším období se pak Česká republika zavázala ve svém Konvergenčním programu dodržet omezení ve výši 1 % pro cyklicky očištěný deficit, což bude relevantní po vstupu do ERM II či po přijetí společné měny.

Část sektoru vládních institucí je podřízena rovněž národním pravidlům – střednědobým výdajovým rámcům státní rozpočet a státní fondy, ukazateli dluhové služby územní samosprávné celky. Princip fiskálního cílení, na kterém by měly být rámce založeny, však není dodržován, stejně jako výdajové částky rámce, kdy zatím ve všech letech od jejich zavedení byly překročeny a to dokonce s tendencí růstu pokračované částky.

Tříprocentní deficitní pravidlo Paktu na tom není lépe - porušeno v roce 2005, v roce 2006 díky silnému růstu HDP byla relativní hodnota deficitu stlačena nepatrně pod požadovaný limit. Dle našeho názoru je největší problém obou dvou pravidel shodný – jejich vynutitelnost. Analýza prokázala, že problém této klíčové charakteristiky evropského pravidla byl zřetelný při srovnání plnění Maastrichtských konvergenčních kritérií, kdy vynutitelnost pravidla byla téměř dokonalá, jelikož žádný z účastníků projektu společné měny nechtěl nepatřit do onoho pomyslného prestižního euro klubu, a kritérií Paktu.

Vynecháme-li kritiku Paktu, za negativa českého rámce se považují úzce vymezený vládní sektor, chybně nastavený klouzavý princip, další metodika cílování a nedostatečná úprava neočekávaných příjmů a výdajů. Rovněž nyní nelze soudit, jak budou výdajová pravidla dodržována v sestupné fázi hospodářského cyklu, nejsou-li dodržována ve fázi expanze, kdy se nejenom generují dodatečné příjmy pro veřejné rozpočty, ale rovněž se rozměňují všechny podílové veličiny na hrubém domácím produktu.

Česká republika je bezesporu malou otevřenou ekonomikou. Z modelové analýzy reakčních funkcí dvou hospodářsko-politických autorit – politiky fiskální a měnové – vyplynula důležitost fiskálního pravidla v měnových uniích. Pravidlem omezené malé ekonomiky nemohou zneužívat případného úrokově příznivého prostředí k rostoucímu zadlužování, stejně jako pravidlem omezené ekonomiky velké nemohou zvyšovat ostatním členům projektu úrokové náklady z dluhu. Pravidla se tak jeví jako potřebná.

Na základě uvedených poznatků se nyní pokusíme navrhnout vhodné fiskální pravidlo pro Českou republiku. S ohledem na Pakt však musí být nový rámec buď přísnější než samotný rámec Evropské unie a nebo Pakt podporující.

5.2 Návrh fiskálního pravidla vhodného pro Českou republiku

Výsledky komparace nejvýznamnějších charakteristik hlavních druhů pravidel uvedených v tabulce č. 4 a 6 poukazují na výběr pravidla vyrovnané celkové bilance a to s ohledem na cíl dlouhodobě udržitelných veřejných financí. O něco málo vhodné se zdá být výdajové pravidlo, mezi jehož slabé stránky oproti pravidlu vyrovnaní bilance patří především charakteristika dobře definovaného pravidla a jeho transparentnost.

Ovšem s ohledem na chování v hospodářském cyklu a na stabilizaci ekonomiky je výdajové pravidlo zcela jednoznačně nejvíce vyhovující. Výdajové pravidlo působí během hospodářského cyklu protisměrně ve smyslu vyhlazování výkyvů, což se ve všech případech (během recese i expanze) u ostatních pravidel říci nedá. Pravidlo nezavdává na další administrativu, je poměrně dobře predikovatelné, umožňuje ochránit produktivní výdaje veřejného sektoru, uložení přebytků během expanze a jejich využití během recese, případně deficitní financování. Výhoda výdajového fiskálního pravidla rovněž spočívá ve faktu, že limit výdajů je čitelnější pro rozhodování měnové autority, na rozdíl od různých bilančních pravidel (nerovnost v matematickém zápise reakční funkce fiskální autority, event. šedá plocha pod jejím grafickým znázorněním), o pravidlech příjmových nemluvě.

Ze srovnání obecných druhů pravidel a z osmi charakteristik Kopitse a Symanského však také vyplývá, že ideální pravidlo v podstatě neexistuje a je proto dobré vhodně kombinovat jednotlivé druhy fiskálních pravidel tak, abychom eliminovali jejich nevýhody a využili jejich předností. Výsledek však vždy nemůže být nic jiného než kompromis.

Proto jako základní pravidlo navrhuje pravidlo výdajové. Ze současného systému střednědobého rozpočtování doporučujeme zachovat limitovanou veličinu rovnou součtu nominálního objemu výdajů státního rozpočtu a státních fondů, jakožto i využít klouzavého principu a zachování korektivních položek rámce (viz s. 53).

Navrhované změny současného systému

První změnou by mělo dle našeho názoru být nahrazení metodiky fiskálního cílení čitelnější a „návaznější“ metodikou Systému evropských účtů ESA 95, z jehož výkaznictví vychází i Pakt stability a růstu. Navíc je kontrola správného vykazování každoročně prováděna Eurostatem, jakožto i případné korekce, který tak zajišťuje jistou nestrannost v ověřování výkaznictví.

Dále by pravidlo bylo určeno ex-post (sestavované ex-ante s ex-post korekcí) a plánovaný horizont by byl protažen na horizont $t+3$, čili na rok, na který se připravuje rozpočet, plus další tři roky, čímž se více zdůrazní kontinuita pravidla a provádění fiskální politiky. Současně očekáváme, že se s tímto delším časovým horizontem omezí vliv volebního cyklu.

Systém výdajového pravidla by byl doplněn o následující automatické mechanismy:

- v případě, že by sestavený výdajový rámec pro centrální vládu a státní fondy svoji adekvátní částí přesahoval krátkodobé deficitní pravidlo Paktu stability a růstu, byly by výdaje kráceny pomocí indexu, jenž by ve státním rozpočtu odrážel váhu dané výdajové kapitoly v minulém roce na celkovém schváleném státním rozpočtu v témže roce a u státních fondů jejich podíl na celkovém státním rozpočtu, tak, aby celkové čisté výpůjčky sektoru vládních institucí nepřekročily 3% limit;
- předcházející bod by v podstatě znamenal nutnost predikce i v ostatních složkách sektoru vládních institucí spolu s tlakem na řešení jejich fiskálních nerovnováh;

- pravidlo by bylo doplněno o příjmové, kdy by všechny vyšší než očekávané⁶⁷ příjmy byly automaticky odkládány do speciálního rezervního fondu, jehož aktiva by bylo možné v budoucnu využít pouze na předem určené a zákonem taxativně vymezené případy, kterými mohou být krytí transformačních nákladů konverze důchodového systému či splátky veřejného dluhu.

Pravidla by byla dále završena omezením dluhové kvóty sektoru vládních institucí (v metodice ESA 95). Konkrétní výše dluhové kvóty by měla být výsledkem politického konsensu jako zástupců (agentů) voličů a vyjádření výše jejich mezigenerační solidarity. Neměla by však převyšovat Paktem vyžadovaných 60 % HDP.

Doporučujeme definice pravidel ukotvit v ústavním zákoně z důvodu dlouhodobé konzistence a obtížnějšího způsobu změny, není-li dosaženo široké politické shody.

Vynutitelnost pravidla by byla zajištěna jednak především navrženými automatismy a zadruhé v nadzákoně právní úpravě.

Pravidlo bylo navrženo záměrně jako doplňkové k současnému Evropskému rámci. Na jedné straně sice nemusí být dostatečně srozumitelné v důsledku své komplexnosti a kompaktnosti s Paktem stability a růstu, avšak dílčí části, zejména roční výdajové stropy, jsou dostatečně srozumitelné na to, aby byly pochopeny širokou veřejností, patřičně mediálně sledovány a rozebírány.

Primárním cílem pravidla je transparentní plánování veřejných výdajů a podchycení dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí. Výběr krátkodobé cílované veličiny rovněž zajišťuje dostatečný prostor pro působení automatických stabilizátorů. Co se týče celkové bilance, ta je jednak omezena Paktem stability a růstu, na který se musí při plánování veřejných výdajů brát rovněž zřetel, a dále i dluhovým pravidlem, které je opět primárně podřízené Paktu. Politickým konsensem v daném rámci návrh usiluje o zohlednění politických preferencí a prvků zastupitelské demokracie.

Explicitní zavedení elementu mezigenerační redistribuce přímo do „těla pravidla“ v tomto kroku nepovažujeme v České republice za reálné. Teprve tehdy, až bude politická kultura ustálena a pravidla budou bez problému dodržována, až bude zaručeno, že nebude docházet k přesunům mezi jednotlivými rozpočtovými kategoriemi, by bylo možné determinovat položky, které patří do investičních výdajů, ukotvit je v zákoně jako preventivní opatření před případnými kreativně-účetními praktikami, a tyto pak za určitých podmínek vyvázat z plnění rámce nebo omezit v zákoně při plošných či jiných rozpočtových redukcích jejich eliminací na úkor výdajů běžných.

⁶⁷ V tomto případě je velice důležité, aby predikce byla pokud možno co nejvíce nestranná, jelikož by mohlo docházet k nadhodnocování příjmů.

Shrnutí a závěr

Práce analyzovala fiskální pravidla obecně nejenom v obecné rovině, ale i jejich konkrétní druhy aplikované ve vybraných zemích Evropské unie a OECD, jakožto i vliv fiskálních pravidel na rozhodování fiskální autority o diskreční složce veřejných rozpočtů v ekonomickém prostředí s autonomní centrální bankou.

Fiskální pravidlo, definované jako dlouhodobá restrikce fiskální politiky určená indikátorem souhrnného fiskálního chování, není čistě výdobytkem druhé poloviny dvacátého století. Jeho historii je možné datovat ve třech vlnách, které se liší kvalitativními charakteristikami pravidel. Od pouhých omezení převážně běžné bilance rozpočtů (tzv. „zlatá pravidla“ během 19. století), až po nejrůznější kombinace pravidel s důrazem na transparentnost financování, vykazování a mezinárodní harmonizaci účetních postupů.

Fiskální pravidla omezují vztah mezi politickým cyklem a rozpočtovou bilancí, ukotvují fiskální disciplínu jak na národní/nadnárodní úrovni, tak i v nižších územních samosprávných celcích, stabilizují očekávání v ekonomice, jelikož řeší časová zpoždění diskreční fiskální politiky. V měnových uniích pravidla redukuje „jízdu zdarma“ levných peněžních prostředků a zamezují tak vzniku morálního hazardu jednotlivých členských států.

Na druhé straně se potýkají s následujícími problémy: nevhodně navržená fiskální pravidla mohou omezovat tradiční funkce fiskální politiky, veřejné infrastrukturní výdaje (označované též jako produktivní výdaje) či působení automatických stabilizátorů, dále mohou být administrativně náročná, vést ke kreativně-účetním praktikám, snížení objemu nebo kvality veřejných statků apod.

Ve snaze najít nevhodnější fiskální pravidlo bylo definováno osm charakteristik „ideálního fiskálního pravidla“: 1) dobře vymezené pravidlo (vhodně stanovená veličina – absolutní/ relativní, nominální/reálná, ...), způsob jejího dosažení (cíl/strop), definované výjimky, specifikace účetnictví (způsob zamezení únikům z pravidla), rozsahu veřejného sektoru, jehož se pravidlo týká, atd.; 2) transparentnost vládních operací (otevřenost veřejnosti, srozumitelnost, pravidelné vykazování, projekce, metodika sestavování rozpočtu, zahrnutí širokého spektra závazků veřejného sektoru, dohled nad hospodařením vykonávaný nezávislou a důvěryhodnou institucí); 3) adekvátnost vzhledem ke stanovenému cíli; 4) konzistentnost v čase a s ostatními subsystémy hospodářské politiky; 5) jednoduché či srozumitelné pravidlo pro lepší kontrolu a případnou vynutitelnost a větší průhlednost pravidla; 6) flexibilita vzhledem k exogenním vlivům (inkorporace únikových klausulí, včetně vhodně stanovené ovlivňované veličiny); 7) vynutitelnost (nikoliv jen ex-ante ale i ex-post, dále zejména stanovení postupu či sankcí v případě nedodržení pravidla); 8) účinnost, čili podpora pravidla účinnými hospodářsko-politickými opatřeními a příslušnými změnami v rozpočtovém procesu. Naneštěstí všech osm atributů není ve skutečnosti možné splnit, jelikož některé z nich jsou v přímém rozporu, např. flexibilita pravidla a jeho jednoduchá koncepce. Výsledkem je tudíž vždy určitý konsensus a pravidlo vhodné pro jednu zemi tak není možné automaticky implementovat ve všech.

Pohled na členění obecných fiskálních pravidel nám umožňuje se stručně seznámit s různými variantami, na základě kterých lze konkrétní pravidlo navrhnout. Z pohledu omezované veličiny rozlišujeme fiskální pravidla příjmová (omezení růstu daňové kvóty, alokace neočekávaných příjmů, výnosů, apod.), výdajová (celkové výdaje nebo vybrané skupiny), bilanční (vyrovnaná, deficitní nebo přebytková celková bilance, vyrovnaná neinvestiční bilance, primární strukturální bilance), dluhová. Rámec lze stanovit na každý rozpočtový rok, za celý hospodářský cyklus či jiné víceleté období, na celkové finance veřejného sektoru nebo pouze na státní rozpočet, případně na místní/regionální úrovni. Požadavky pravidel mohou být splněny schválením rozpočtu (ex-ante) nebo ex-post, tj. středem zájmu se stává skutečné plnění.

Dle provedené analýzy pravidel z hlediska prvního uvedeného dělení se jako nejvhodnější, podle „ideálního pravidla“, jeví pravidlo celkové vyrovnané bilance, za ním pravidlo výdajové, vyrovnané strukturální bilance, příjmové a na posledním místě „zlaté pravidlo“. Nutno dodat, že pravidla byla hodnocena s ohledem na dlouhodobě udržitelný vývoj veřejných financí a že poslední tři charakteristiky (vynutitelnost, konzistentnost a účinnost) nemohly být v obecné rovině zohledněny. Při nastavení cíle adekvátních plateb z užitků dlouhodobých investičních výdajů by se naopak na přední příčce „umístilo“ pravidlo zlaté.

Pravidla vykazují také jiné makroekonomické stabilizační charakteristiky. V expanzivní fázi hospodářského cyklu ryze proticyklicky působí limitní výdajové pravidlo (výdajové stropy), pravidla bilanční mohou působit procyklicky (v závislosti na konkrétním nastavení) a pravidlo příjmové s cílovanou daňovou kvótou reaguje vždy procyklicky. V recesi se směr působení výdajového pravidla ve vztahu k cyklu nemění (proticyklické), proti cyklu může působit i pravidlo vyrovnané neinvestiční bilance, ostatní se chovají procyklicky.

Fiskální pravidla zemí Evropské unie jsou složena z pravidel bilančních (nadměrný deficit v krátkém období určený hranicí 3 % HDP, ve středním období si každý členský stát EU určuje svůj střednědobý rozpočtový cíl v intervalu mezi -1 % a vyrovnaným nebo přebytkovým stavem strukturální bilance sektoru vládních institucí, bez jednorázových a dočasných opatření) a pravidla dluhového (limit dluhové kvóty ve výši 60 %). Započítáme-li i nemožnost přímého financování vlád centrálními bankami a zákaz přebírání závazků veřejného sektoru jednoho členského státu členským státem druhým, potom i z pravidel příjmových. Za svoji krátkou historii se na tento fiskální rámec snesla řada kritiky, a tak Pakt doznal změn v podobě rozšíření únikových klausulí a střednědobého cíle. Rovněž byly upraveny lhůty a postup v případě nadměrného deficitu. Dále se ukázalo, že řada zemí EU pravidla Paktu porušují, avšak díky benevolentnímu přístupu Rady EU nikdy k sankcím v podobě pokuty, ani v podobě neúročeného depozita, nedošlo. Pakt tak ztrácí stěžejní atribut – vynutitelnost.

Česká národní fiskální pravidla jsou založena na tříletých střednědobých výdajových rámcích tzv. centrální vlády (státního rozpočtu a státních fondů). Mechanismus výdajových rámců zahrnuje klouzavý princip (každoročně je během přípravné fáze rozpočtového procesu posunut výdajový rámec o jeden rok dopředu) a flexibilitu (přizpůsobení rámce původně neočekávaným, nově vzniklým či poznaným skutečnostem). Ovšem nelze jednoznačně říci, zda se jedná o únikové klausule, neboť přizpůsobení může vést směrem „nahoru i dolů“, tj. ke zvýšení i snížení částky výdajového rámce.

Rostoucí zadlužení územních samosprávných jednotek v ČR přimělo vládu ČR k aplikaci dluhového fiskálního pravidla na nižší celky, podle něhož by neměl překročit ukazatel dluhové služby 30% limit. Překročení limitu po dvou letech za sebou může znamenat omezení určitých finančních prostředků poskytovaných ze státního rozpočtu nebo státních fondů obcím a krajům. Nastavené pravidlo je však značně vágní, sankce měkké a ukazatel dluhové služby nešťastně konstruovaný (zahrnutí splátek dluhu do samotného ukazatele).

Analýza účinnosti krátkodobého deficitního fiskálního pravidla Paktu stability a růstu na první pohled přinesla rozporuplné výsledky. Panelová vícenásobná regresní technika nejmenších čtverců nejprve ukazuje, že pravidlo působí negativně na vysvětlovanou primární cyklicky očištěnou bilanci. Na druhou stranu deskriptivní statistika vysvětlované proměnné ukazuje zřetelný trend ke zlepšení bilance, obzvláště do přelomu tisíciletí. Regrese provedená s vysvětlující dummy proměnnou zachycující změnu sklonu pak naznačuje, že pravidlo bylo účinné. Dichotomii výsledků si vysvětlujeme tak, že na vysvětlovanou proměnnou působil ještě jiný nepozorovaný faktor, který v prvním případě zkreslil dummy prediktor. Ze zkušeností s implementací Paktu (ale i Maastrichtských konvergenčních kritérií) plyne poznatek, že pravidlo je funkční pouze tehdy, je-li skutečně vynutitelné.

Svět interakce „nekorunovaných královen hospodářských politik“ – politiky fiskální a měnové – prezentovaný modelem dvou reakčních funkcí: reakční funkce měnové autority se snahou minimalizovat rozdíl mezi skutečnou mírou inflace a mírou inflace cílovanou (ztrátová funkce byla zvolena na základě měnově-politického režimu České národní banky) a autority fiskální podřízené krátkodobému deficitnímu pravidlu Paktu stability a růstu, demonstruje formálním matematickým zápisem i grafickým znázorněním v prostoru dvou „instrumentálních proměnných“, tj. strukturálního deficitu a nominální úrokové míry, za jakých podmínek přizpůsobovací proces konverguje do bodu „stálého stavu“ a nebo diverguje, případně ani nediverguje ani nekonverguje. Pomocí koeficientů z reakčních funkcí byly odvozeny absolutní hodnoty sklonů reakčních křivek a určeny intervaly, ve kterých dominuje buď absolutní hodnota sklonu fiskální reakční funkce, nebo hodnota sklonu reakční funkce monetární autority. Bylo zjištěno, že v prvním případě přizpůsobovací proces vždy konverguje, ve druhém je proces divergentní.

Exogenní proměnné z vyjádření reakčních funkcí mají rovněž svůj významný vliv. V grafu reakčních funkcí „instrumentálních proměnných“ se jejich dopad projevuje patřičnými posuny křivek reakčních funkcí. U exogenních proměnných vystupujících ve fiskální reakční funkci platí směr působení naznačený příslušným znaménkem vždy, je-li křivka reakční funkce fiskální politiky negativně skloněná. Shodný závěr lze učinit i u nabídkových šoků a reálného měnového kurzu z předcházejícího období, které ovlivňují reakční funkci centrální banky. Negativní poptávkový šok působí směrem ke snížení nominální úrokové míry, pozitivní naopak. Směr působení ostatních faktorů nelze obecně identifikovat bez znalosti hodnot všech parametrů.

Po vstupu do Hospodářské a měnové unie přijme Česká republika nejenom stejnou měnu, ale i stejnou měnovou politiku, vyznačující se mj. shodnou referenční úrokovou sazbou pro celou takto vymezenou zónu. Přestože měnově-politická strategie společné měnové politiky prováděná Evropskou centrální bankou je rovněž založena na cílování inflace, blíže specifikované jako udržování meziročního harmonizovaného indexu spotřebitelských cen pod ale blízko 2 %, nelze očekávat shodnou intenzitu reakce ECB na inflační ani na jakýkoliv jiný vývoj odehrávající se pouze v domácí ekonomice. Reakční křivka společné monetární autority se tak v grafu dvou instrumentálních proměnných stává téměř horizontální, tj. téměř necitlivou ke změnám bilance českých veřejných financí. Dále daná ekonomika může i těžit z poklesu úrokových měr v dané měnové unii. Model prokázal, že tyto dva argumenty jsou oprávněním k zavedení fiskálního pravidla, které problém černého pasažerství a morální hazard ekonomik do jisté míry redukuje.

Interakce fiskální a měnové politika je však účinná pouze tehdy, jsou-li samotné reakční funkce, respektive funkce ztrátové, účinně následovány. Bez dodržování, např. fiskálního pravidla, dochází ke změně reakční funkce fiskální autority a hodnoty rovnovážných veličin, včetně samotného přizpůsobovacího procesu, nabývají jiné podoby.

Ze získaných poznatků v průběhu celé práce bylo v samém závěru navrženo, jak modifikovat fiskální pravidlo v České republice. Na základě hodnocení „ideálního fiskálního pravidla“ a chování pravidla během hospodářského cyklu bylo zvoleno ponechat střednědobé výdajové pravidlo založené na klouzavém principu. Doporučeno však bylo hned několik změn, které by měly vést ke zvýšení jeho transparentnosti a vynutitelnosti při současném zajištění dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí a zachování prostoru pro působení automatických stabilizátorů v krátkém období. Mezi zásadní změny patří metodika sestavování rámců, která odpovídá metodice Paktu, prodloužení horizontu na nadcházející čtyři roky, automatické redukční mechanismy a zavedení speciálního fondu pro uchování neočekávaných příjmů rozpočtu. Pravidlo bylo speciálně navrženo jako komplementární k Paktu stability a růstu.

Na závěr je třeba říci, že žádné pravidlo nelze přeceňovat, vždy je situace více či méně závislá na politickém prostředí a situaci v dané ekonomice.

Literatura:

- AHMED, H., MILLER, S.M. (1999): Crowding-Out and Crowding-In Effects of the Components of Government Expenditure. University of Connecticut, Department of Economics Working Paper Series, červen 1999, 18 s.
- ALESINA, A., BARRO, R.J., TENREYRO, S. (2002): Optimal Currency Areas [on-line]. 2002, [cit. 1.9.2007], přístup z Internetu: <http://faculty.haas.berkeley.edu/arose/ABTFinalNBER.pdf>.
- ALESINA, A., PEROTTI, R. (1994): The Political Economy of Budget Deficits. NBER 1994, Working Paper No. 4637, 50 s.
- ALESINA, A., TABELLINI, G. (1990): A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt. The Review of Economic Studies, Vol. 57, No. 3, 1990, s. 403-414, ISSN 0034-6527.
- ANDERSON, B., MINARIK, J.J. (2006): Design Choices for Fiscal Policy Rules. OECD Journal on Budgeting, Vol. 5, 2006, No. 4, s. 159-208, ISSN 1608-7143.
- ANDRÉ, CH., GIROUARD, N. (2005): Measuring Cyclically-Adjusted Budget Balances for OECD Countries. OECD Economics Department 2005, WP No. 434, 40 s.
- ANNETT, A. (2006): Enforcement and the Stability and Growth Pact' How Fiscal Policy Did and Did Not Change Under Europe's Fiscal Framework. Washington, International Monetary Fund 2001, WP No. 116, 32 s.
- AUERBACH, A.J., GOKHALE, J., KOTLIKOFF, L.J. (1991): Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting. NBER 1991, WP No. 3589, 71 s.
- BALL, L. (1998): Policy Rules for Open Economies. Cambridge, NBER 1998, WP. No. 6760, 30 s.
- BARRO, R.J. (1979): On the Determination of Public Debt. The Journal of Political Economy, Vol. 87, No. 5, Part1, říjen 1979, s. 940-971, ISSN 0022-3808.
- BAUMOL, W.J. (1967): Macroeconomics of Unbalanced Growth: the Anatomy of Urban Crisis. American Economic Review 1967, Vol. 57, No. 3, s. 415-426, ISSN 0002-8282.
- BOUTHEVILLAIN, C. ET AL. (2001): Cyclically Adjusted Budget Balances: An Alternative Approach. ECB 2001, Working Paper No. 77, 72 s., ISSN 1561-0810.
- BUCHANAN, J.M., WAGNER, R.E. (1977): Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes. New York, Academic Press 1977, ISBN 0121388506.
- BULÍŘ, A. (2004): External and Fiscal Sustainability of the Czech Economy: A Quick Look Through the IMF's Night-Vision Goggles. CNB 2004, internal research and policy note No. 4, 21 s.
- BUTI, M., EIJJFINGERA, S., FRANCO, D. (2003): Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment? European Commission 2003, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Economic Papers No. 180, 39 s.
- BUTI, M., FRANCO, D., ONGENA, H. (1997): Budgetary Policies during Recessions - Retrospective Application of the "Stability and Growth Pact" to the Post-War Period. Brussels, European Commission, Economic Papers, No. 121, May 1997. 43 s.
- BUTI, M., GIUDICE, G. (2002): Maastricht's Fiscal Rules at Ten: An Assessment. Journal of Common Market Studies, Vol. 40, 2002, No. 5, s. 823-848, ISSN 0021-9886.
- BUTI, M., ROEGER, W., VELD, J. (2001): Monetary and Fiscal Policy Interactions under a Stability Pact. EUI Working Paper ECO No. 2001/8.

- BUTI, M., VAN DEN NOORD, P. (2004): Fiscal policy in EMU: Rules, Discretion and Political Incentives. Brussels, European Commission 2004, Economic Papers No. 206, 43 s.
- CABRAL, A.J. (2001): Main Aspects of the Working of the Stability and Growth Pact. In: BRUNILA, A., BUTI, M., FRANCO, D. ed.: The Stability and Growth Pact - the Architecture of Fiscal Policy in EMU, Basingstoke, Palgrave 2001, s. 139 – 157, ISBN: 0333961455.
- CREEL, J. (2003): Ranking Fiscal Policy Rules: the Golden Rule of Public Finance vs. the Stability and Growth Pact. Paris, OFCE 2003, WP No. 4, 28 s.
- DANNINGER, S. (2002): A New Rule – The Swiss Debt Brake. Washington, IMF 2002, WP No. 18, 26 s.
- DENIS, C., GRENOUILLEAU, D., MC MORROW, K., RÖGER, W. (2006): Calculating Potential Growth Rates and Output Gaps – A Revised Production Function Approach. European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs 2006, European Economy - Economic Papers No. 247, 107 s.
- DVOŘÁK, P. (1992): Exogenní vlivy, rozpočtový deficit a veřejný dluh. In Finance a úvěr, Vol. 42, 1992, No. 12 s. 578-590, ISSN 0015-1920.
- DYBCZAK, K. (2006): Generational Accounts in the Czech Republic. Prague, Czech National Bank 2006, Economic Research Department, WP No. 2/2006, 29 s.
- ECB (1998): A Stability-Oriented Monetary Policy Strategy for the ESCB. Rada guvernérů ECB, 13. října 1998.
- ECB (2003): The ECB's Monetary Policy Strategy. Rada guvernérů ECB, 8. května 2003.
- ECB (2007): From Government Deficit to Debt: Bridging the Gap. European Central Bank, Monthly Bulletin, duben 2007, s. 87-93., ISSN 1561-0136.
- EUROPEAN COMMISSION (2000): Public Finances in EMU – 2000. European Commission 2000, Directorate-General of Economic and Financial Affairs, European Economy, 3/2000.
- EUROPEAN COMMISSION (2002): Public Finances in EMU – 2002. European Commission 2002, Directorate-General of Economic and Financial Affairs, European Economy, 3/2002.
- EUROPEAN COMMISSION (2003): Public Finances in EMU – 2003. European Commission 2003, Directorate-General of Economic and Financial Affairs, European Economy, 3/2003.
- EUROPEAN COMMISSION (2005): New and Updated Budgetary Sensitivities for the EU Budgetary Surveillance. Brussels, European Commission, Directorate General, Economic and Financial Affairs, 30. September 2005.
- EUROPEAN COMMISSION (2005b): Public Finances in EMU – 2005. European Commission 2005, Directorate-General of Economic and Financial Affairs, European Economy, 3/2005.
- EUROPEAN COMMISSION (2006): Public Finances in EMU – 2006. European Commission 2006, Directorate-General of Economic and Financial Affairs, European Economy, 3/2006.
- EUROPEAN COMMISSION (2007): Ongoing procedures under article 104 of the Treaty (Excessive Deficit Procedure) [on-line]. 26.9.2006, [cit. 18.3.2007], přístup z Internetu: <http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/old_sgp/procedures_en.htm>.
- EUROPEAN COMMISSION (2007b): Annual Macroeconomic Database (AMECO). European Commission's Directorate General for Economic and Financial Affairs, [on-line], 6.11.2006, [cit. 30.3.2007], přístup z Internetu: <http://ec.europa.eu/economy_finance/indicators/annual_macro_economic_database/ameco_applet.htm>.

- FRIEDMAN, B.M. (1978): Crowding Out Or Crowding In? The Economic Consequences of Financing Government Deficits. *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 3, 1978, s. 593-654., ISSN: 0007-2303.
- FRIEDMAN, M. (1968): The Role of Monetary Policy. *American Economic Review*, Vol. 58, 1968, s. 1-17, ISSN 0002-8282.
- GEIER, A. (2004): Application of the Swiss Fiscal Rule to Artificial Data. Bern, Swiss Federal Finance Administration 2004, Group of Economic Advisers, WP No. 5, 25 s.
- GEITHNER, T. (2002): Assessing Sustainability. IMF, May 28, 2002.
- GIORNO, C., RICHARDSON, P., ROSEVEARE D., NOORD, P. (1995): Estimating potential output, output gaps and structural budget balances. OECD 1995.
- GUJARATI, D.N. (2003): Basic Econometrics. 4. vyd., New York, Mc-Graw Hill 2003, 1002 s., ISBN 0-07-233542-4.
- HÁJEK, M., BEZDĚK, V. (2000): Odhad potenciálního produktu a produkční mezery v ČR. Praha, ČNB 2000, VP č. 26, 48 s.
- HALLERBERG, M., VON HAGEN, J. (1997): Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union. NBER 1997, Working Paper No. 6341, 38 s.
- HALLETT, A.H., LIBICH, J. (2007): Fiscal-Monetary Interactions: The Effect of Fiscal Restraint and Public Monitoring on Central Bank credibility. CEPR 2007, 19 s.
- HEDBÁVNÝ, P., SCHNEIDER, O. (2003): Fiscal Policy: Too Political? *Finance a úvěr*, Vol. 53, 2003, No. 11-12, s. 462-476, ISSN 0015-1920.
- IFS (2006): Aggregates and Country Comparisons [on-line]. Institute for Fiscal Studies, březen 2006, [cit. 28.4.2007], přístup z Internetu: <<http://www.ifs.org.uk/ff/aggregates.xls>>.
- IMF (2001): Government Finance Statistics Manual 2001 (GFSM 2001). International Monetary Fund 2001, Statistics Department, 199 s.
- IMF (2001b): Manual on Fiscal Transparency. Washington, D.C., International Monetary Fund 2001, Fiscal Affairs Department, 91 s.
- IMF (2007): Norway – 2007. Consultation for Norway, Preliminary Conclusions of the Mission. IMF External Relations Department, [On-line], 26. března 2007, [cit. 18.4.2007], přístup z Internetu: <<http://www.imf.org/external/np/ms/2007/032607.htm>>.
- IZÁK, V. (2003): Public Debt Service, Interest Rates and Fiscal Variables in Transition Countries. Příspěvek na konferenci IIPF, Praha 2003.
- IZÁK, V. (2004): Fiscal Policy: Intermediate Course. Praha, Nakladatelství Oeconomica, 2004. 150 s., ISBN 80-245-0716-1.
- IZÁK, V. (2005): Fiskální politika. Praha, Nakladatelství Oeconomica 2005, 210 s., ISBN 80-245-0976-8.
- JOUMARD, I., KONGSRUD, P.M., NAM Y.S., PRICE, R. (2004): Enhancing the Cost Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries. OECD 2004, Economic Department, WP. No. 380.
- KELL, M. (2001): An Assessment of Fiscal Rule in the United Kingdom. IMF 2001, WP No. 91, 35 s.
- KOEN, V., VAN DEN NOORD, P. (2005): Fiscal Gimmicky in Europe: One-off Measures and Creative Accounting. OECD, Economics Department, WP No. 417, 34 s.

- KOHOUT, P., KREJDL, A., PAVEL, J. (2006): Průhledný státní rozpočet? Kudy tečou a kam prosakují naše veřejné finance. Praha, Transparency International ČR 2006, 220 s., ISBN 80-903032-8-5.
- KOPITS, G. (2001): Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament? Washington, IMF 2001, WP No. 145.
- KOPITS, G., CRAIG, J. (1998): Transparency in Government Operations. Washington, IMF 1998, Occasional paper No. 158.
- KOPITS, G., SYMANSKY, S. (1998): Fiscal Policy Rules. Washington, IMF 1998, Occasional paper No. 162.
- KREJDL, A. (2006): Fiscal Sustainability – Definition, Indicators and Assessment of Czech Public Finance Sustainability. Praha, Česká národní banka 2006, WP No. 3, 29 s.
- KYDLAND, F.E., PRESCOTT, E.C. (1977): Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. The Journal of Political Economy, Vol. 85, 1977, No. 3, s. 473-492, ISSN 0022-3808.
- LEIBFRITZ, W. (2000): Generational Accounting around the World. In.: Banca d'Italia: Fiscal Sustainability, Perugia, Banca d'Italia 2000, s. 433 – 353.
- MANDEL, M., TOMŠÍK, V. (2003): Monetární ekonomie v malé otevřené ekonomice. Praha, Management Press 2003, 287 s., ISBN 80-7261-094-5.
- MF ČR (2003): Rozpočtový výhled 2003 – 2006: Koncepce reformy veřejných rozpočtů. Ministerstvo financí ČR, Materiál pro jednání vlády, květen 2003.
- MF ČR (2006): Metodiky vykazování vládního deficitu a dluhu – jeden deficit, dvě metodiky. [On-line] 2006, [cit. 23.6.2007], přístup z Internetu: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Metodika_dluhu_a_deficitu_2006.pdf>.
- MF ČR (2007a): Fiskální výhled České republiky. Ministerstvo financí ČR, duben 2007, 48 s.
- MF ČR (2007b): Konvergenční program České republiky (aktualizovaná verze). Ministerstvo financí ČR, březen 2007, 53 s.
- MF ČR (2007c): Fiskální výhled České republiky. Ministerstvo financí ČR, říjen 2007, 54 s.
- MF ČR (2007d): Makroekonomická predikce ČR. Ministerstvo financí ČR, duben 2007, 58 s.
- MILLAR, M. (1997): The Effects of Budget Rules on Fiscal Performance and Macroeconomic Stabilization. Bank of Canada 1997, WP No. 15, 49 s.
- MUNDELL, R. (1961): A Theory of Optimum Currency Areas. American Economic Review, Vol. 51, září 1961, s. 657-665, ISSN 0002-8282.
- Nařízení Rady EU č. 1055/2005, kterým se mění nařízení (ES) č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik.
- Nařízení Rady EU č. 1056/2005, kterým se mění nařízení Rady EU č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku.
- Nařízení Rady EU č. 1466/97 o kontrole rozpočtové disciplíny a koordinaci hospodářských politik.
- Nařízení Rady EU č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku.
- Nařízení Rady EU č. 351/2002, kterým se mění nařízení (ES) č. 3605/93 ve smyslu ESA 95.

- Nařízení Rady EU č. 475/2000, kterým se mění nařízení (ES) č. 3605/93 o použití Protokolu o postupu při nadměrném schodku, připojeného ke Smlouvě o založení Evropského společenství.
- Nařízení Rady EU č. 3605/93 o použití Protokolu o postupu při nadměrném schodku, připojeného ke Smlouvě o založení Evropského společenství.
- OECD (2001): OECD Best Practices for Budget Transparency. OECD 2001, 9 s.
- OECD (2005): OECD Economic Surveys 2004: Czech Republic. Paris, OECD 2005, 226 s.
- OECD (2006): Ekonomický přehled České republiky. OECD, Public Affairs Division, červen 2006, Policy Brief.
- OECD (2007): OECD Annual National Accounts database [on-line]. Jaro 2007, [cit. 23.4.2007], přístup z Internetu: <<http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx>>.
- ORGANIZATION OF THE CONGRESS (1993): Final Report of the Point Committee on the Organization of Congress [on-line]. December 1993, [cit. 10.11.2005], přístup z Internetu: <<http://www.rules.house.gov/archives/jcoc2z.htm>>.
- PEACH, R.W. (2001): The Evolution of the Federal Budget and Fiscal Rules. In: Banca d'Italia: Fiscal Rules. Perugia, Banca d'Italia 2001, s. 217-237.
- PHELPS, E.S. (1967): Phillips Curves, Expectations of Inflation and Optimal Unemployment over Time. *Economica*, New Series, Vol. 34, No. 135, Aug. 1967, s. 254-281, ISSN 0013-0427.
- PHELPS, E.S. (1968): Money-Wage Dynamics and Labor-Market Equilibrium. *The Journal of Political Economy*, Vol. 76, No. 4, Part 2: Issues in Monetary Research, Jul. - Aug. 1968, s. 678-711, ISSN 0022-3808.
- PHILLIPS, A.W. (1958): The Relation between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861-1957 *Economica*, New Series, Vol. 25, No. 100, Nov. 1958, s. 283-299. ISSN 0013-0427.
- PRUŠVIC, D. (2005): Fiskální pravidla versus pravidla Paktu stability a růstu. In: *Theoretical and Practical Aspects of Public Finance*. Praha, VŠE 2005, s. 38., ISBN 80-245-0862-1.
- PRUŠVIC, D. (2005): Evropská fiskální pravidla a jejich vliv na fiskální politiku členských zemí. In: BOROVIČ, R., MÍŠEK, R. (ed.). *Sborník 6. konference studentů doktorského studia FFÚ*. Praha, Nakladatelství Oeconomica 2005, s. 105–118. ISBN 80-245-0863-X.
- PRUŠVIC, D., BOREŠ, M., VELIKOVSKÝ, J. (2006): “Unbalanced Growth” – One Post-transformation Economy Experience. The 62nd Congress of the International Institute of Public Finance, Paphos, Cyprus, srpen 2006. 21 s.
- PRUŠVIC, D. (2007): Interakce měnové a fiskální politiky v malé otevřené ekonomice v systému s autonomní měnovou politikou a fiskálním pravidlem. In: *Theoretical and Practical Aspects of Public Finance*. Praha, VŠE 2007, s. 49., ISBN 80-245-1032-4.
- Resolution of the Amsterdam European Council on the stability and growth pact. Amsterdam, 17. června 1997.
- RICCI, L.A. (1997): A Model of an Optimum Currency Area. International Monetary Fund 1997, Working Paper No. 76, 41 s.
- ROMER, D. (2000): Keynesian Macroeconomics without the LM Curve. NBER 2000, WP No. 7461, 41 s.
- ROMER, D. (2001): *Advanced Macroeconomics*. 2. vyd., New York, McGraw-Hill/Irwin 2001, 588 s., ISBN 0-07-231855-4.

- ROSEN, H.S. (2005): Public Finance. 7. vyd., Boston, McGraw-Hill/Irwin c2005, 690 s., ISBN 0072876484.
- RUDEBUSH, G., SVENSSON, J. (1998): Policy Rules for Inflation Targeting. NBER 1998, Working Paper No. 6512, 47 s.
- SAMUELSON, P.A., SOLOW, R.M. (1960): Analytical Aspects of Anti-Inflation Policy. American Economic Review, Vol. 50, No. 2, 1960, s. 177-194, ISSN 0002-8282.
- SATURNO, J.V. (2005): The Budget Enforcement Act: Its Operation Under a Budget Surplus [on-line]. [cit. 5.11.2005], přístup z Internetu: <<http://www.rules.house.gov/archives/98-97.htm>>.
- SCHALCK, CH. (2006): EMU's Fiscal Rules and Economic Stabilization [on-line]. 21. února 2006, [cit. 5.10.2007], přístup z Internetu: <<http://www.economicsbulletin.com/2006/volume5/EB-05E60006A.pdf>>.
- SCHICK, A. (2000): Strategie pro zavedení střednědobého a výkonově orientovaného rozpočtování v ČR. Praha, Ministerstvo financí ČR 2000.
- SCHICK, A. (2003): The Role of Fiscal Rules in Budgeting. OECD Journal on Budgeting, Vol. 3, 2003, No. 3, s. 7-34., ISSN 1608-7143.
- SCHUKNECHT, L. (2004): EU Fiscal Rules: Issues and Lessons from Political Economy. European Central Bank 2004, Working Paper No. 421, 34 s.
- Smlouva o založení evropského společenství.
- SOLOW, R. (1957): Technical Change and the Aggregate Production Function. Review of Economics and Statistics, Vol. 39, 1957, No. 3, s. 312-320.
- Střednědobé výdajové rámce na léta 2006 a 2007, schválené usnesením PSP ČR č. 1418/2004.
- Střednědobé výdajové rámce na léta 2007 a 2008, schválené usnesením PSP ČR č. 2015/2005 a usnesením č. 2370/2006.
- Střednědobé výdajové rámce na léta 2008 a 2009, schválené usnesením PSP ČR č. 161/2006.
- Střednědobý výhled státního rozpočtu ČR na léta 2007 a 2008 schválený usnesením vlády č. 1131/2005.
- SVENSSON, L.E.O. (1998): Open-Economy Inflation Targeting. Stockholm, Institute for International Economic Studies, Stockholm University 1998, 53 s.
- SVENSSON, L.E.O. (1999): Inflation Targeting as a Monetary Policy Rule. Journal of Monetary Economics, June 1999, 43, s. 607-654, ISSN 0167-2231.
- THE TREASURY (2005): A Guide to the Public Finance Act [on-line]. August 2005, [cit. 14.11.2005], přístup z Internetu: <<http://www.treasury.govt.nz/pfa/guide-pfa.pdf>>.
- TUMULY, M., WOLSWIJK, G. (2004): What Determines Fiscal Balances? An Empirical Investigation in Determinants of Changes in OECD Budget Balances. European Central Bank 2004, WP No. 422, 40 s., ISSN 1561-0810.
- VAN DEN NOORD, P. (2000): The Size and Role of Automatic Fiscal Stabilizers in the 1990s and Beyond. OECD Economics Department 2000, WP No. 230, 31 s.
- VON HAGEN, J. (2005): Political Economy of Fiscal Institutions. Governance and the Efficiency of Economic Systems 2005, Discussion Paper No. 149, 14 s.
- VON HAGEN, J., HARDEN, I. (1996): Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline. IMF 1996, Working Paper No. 78, s.

- VON HAGEN, J., WOLFF, G.B. (2004): What Do Deficit Tell Us about Debt? Empirical Evidence on Creative Accounting with Fiscal Rules in the EU. Frankfurt am Main, Deutsche Bundesbank 2004, Discussion Paper No. 38, 22 s.
- Výdajové rámce na léta 2007 a 2008 stanovené usnesením Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR č. 2015/2005 a č. 2370/2006.
- Vyhláška MF ČR č. 267/2001 Sb., kterou se stanoví rozsah a struktura podkladů pro vypracování střednědobého výhledu státního rozpočtu a termíny pro jejich předání.
- WOOLDRIDGE, J.M. (2002): Introductory Econometrics: A Modern Approach. 2. vyd., South-Western College Pub. 2002, 896 s. ISBN 0324113641.
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).
- Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně souvisejících zákonů.
- Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance.
- Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí.
- ZANOWITZ, V., OZYILDRIM, A. (2002): Time series decomposition and measurement of business cycles, trends and growth cycles. NBER 2002, WP No. 8736, 48 s.

Seznam zkratek použitých v textu:

ČR	Česká republika
ECB	Evropská centrální banka (European Central Bank)
EMU	Hospodářská a měnová unie (Economic and Monetary Union)
ERM II	mechanismus směnných kurzů II (European Exchange Rate Mechanism II)
ESA 95	Evropského systému integrovaných ekonomických účtů z roku 1995 (European System of Accounts)
ESCB	Evropský systém centrálních bank (European System of Central Banks)
EU	Evropská unie
EU-12	Belgie, Finsko, Francie, Irsko, Itálie, Lucembursko, Německo, Nizozemí, Portugalsko, Rakousko, Řecko, Španělsko
EU-15	EU-12 + Dánsko, Švédsko, Velká Británie
EU-25	EU-15 + Česká republika, Estonsko, Kypr, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Polsko, Slovensko, Slovinsko
GFS	Vládní finanční statistika (Government Finance Statistics)
GRH	Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act (neboli Gramm-Rudman-Hollings Act)
GRH II	Balanced Budget and Emergency Deficit Control Reaffirmation Act (neboli Gramm-Rudman-Hollings Act II)
HDP	Hrubý domácí produkt
HICP	Harmonizovaný index spotřebitelských cen
HP filtr	Hodrick Prescott filtr
IMF	Mezinárodní měnový fond (International Monetary Fund)
OECD	Organizace pro ekonomický rozvoj a spolupráci (Organization for Economic Co-operation and Development)
Pakt	Pakt stability a růstu
PAYG	průběžně financovaný systém důchodového zabezpečení (Pay As You Go)
SDVR	střednědobý výdajový rámec
Smlouva	Smlouva o založení Evropského společenství
SNA	Systém národních účtů (System of National Accounts)

Příloha 1: Deskriptivní statistika celkové a strukturální bilance sektoru vládních institucí a veřejného dluhu v zemích Evropské unie a vybraných členů OECD

Tabulka 22: Podíl celkového salda sektoru vládních institucí na HDP (v %) – deskriptivní statistika (země EU-25 a vybraní členové OECD, 1995 – 2006)

	Rozpětí	Minimum	Maximum	Průměr	Směrodatná odchylka
Belgie	5,0	-4,4	0,6	-1,1	1,642
Česká republika	10,5	-13,4	-2,9	-5,2	2,905
Dánsko	6,9	-2,0	4,9	1,7	1,996
Německo	5,3	-4,0	1,3	-2,6	1,424
Estonsko	6,1	-3,6	2,5	0,4	1,871
Řecko	7,6	-10,2	-2,6	-5,6	2,119
Španělsko	8,0	-6,5	1,5	-1,5	2,416
Francie	4,0	-5,5	-1,5	-3,1	1,200
Irsko	6,6	-2,0	4,6	1,1	1,665
Itálie	6,6	-7,4	-0,8	-3,7	1,933
Kypř**	4,4	-6,3	-1,9	-3,6	1,464
Lotyšsko	6,7	-5,3	1,4	-1,4	1,674
Litva	11,4	-11,9	-0,5	-2,8	3,006
Lucembursko	7,6	-1,5	6,1	2,1	2,595
Maďarsko*	7,8	-10,1	-2,3	-6,6	2,317
Malta**	7,1	-10,0	-2,9	-6,3	2,512
Nizozemí	6,3	-4,3	2,0	-1,1	1,672
Rakousko	5,6	-5,6	0,0	-1,9	1,501
Polsko	3,4	-4,9	-1,5	-3,5	1,203
Portugalsko	3,3	-6,0	-2,7	-3,8	1,086
Slovinsko***	2,9	-4,3	-1,4	-2,6	1,036
Slovensko	10,0	-11,8	-1,8	-5,6	2,877
Finsko	13,1	-6,2	6,9	1,6	3,628
Švédsko	12,0	-7,0	5,0	0,7	3,191
Velká Británie	9,6	-5,7	3,9	-1,7	2,696
Japonsko	7,1	-11,2	-4,1	-6,8	1,921
Kanada***	8,5	-5,4	3,1	-0,1	2,718
Norsko	12,8	3,4	16,2	9,5	4,410
Švýcarsko***	4,7	-2,4	2,3	-0,4	1,523
USA	6,5	-4,9	1,6	-1,9	2,213

Pozn.: * od roku 1996; ** od roku 1997; *** od roku 1998. Čisté půjčky/výpůjčky dle ESA 95.

Zdroj: European Commission (2007b). Vlastní výpočty a úprava.

Tabulka 23: Podíl cyklicky očištěného salda sektoru vládních institucí na HDP (v %) – deskriptivní statistika (země EU-25, 1995 – 2006)

	Rozpětí	Minimum	Maximum	Průměr	Směrodatná odchylka
Belgie	4,4	-3,9	0,5	-1,0	1,363
Česká republika****	3,9	-5,7	-1,8	-3,8	1,297
Dánsko	7,2	-1,9	5,3	1,5	2,122
Německo	4,2	-3,6	0,6	-2,4	1,183
Estonsko	4,9	-2,2	2,7	1,1	1,503
Řecko	6,6	-9,2	-2,6	-5,4	2,056
Španělsko	7,0	-5,1	1,9	-1,3	2,000
Francie	2,7	-4,8	-2,1	-3,0	0,870
Irsko	4,1	-1,8	2,3	0,7	1,276
Itálie	5,7	-7,3	-1,6	-3,6	1,718
Kypr*	4,7	-6,1	-1,4	-3,6	1,473
Lotyšsko	5,5	-4,6	0,9	-1,2	1,451
Litva	11,7	-11,5	0,2	-2,4	2,981
Lucembursko	6,3	-1,1	5,2	2,4	2,136
Maďarsko****	8,4	-10,5	-2,1	-6,4	2,463
Malta*	7,6	-9,9	-2,3	-6,4	2,860
Nizozemí	4,4	-3,5	0,9	-1,1	1,216
Rakousko	5,0	-5,3	-0,3	-1,9	1,519
Polsko	2,5	-4,3	-1,8	-3,1	0,989
Portugalsko	3,1	-5,5	-2,4	-3,8	0,905
Slovinsko**	3,4	-4,3	-0,9	-2,4	1,307
Slovensko***	9,2	-11,4	-2,2	-5,8	2,896
Finsko	9,8	-4,4	5,4	1,6	3,042
Švédsko	9,8	-5,9	3,9	1,1	2,654
Velká Británie	8,8	-5,4	3,4	-1,7	2,499

Pozn.: * od roku 1998; ** od roku 2000; *** od roku 1996, **** od roku 1997. Dekompozice čistých půjček/vypůjček (dle ESA 95) provedena metodou Evropské komise.

Zdroj: European Commission (2007b). Vlastní výpočty a úprava.

Tabulka 24: Podíl dluhu sektoru vládních institucí na HDP (v %) – deskriptivní statistika (země EU-25 a vybraní členové OECD, 1995 – 2006)

	Rozpětí	Minimum	Maximum	Průměr	Směrodatná odchylka
Belgie	40,2	89,5	129,7	108,5	13,492
Česká republika	18,4	12,5	30,9	22,2	7,743
Dánsko	44,0	28,5	72,5	51,9	13,493
Německo	12,3	55,6	67,9	61,6	3,886
Estonsko	4,8	4,0	8,8	5,7	1,285
Řecko	9,3	104,8	114,1	110,3	2,762
Španělsko	27,1	39,7	66,8	55,4	9,186
Francie	11,5	55,1	66,6	59,8	3,758
Irsko	55,3	25,8	81,1	45,0	18,951
Itálie	17,3	103,9	121,2	111,2	6,280
Kypr*	20,8	50,9	71,7	62,7	6,556
Lotyšsko*	5,0	9,6	14,6	12,7	1,598
Litva	11,8	11,9	23,7	19,0	3,767
Lucembursko	1,8	6,0	7,8	6,9	0,608
Maďarsko*	21,0	50,7	71,7	60,0	5,982
Malta*	36,2	38,8	75,0	59,8	11,702
Nizozemí	25,6	50,5	76,1	59,0	9,650
Rakousko	5,8	62,1	67,9	65,1	1,741
Polsko*	8,0	35,9	43,9	40,6	2,840
Portugalsko	16,9	50,4	67,3	57,2	5,222
Slovinsko*	8,1	21,0	29,1	26,2	3,222
Slovensko	28,2	22,0	50,2	38,5	8,506
Finsko	18,1	38,8	56,9	46,4	6,156
Švédsko	26,3	46,7	73,0	58,6	9,843
Velká Británie	14,0	38,1	52,1	44,4	5,006
Japonsko	73,8	87,7	161,5	133,6	27,263
Norsko**	20,1	26,2	46,3	34,6	8,502
USA	16,4	58,4	74,8	65,4	5,595

*Pozn.: * od roku 1996; ** od roku 1997–2005.*

Zdroj: European Commission (2007b). Vlastní výpočty a úprava.

Tabulka 25: Implicitní úroková míra z dluhu sektoru vládních institucí (v %) – deskriptivní statistika (země EU-25 a vybraní členové OECD, 1991 – 2006)

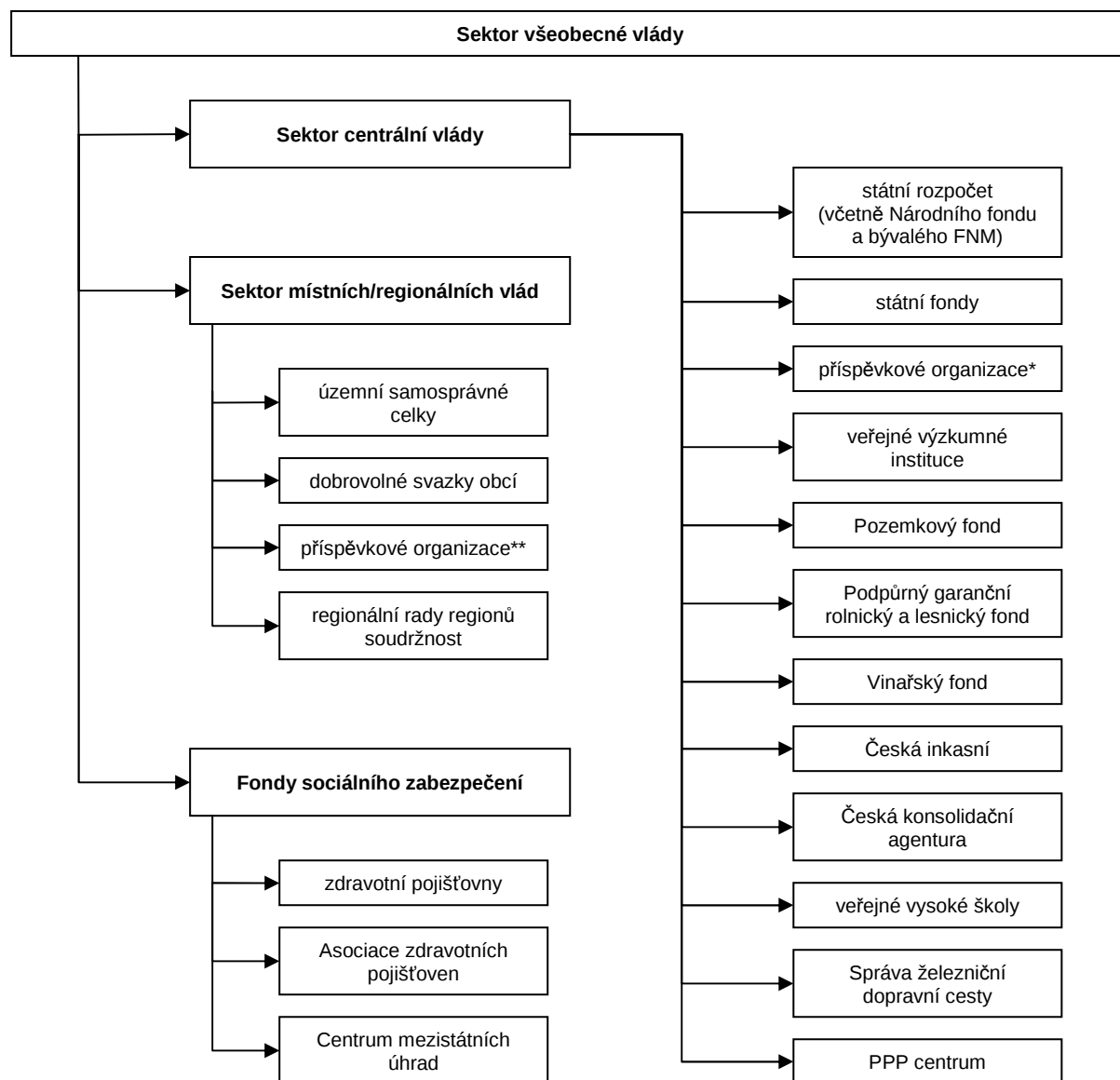
	Rozpětí	Minimum	Maximum	Průměr	Směrodatná odchylka
Belgie	4,7	4,6	9,3	6,5	1,441
Finsko	9,2	3,5	12,7	7,0	2,773
Francie	4,6	4,1	8,7	6,1	1,530
Irsko	4,7	3,7	8,4	5,6	1,603
Itálie	8,6	4,5	13,1	7,9	3,181
Lucembursko	7,4	3,1	10,5	6,1	2,483
Německo*	4,4	4,1	8,5	5,9	1,364
Nizozemí	3,9	4,6	8,5	6,7	1,325
Portugalsko	12,7	4,6	17,3	8,6	4,289
Rakousko	3,5	4,4	7,9	5,8	1,229
Řecko	11,6	4,6	16,2	9,7	4,250
Španělsko**	5,1	4,1	9,2	6,0	1,715
Dánsko	7,4	4,5	11,9	7,4	1,967
Švédsko**	6,5	3,2	9,7	6,3	2,343
Velká Británie	5,0	4,9	9,9	7,0	1,490
Česká republika***	5,8	4,0	9,8	6,3	2,354
Estonsko***	5,0	2,1	7,1	4,3	1,221
Kypř*****	1,2	5,0	6,2	5,6	0,457
Litva***	4,2	4,8	9,0	6,7	1,562
Lotyšsko****	4,0	4,7	8,7	6,6	1,317
Maďarsko****	9,6	6,9	16,5	10,2	3,399
Malta*****	2,0	5,4	7,4	6,3	0,724
Polsko****	6,7	6,1	12,8	8,3	2,110
Slovensko***	8,2	4,6	12,8	8,0	2,413
Slovinsko*****	5,5	5,8	11,3	8,5	2,200
Japonsko	3,8	1,7	5,5	3,4	1,303
Norsko*****	5,0	2,6	7,6	5,4	1,942
USA	3,6	4,5	8,1	6,1	1,016

*Pozn.: * od roku 1992; ** od roku 1995; *** od roku 1996; **** od roku 1997; ***** od roku 1998.*

Zdroj: European Commission (2007b). Vlastní výpočty a úprava.

Příloha 2: Schématické znázornění sektoru všeobecné vlády v České republice podle ESA 95

Obrázek 34: Sektor všeobecné vlády v ČR v metodologii Evropského systému národních účtů (ESA 95)



Pozn.: *) příspěvkové organizace kontrolované a převážně financované centrální vládou;

**) příspěvkové organizace kontrolované a převážně financované místními vládami.

Zdroj: MFČR (2007d), s. 17. Vlastní úprava.

Příloha 3: Rozklad celkové rozpočtové bilance na cyklickou a strukturální složku

Ke kalkulaci cyklicky očištěné bilance je nutné provést dva kroky: odhad parametru citlivosti rozpočtu na output gap a odhad potenciálního produktu. Začneme nejprve s výpočtem citlivostí rozpočtové bilance na změnu HDP, konkrétně s přístupem používaným Evropskou komisí.

Samotná metoda pochází z práce Van den Noord (2000), respektive z její modifikované verze autorů André a Girouard (2005).⁶⁸

Metoda vychází z předpokladu pěti automatických stabilizátorů:

- čtyři na straně příjmů (osobní důchodová daň, daň ze zisků společností, nepřímé daně a příspěvky na sociální zabezpečení),
- jeden na straně výdajů (příspěvky v nezaměstnanosti).

Výpočet pro každou ekonomiku probíhá v následujících několika bodech:

- 1) Nejprve jsou vypočteny elasticity ($\eta_{T,i}$) všech výše zmíněných cyklicky sensitivních položek rozpočtu. Každá z nich má obvykle svůj vlastní daňový základ, ke kterému se elasticita vztahuje.

- 2) Poté následuje na příjmové straně agregace spočtených elasticit do jedné elasticity za celou příjmovou stranu rozpočtu: $\eta_T = \sum_{i=1}^4 \eta_{T,i} \cdot \frac{T_i}{T}$, kde T_i označuje výnos z i -té daně, T celkový daňový výnos (obvykle se počítá s 10-letým průměrem⁶⁹ pro eliminaci výkyvů) a $\eta_{T,i}$ je elasticita příslušné i -té daně vzhledem ke svému základu.

Na výdajové straně není agregace potřebná, avšak je nutné rovněž „vážit“ elasticitu výdajů na pasivní politiku zaměstnanosti (η_G) jejich podílem na celkových primárních výdajích (G_{un}/G) veřejných rozpočtů: $\eta_G = \eta_{G,un} \frac{G_{un}}{G}$. (Výdaje jsou brány pouze za jeden rok – 2003.)

- 3) Elasticita výdajové (η_G) a příjmové (η_T) složky rozpočtu se pak transformuje do citlivostních parametrů výdajů a příjmů rozpočtu: $\varepsilon_G = \eta_G \cdot \frac{G}{Y}$, $\varepsilon_T = \eta_T \cdot \frac{T}{Y}$, kde Y je HDP v běžných cenách.

- 4) Citlivostní parametr celého rozpočtu (ε) je následně spočten tak, že se od sebe odečte citlivostní parametr příjmů a citlivostní parametr výdajů: $\varepsilon = \varepsilon_T - \varepsilon_G$.

Spočtené hodnoty rozpočtových citlivostí (budgetary sensitivities) se v EU-25 pohybují od 0,27 (Litva) po 0,65 (Dánsko). Nevážený aritmetický průměr zemí EU-25 je 0,44, přičemž nové země EU (EU-10) dosahují citlivostí v průměru výrazně nižších: 0,36. Citlivost českých rozpočtů sektoru vládních institucí na output gap byla odhadnuta na 0,37. Co se týče citlivostí jednotlivých příjmových položek či položky výdajové je hodnota parametru vyšší než jedna u osobních důchodových daní a u daní korporátních, u nepřímých daní se její hodnota rovná

⁶⁸ V září roku 2005 aparát Evropské komise aktualizoval dosavadní spočtené parametry pro EU-15 a přidal k nim odhady parametrů citlivosti nově přistoupivších zemí EU (EU-10).

⁶⁹ Současné příjmové elasticity Evropská komise počítá za období 1995 – 2004.

jedné a příspěvky na sociální zabezpečení jsou obecně z vyjmenovaných položek nejméně citlivé na změnu pozice ekonomiky v output gapu. Příspěvky v nezaměstnanosti mají naopak, coby výdajová položka, citlivost zápornou. Podrobný náhled za EU-25 poskytuje tabulka č. 27.

Tabulka 26: Výpočet příjmových a výdajových elasticit a citlivostí, včetně citlivosti celkové rozpočtové bilance (EU-25)

	$\eta_{T,i}$				η_T	η_G	ε_T	ε_G	ε
	PIT	CT	PSZ	IT					
Belgie	1,09	1,57	0,80	1,00	1,00	-0,16	0,47	-0,07	0,54
Česká republika	1,19	1,39	0,80	1,00	0,99	-0,02	0,36	-0,01	0,37
Dánsko	0,96	1,65	0,72	1,00	1,00	-0,30	0,50	-0,15	0,65
Estonsko	0,80	1,40	0,70	1,00	0,88	-0,05	0,29	-0,01	0,30
Finsko	0,91	1,64	0,62	1,00	0,92	-0,21	0,41	-0,09	0,50
Francie	1,18	1,59	0,79	1,00	0,98	-0,12	0,44	-0,06	0,49
Irsko	1,44	1,30	0,88	1,00	1,14	-0,16	0,36	-0,05	0,40
Itálie	1,75	1,12	0,86	1,00	1,17	-0,04	0,49	-0,02	0,50
Kypř	2,10	1,50	0,70	1,00	1,14	-0,02	0,38	-0,01	0,39
Litva	0,90	1,40	0,70	1,00	0,90	-0,03	0,26	-0,01	0,27
Lotyšsko	0,90	1,30	0,70	1,00	0,89	-0,05	0,26	-0,02	0,28
Lucembursko	1,50	1,75	0,76	1,00	1,14	-0,04	0,48	-0,01	0,49
Maďarsko	1,70	1,44	0,63	1,00	1,02	-0,03	0,45	-0,01	0,46
Malta	2,20	1,40	0,40	1,00	1,04	-0,02	0,36	-0,01	0,37
Německo	1,61	1,53	0,57	1,00	0,97	-0,27	0,40	-0,11	0,51
Nizozemí	1,69	1,52	0,56	1,00	1,01	-0,42	0,39	-0,17	0,55
Polsko	1,00	1,39	0,69	1,00	0,91	-0,17	0,33	-0,06	0,40
Portugalsko	1,53	1,17	0,92	1,00	1,08	-0,09	0,41	-0,04	0,45
Rakousko	1,31	1,69	0,58	1,00	0,96	-0,08	0,43	-0,04	0,47
Řecko	1,80	1,08	0,85	1,00	1,07	-0,04	0,42	-0,01	0,43
Slovensko	0,70	1,32	0,70	1,00	0,88	-0,04	0,27	-0,02	0,29
Slovinsko	1,40	1,50	0,70	1,00	0,96	-0,13	0,39	-0,05	0,44
Španělsko	1,92	1,15	0,68	1,00	1,09	-0,16	0,38	-0,05	0,43
Švédsko	0,92	1,78	0,72	1,00	0,94	-0,19	0,48	-0,10	0,58
Velká Británie	1,18	1,66	0,91	1,00	1,10	-0,05	0,40	-0,02	0,42
EU-12*	1,48	1,43	0,74	1,00	1,04	-0,15	0,42	-0,06	0,48
EU-15*	1,39	1,48	0,75	1,00	1,04	-0,16	0,43	-0,06	0,49
EU-10*	1,29	1,40	0,67	1,00	0,96	-0,06	0,33	-0,02	0,36
EU-25*	1,35	1,45	0,72	1,00	1,01	-0,12	0,39	-0,05	0,44

Pozn.: PIT = osobní důchodová daň, CT = daň ze zisků společností, PSZ = příspěvky na sociální zabezpečení, IT = nepřímé daně, $\eta_{T,i}$ = příjmová elasticita *i*-té daně, η_T = agregovaná příjmová elasticita, η_G = vážená výdajová elasticita, ε_T = citlivostní parametr příjmů, ε_G = citlivostní parametr výdajů, ε = citlivostní parametr celkové bilance, *) nevážený aritmetický průměr.

Zdroj: European Commission (2005), s. 5–6. Vlastní úprava.

Máme-li vypočteny citlivostní parametr celkové bilance, pro výpočet strukturální bilance je třeba ještě odhadnout úroveň potenciální produkce, nezbytné pro kvantifikaci output gapu. Evropská komise používá tzv. Cobb-Douglasovy produkční funkce, jejíž funkční zápis se nejčastěji prezentuje v této formě⁷⁰:

⁷⁰ Jde o původní přístup R.M. Solowa (1957). Vychází se z předpokladu konstantních výnosů z rozsahu, kdy součet podílu práce na celkovém vytvořeném produktu (α) a podílu fixního kapitálu na celkové produkci je roven jedné. Proto lze vyjádřit podíl fixního kapitálu jako $1 - \alpha$.

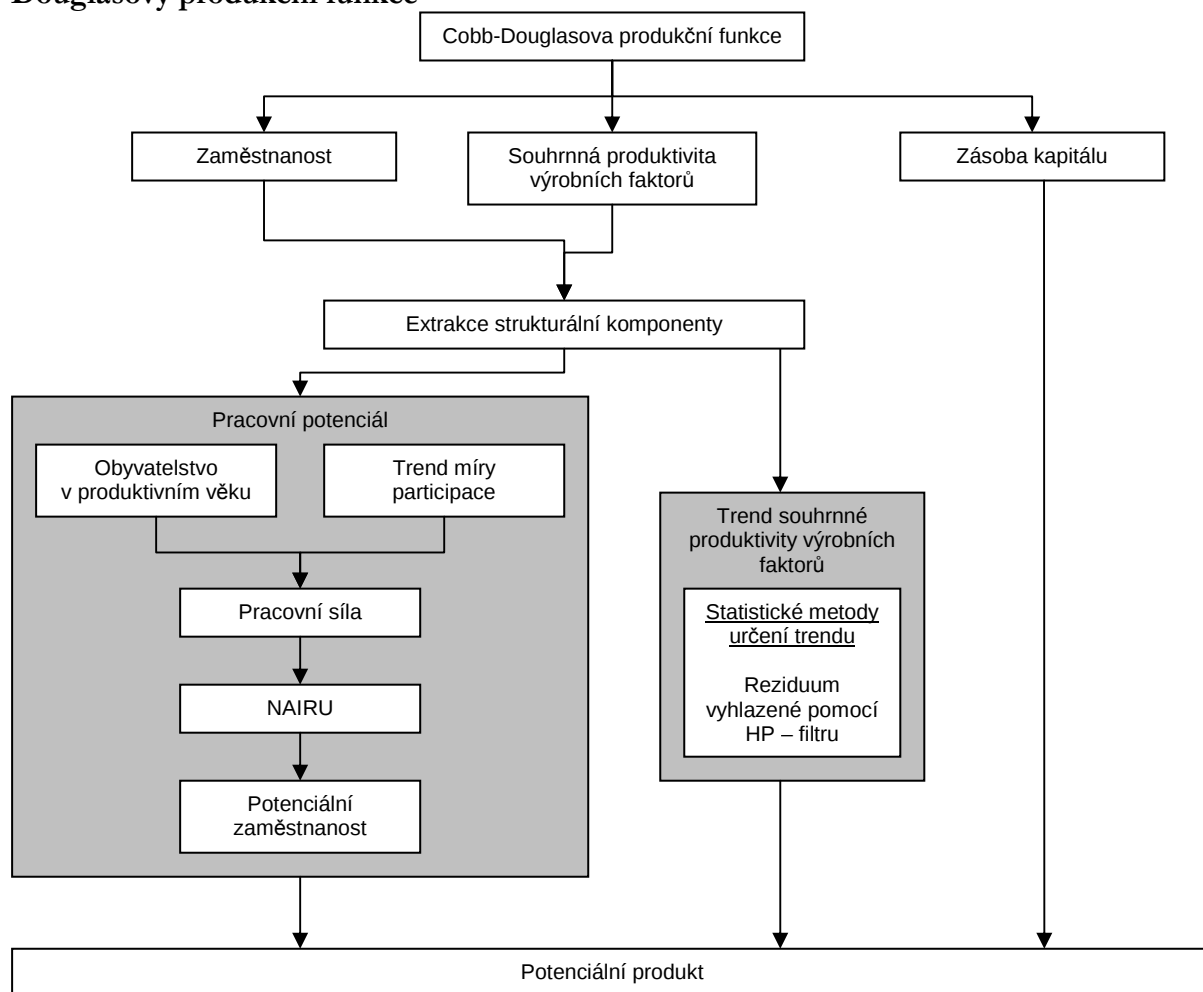
$$Y_t^* = L_t^\alpha \cdot K_t^{1-\alpha} \cdot A_t, \quad (44)$$

kde:

- Y_t^* úroveň potenciálního produktu,
- L_t pracovní síla,
- K_t zásoba kapitálu,
- A_t souhrnná produktivita výrobních faktorů (technologický pokrok), a
- α a $1-\alpha$ jsou elasticity práce a kapitálu k výstupu⁷¹.

Výhodou odhadů potenciálního produktu z produkční funkce je mj. i to, že odpovídá ekonomické teorii. Představu výpočtu potenciálního produktu pomocí této metody dává schéma v obrázku č. 33.

Obrázek 35: Schématické znázornění výpočtu potenciálního produktu pomocí Cobb-Douglasovy produkční funkce



Zdroj: Denis, Grenouilleau, Mc Morrow, Röger (2006), s. 9. Vlastní úprava.

Proměnnou A_t získáme podle rovnice produkční funkce jako reziduál. Hodnoty A_t potom vyhladíme (např. Hodrick-Prescottovým filtrem (HP filtr)), abychom získali trend vývoje souhrnné produktivity výrobních faktorů. Potenciální produkt Y_t^* vypočítáme dosazením trendové souhrnné produktivity výrobních faktorů, zásoby kapitálu (K_t) a plné zaměstnanosti (L_t^*) zpět do rovnice (6) produkční funkce (Hájek, Bezděk, 2000). Výhoda této metody je spatřována

⁷¹ Parametr α můžeme vyjádřit podílem náhrad zaměstnancům na HDP nebo jiným způsobem poplatným dané ekonomice. Pro EU-15 v období let 1960–2003 je α odhadována na 0,63.

v méně „mechanickém přístupu“ a v zahrnutí charakteristik, více než v některých jiných metodách, bližších konkrétní ekonomice. Díky rozdílným hodnotám A , K , L , a α pro každou zemi, můžeme metodu v každé zemi specifikovat („ušít namíru“). Metoda produkční funkce dokáže např. oproti HP filtru zohledňovat i strukturální změny, limity v produkčních schopnostech ekonomiky, atd. (blíže viz Gionrno et al., 1995).

Metoda má samozřejmě i své „mušky“, kterými jsou vyšší požadavky na vstupní data a nebo nutnost využití jiné metody k vyhlazení hodnot souhrnné produktivity výrobních faktorů (A), čímž si přenáší i „mouchy“ z jiných metod.

Metoda produkční funkce však není jedinou používanou metodou. Dříve byl používán již zmíněný Hodrick-Prescottův filtr, charakterizován následujícím funkčním předpisem:

$$\text{Min} \left\{ \sum_{t=1}^T (\ln Y_t - \ln Y_t^*)^2 + \lambda \sum_{t=2}^{T-1} \left[(\ln Y_{t+1}^* - \ln Y_t^*) - (\ln Y_t^* - \ln Y_{t-1}^*) \right]^2 \right\}, \quad (45)$$

kde:

- Y_t značí skutečný produkt,
- Y_t^* potenciální produkt (trend),
- λ parametr určující hladkost vyhlazení.

Filtr má nespornou výhodou, oproti jiným metodám dekompozice hospodářského cyklu na trendovou a cyklickou složku, v nenáročnosti na vstupní data a z toho plynoucí jednoduchosti aplikace. Jediná data, která k použití filtru uživatel potřebuje, jsou skutečné hodnoty HDP. Nevýhodou jest samotný „vyhlazovací“ parametr λ . Pro $\lambda = 0$ je potenciální (trendový) produkt roven skutečnému HDP, pro $\lambda = \infty$ bude trendem přímka. S vyšší λ roste také amplituda. Zatím žádná studie neuvedla kritérium, které by jasně dokazovalo, za jakých okolností použít tu kterou výši parametru λ . Proto se λ volí arbitrárně na základě doporučení⁷² či na základě předešlých analýz trendu. Další slabou stránkou metody (viz Zanolitz, Ozyildirim, 2002) jsou vychýlené výsledky na počátku a především na konci časové řady, pokud začátek a konec časové řady nezachycuje podobnou fázi v cyklu. Poslední často skloňovanou slabinou HP filtru je nedostatečné zohledňování možných výrazných strukturálních změn v ekonomice, které jsou filtrem rozmělněny v čase⁷³.

⁷² Sami autoři tohoto konceptu uvádějí, že λ aplikujeme dle periodicity časové řady. Pracujeme-li s ročními hodnotami, je obecně vhodné použít $\lambda = 100$, pro data se čtvrtletní periodicitou autoři doporučují $\lambda = 1\,600$ (tato hodnota je v analýzách při čtvrtletních datech rovněž nejčastěji používána) a pro měsíční pozorování by se měla $\lambda = 14\,400$.

⁷³ Problém lze do jisté míry odstranit nižší hodnotou λ (Bouthevillain, et al., 2001).

Příloha 4: Vybraná fiskální pravidla v zemích OECD

Tabulka 27: Přehled a klasifikace vybraných fiskálních pravidel zemí OECD

Název fiskálního pravidla	Země	Platnost na úrovni	Pravidlo upravuje stranu rozpočtu	Deficit / vyrovnaná balance	Dluhové omezení	Vyjádření hodnoty	Způsob ovlivnění veličiny	Perioda	Ex-ante / ex-post
Pakt stability a růstu	EU-25	mezinárodní	-	max. 3 % deficit	hrubý veřejný dluh 60 %	relativní, podíl na HDP	strop	fiskální rok	ex-post
			-	vyrovnané či přebytkové saldo	-		cílovaná	středně-dlouhé období	
Fiscal Responsibi-lity Act ¹	Nový Zéland	národní	-	provozní přebytek	veřejný dluh na "obežřetné" ² úrovni	vlastní numerické cíle vlády ³	cílovaná	za "rozumné" časové období	ex-post
Code for Fiscal Stability	Velká Británie	národní	-	vyrovnaná běžná balance	čistý veřejný dluh 40 %	relativní, podíl na HDP	cílovaná	fiskální rok ⁶	ex-post
Budget Enforcement Act	USA	národní	výdaje (zejména diskreční povahy)	deficitní cíle pro každý rok	-	absolutní hodnoty	cílovaná	středně-dlouhé období (5 let)	ex-post
State Budget Act	Švédsko	národní	výdajový strop pro celk. roz. a 27 výdajových kategorií na 3 roky	rozpočtový přebytek 2 %	roční limit určovaný parlamentem	deficit (podíl na HDP), ostatní absolutní	cílovaná	dlouhé období (hospod. cyklus)	ex-post
Multi-year expenditure agreements ⁴	Nizozemí	národní	výdajový strop ⁵	-	-	reálné absolutní hodnoty	strop	4 roky	ex-post
Debt Containment Rule	Švýcarsko	národní	-	vyrovnané strukturální saldo;	-	relativní, podíl na HDP nebo na celkových výdajích	cílovaná	běžný rok	ex-post

Pozn.: Ex-post hodnocení pravidla bylo voleno i tehdy, když po ex-ante ukotvení požadavků pravidla v zákoně o rozpočtu bylo v dalším roce plnění revidováno a promítalo se do stanovení celkové výše rozpočtových prostředků v tomto roce.

¹⁾ V roce 2004 bylo toto pravidlo inkorporováno do „Public Finance Act“.

²⁾ Udržovat veřejný dluh na „obezřetné úrovni“ (z angl. „prudent level“) se uzákoněním *Fiscal Responsibility Act* stalo povinností novozélandské vlády. Vláda si sama volí takovou úroveň veřejného dluhu, kterou považuje za „obezřetnou“. Své rozhodnutí však musí obhájit před Parlamentem a veřejností. Z toho mj. plyne, že „obezřetná“ úroveň se v čase může měnit.

³⁾ Podobně je tomu u cílování primárního přebytku. Pravidlo explicitně nestanovuje žádné hodnoty, záleží na vládě, jakou si zvolí (s ohledem na dosažení a udržení „obezřetné úrovně“ dluhu).

⁴⁾ V Nizozemí nejsou zvlášť stanoveny limitní ukazatele pro deficit a dluh, vztahují se na něj pravidla Paktnu.

⁵⁾ Výdajový strop nebyl zaveden jen na vládní výdaje, ale i na tři dílčí skupiny výdajů: sociální zabezpečení, výdaje v oblasti trhu práce a v oblasti zdravotnictví.

⁶⁾ Rozdílnému počátku a konci kalendářního a rozpočtového roku ve Velké Británii je přizpůsobeno i plnění povinností z Paktnu stability a růstu, které je vždy na konci příslušných nařízení Rady EU upravuje speciálním rozvrhem.

Zdroj: OECD (2002), Joumard, Kongsrud, Nam, Price, (2004), Kopits (2001), Danninger (2002), Kell (2002).