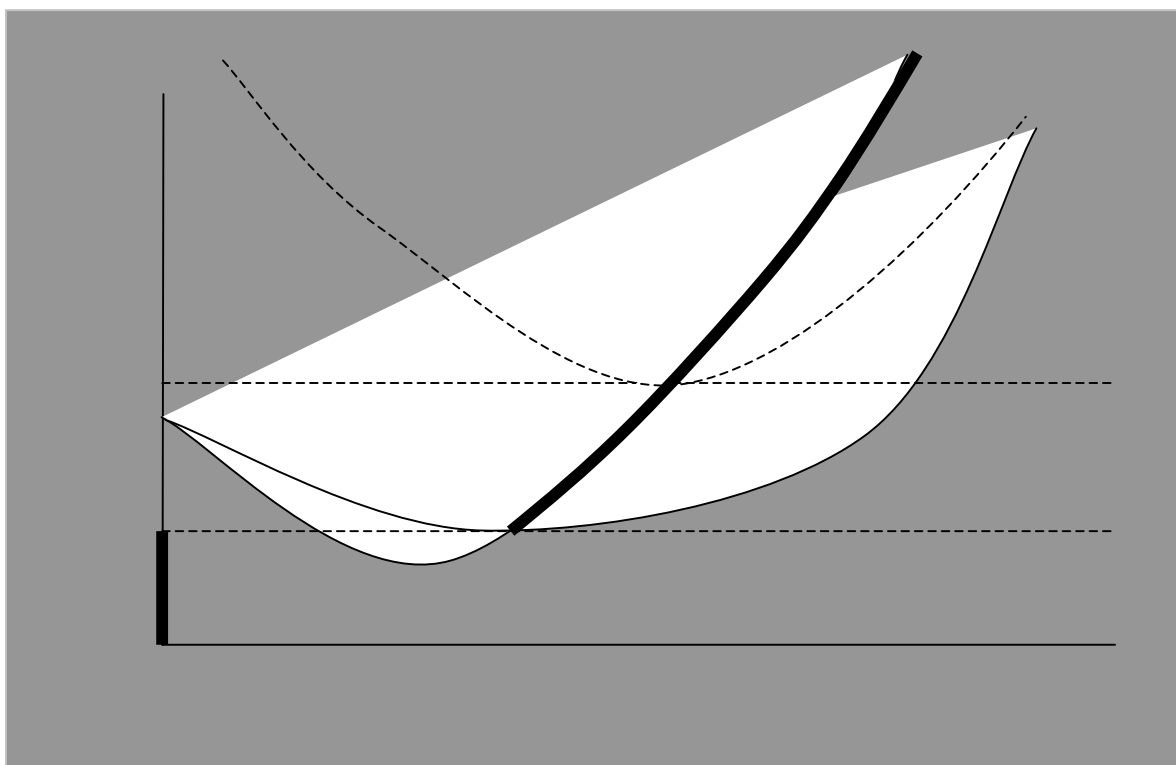
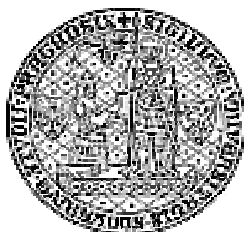


Working paper *UK FSV - IES*

No. 30

Ondřej Schneider

**Veřejné rozpočty v České republice v 90. letech 20.
století – kořeny krize**



September 2003

**Veřejné rozpočty v České republice v 90. letech 20. století –
kořeny krize**
**(Public budgets in the Czech Republic in the Nineties – Roots
of the Crisis)**

Ondřej Schneider

Září 2003

Abstract

Práce se zabývá analýzou vlivu rozpočtových pravidel na vývoj veřejných rozpočtů. Po diskuzi základních modelů politické ekonomie (prezidentský vs. zastupitelský model) se práce soustřeďuje na jejich aplikaci na české podmínky. Ukazujeme, že český rozpočtový proces a současná česká rozpočtová pravidla mají vestavěnou tendenci ke schodkovosti. Práce dále navrhuje reformu rozpočtových pravidel, tak aby lépe reflektovaly dlouhodobý aspekt fiskální politiky a aby omezovaly možnosti vlády manipulovat fiskální politikou ve prospěch krátkodobých cílů. Práce ukazuje, že reforma veřejných rozpočtů v České republice je naléhavá, neboť úroveň vládní dluhu se rychle zvyšuje a do konce první dekády 21. století by mohla dosáhnout hranici 60% HDP.

JEL Classification: E6, H6, P16,P35

Keywords: public budgets, fiscal rules, political economy, budget deficits

Veřejné rozpočty v České republice v 90. letech 20. století – kořeny krize

Ondřej Schneider^{*}

Obsah:

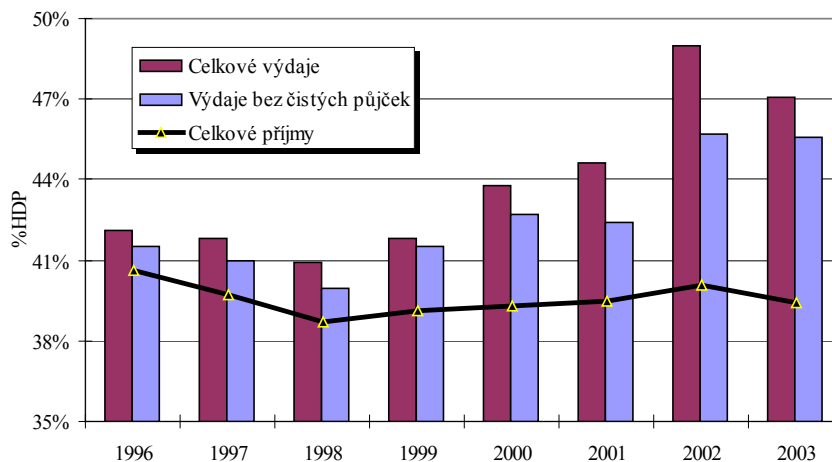
1. ÚVOD	4
2. POLITICKÁ EKONOMIE A VEŘEJNÉ ROZPOČTY	6
3. POLITICKÁ EKONOMIE ČESKÝCH VEŘEJNÝCH FINANČÍ	8
4. ROZPOČTOVÁ PRAVIDLA: APLIKACE NA ČESKOU REPUBLIKU.....	9
5. ROZPOČTOVÁ PRAVIDLA: PŘÍKLAD NOVÉHO ZÉLANDU.....	12
6. ČESKÁ ROZPOČTOVÁ POLITIKA NA ZAČÁTKU 21. STOLETÍ.....	13
7. ZÁVĚR.....	14
LITERATURA:.....	14

^{*} Jde o přepracovaný a doplněný příspěvek, který autor prezentoval na konferenci FSV Konsolidace vládnutí a podnikání v listopadu 2002 a který vyšel ve sborníku z konference, Kabele, Mlčoch, Pscheidt (2002).

1. Úvod

České veřejné rozpočty jsou v krizi. Krize se navenek projevuje eskalujícími rozpočtovými schodky a akcelerujícím státním dluhem při současném poklesu veřejných výdajů na řadu programů splňujících požadavky na vládní intervenci i z hlediska poměrně striktní ekonomické teorie, tj. na statky mající povahu veřejných statků (bezpečnost, justice), externalit (vzdělávání, výzkum) či s aspektem negativního výběru¹ (zdravotnictví). Financování celé řady programů, které žádné takové požadavky nesplňují, nutně vede k vysoké hladině zdanění. Vysoké daně pak omezují konkurenceschopnost soukromého sektoru a vysoké vládní výdaje soukromý sektor vytlačují z řady oblastí, kde by soukromé aktivity mohly efektivněji pokrývat poptávku.

Obr. 1: České veřejné rozpočty 1996-2003



Pramen: Ministerstvo financí ČR.

V roce 2002 široce definované rozpočty dosáhly rekordního schodku 89 miliard korun (3,9% HDP) a to po vynechání jak privatizačních příjmů, tak výdajů státu na takzvané transformační instituce. Pokud bychom započítali i výdaje na transformační instituce, dosáhl by schodek 153 miliard (6,7% HDP). Zatímco první měřítko se nejvíce blíží definici Evropské unie, používané tzv. maastrichtskými kritérii, druhé měřítko naznačuje potenciální hotovostní schodek v případě výpadku privatizačních příjmů.

¹ Anglický termín je adverse selection.

Situace v roce 2003 je ještě o něco horší – viz tabulka 1. Hotovostní schodek rozpočtů dosáhne podle odhadů vlády 146 miliard korun (6,2% HDP), „maastrichtský“ schodek bude o něco vyšší: 152 miliard (6,3% HDP). Česká republika tedy bude mít v roce 2003 zhruba dvojnásobný schodek, než jaký povolují maastrichtská kritéria, což je nejvyšší úroveň v historii.

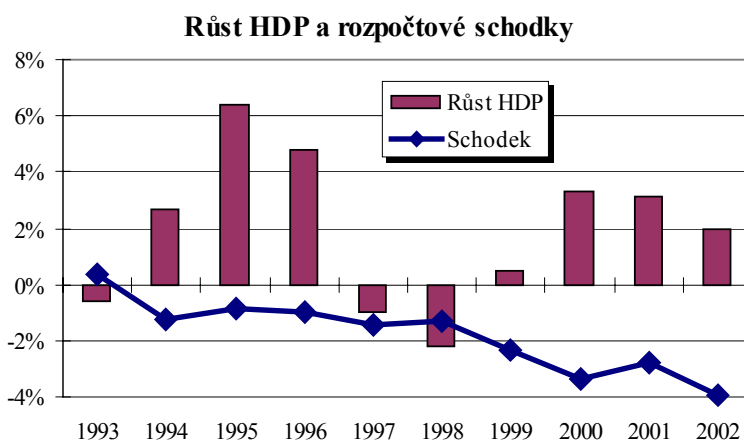
Tabulka 1: Konsolidované veřejné rozpočty (v % HDP)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Schodek včetně příjmů z privatizace	-1,2	-1,5	-0,6	-3,1	-2,4	-0,5	-6,2
Schodek bez privatizace a transf. institucí	-1,4	-1,3	-2,4	-3,4	-2,8	-3,9	-6,3

Zdroj: Ministerstvo financí ČR

V druhé polovině 90. let se systematicky prohlubovala strukturální povaha rozpočtových problémů České republiky.² V jednotlivých letech, až na výjimku roku 1998, docházelo ke zvyšování strukturální složky schodku veřejných rozpočtů a následně vlády tak zvyšovaly pro-cyklické účinky veřejných rozpočtů a také náklady budoucí rozpočtové konsolidace. Potvrzením tohoto závěru byla eskalace schodků veřejných rozpočtů, ke které došlo koncem 90. let bez ohledu na poměrně pozitivní makroekonomický vývoj, který by v „normální“ situaci měl vést k snižování schodků – viz obr. 2.

Obr. 2: Růst HDP a schodky rozpočtu v ČR



Pramen: ČSÚ, Ministerstvo financí ČR.

² Pro podrobnou diskusi viz Krejdl, Schneider (2001)

Nicméně, sebedůkladnější analýza veřejných rozpočtů, jejich dynamiky, struktury či mikroekonomických dopadů není úplná bez analýzy podmiňujících faktorů udržitelné rozpočtové politiky, tj. vlivu politických institucí (politického uspořádání) a více či méně specifických rozpočtových pravidel. Zde uvedená stručná analýza, založená na pracích současné ekonomické teorie, ukazuje, že Česká republika má díky svému politickému uspořádání předpoklady pro slabou rozpočtovou politiku. Logickým závěrem je, že v takové situaci je nezbytné soustředit se na vytvoření přesných a svazujících rozpočtových pravidel, které alespoň částečně oslabí sklon České republiky ke slabé rozpočtové politice, tj. k vysokým schodkům a vysokému podílu neproduktivních výdajů.

2. Politická ekonomie a veřejné rozpočty

Politická ekonomie rozeznává dva typy politických vůdců: „izolovaného“³, který po svém zvolení či uchopení moci již nepodléhá vnější kontrole. Opakem je vůdce „neizolovaný“, který i po svém zvolení musí hledat pro realizaci svých rozhodnutí velké koalice a negociovat s řadou politických skupin⁴ majících právo veta. Oba dva typy vůdců mají své přednosti: první je rozhodnější, v okamžicích krize může jednat rychle a energicky. Druhý typ zase lépe odráží společenské prostředí a dbá na zájmy menšin. Nejdůkladněji se s kombinací těchto dvou typů vládnutí vyrovnala americká ústava se svým důsledným principem „checks and balances“. Později navrhovali např. Hayek (1960) anebo Buchanan s Tullockem (1962) častější používání tzv. supermajorit, které by měly bránit „tyranii většiny“:

Ačkoliv jde o velké zjednodušení lze v kontextu demokratického politického uspořádání⁵ definovat tři typy vládního uspořádání s rozdílnými efekty na efektivitu hospodářské politiky vlády. „Neizolovanějším“ ve smyslu dříve uvedené definice je systém prezidentský, kde se vládce-prezident musí vypořádávat s nejmenším počtem nezávislých

³ Ve smyslu „insulated“, tj. vůdce, který je chráněn před bezprostředními dopady svých rozhodnutí např. svým diktátorským postavením.

⁴ Typickým příkladem takové „politické skupiny“ je soudcovský stav, který výrazně omezuje možnosti politiků, i když sám není demokraticky volen. V moderním evropském kontextu se stále více další „politickou skupinou“ stává administrativa Evropské unie.

⁵ Tj. uvažujeme zde jen demokratické formy vlády a ne formy diktátorské. Empirický výzkum je pak většinou omezen na podmnožinu demokratických zemí, jmenovitě na členské země OECD. Jde o důvody navýsost praktické, neboť jen pro tyto země jsou většinou k dispozici kvalitní datové soubory.

politických skupin. Nejméně izolovaným je systém parlamentní, kde se vláda musí opírat o budování početných koalic a kde musí brát v potaz názor celé řady politických skupin, od koaličních partnerů přes odborové svazy až k ústavnímu soudu.⁶ Mezi těmito extrémny stojí systémy smíšené, například se silným postavením kancléře, jako je tomu v Německu.

Jaký je vztah mezi formou vlády a stupněm její „demokratičnosti“ a veřejnými rozpočty? Již první pohled naznačuje, že více demokracie vede k většímu přerozdělování: zatímco v zemích OECD jde 60% běžných výdajů vlády na transfery, v rozvojových zemích je to jen 26% (World Development Report 2000-2001, World Bank). Vysoký podíl transferů v rozpočtech bohatších zemí je podmíněn jejich větší schopností daně vybírat,⁷ ale také menším stupněm „izolovanosti“ politických vůdců v těchto zemích. Signifikantní je, že v rámci členských zemích OECD mají nejmenší veřejný rozpočet Spojené státy americké, tj. země se silným prezidentským systémem, který dává americkému prezidentovi mnohem silnější postavení než jeho evropským partnerům.

V prezidentském systému je rozpočtová politika mnohem výrazněji centralizována.⁸ Na druhou stranu, více roztříštěné politické systémy, jako je například parlamentní systém, vedou k méně centralizovanému rozpočtovému procesu a také k vyšším veřejným výdajům, *ceteris paribus*. Jak ukazují Persson a Tabellini (2001), čím výrazněji je politický systém proporční, tím vyšší je podíl transferů na veřejných výdajích. Politické vedení v proporčních demokraciích je nejméně „izolováno“ od následků svých rozhodnutí a má proto největší tendenci uspokojovat elektorát vyššími transfery.

Zajímavý je aspekt historický: ukazuje se, že z hlediska veřejných rozpočtů a daňových systémů existuje výrazná souvislost mezi sociálními výdaji (které jsou financovány vyššími daněmi) a relativní „moderností“ ústavního pořádku. Ústavy, které vznikaly v 18.

⁶ Ukazuje se, že existuje signifikantní negativní korelace mezi prezidentským uspořádáním a měřítkem politické svobody podle Freedom House, viz. Alesina (2002).

⁷ Sofistikovanost daňových systémů a jejich vlivu na objem vybraných daní se zabývají např. Becker, Mulligan (1999), nebo Dušek (2001).

⁸ Viz výsledky studií Persson, Tabellini (2001) nebo Fatas, Mihov (2000).

a 19. století byly sestavovány zástupci výrazné menšiny v populaci.⁹ Jako takoví měli autoři starších ústav jasnou motivaci omezovat budoucí většiny v rozhodování o majetkových právech a daních. Například americká ústava až do roku 1914 zakazovala federální vládě zavést jakékoliv zdanění osobních příjmů.¹⁰ Modernější ústavy byly naopak sestavovány v době univerzálního volebního práva a mnohem méně dbaly na ochranu soukromého majetku před vysokým zdaněním.

3. Politická ekonomie českých veřejných financí

Z uvedeného plyne zřejmé poučení pro Českou republiku, která ve své demokratické historii představuje téměř ideální příklad proporcionálního volebního systému a slabých vlád s minimální či vůbec žádnou většinou v parlamentu a s ústavou psanou v samotném závěru 20. století. Nelze očekávat, že ve stávajícím nastavení politického systému v ČR se česká rozpočtová politika stane konzervativnější jen díky zodpovědnějším politikům nebo díky lepší makroekonomické politice. Pro změnu stávajícího prostředí je nutná změna hlubší, založená na reformě rozpočtových institucí a pravidel. Jistě nelze očekávat, že Česká republika změní svůj politický systém na prezidentský, nicméně do rozpočtového procesu lze postupně implementovat takové změny a pravidla, která budou „substituovat“ tvrdší nastavení politického systému a politiky alespoň částečně „odizolují“ od následků jejich rozpočtových rozhodnutí.

Z tohoto hlediska nabízí současná rozpočtová situace České republiky alespoň jedno optimistické poselství. Ke změně politických institucí obecně dochází spíše v krizové situaci, nikoliv v situaci, kdy stávající prostředí (zdánlivě) funguje vcelku uspokojivě. Jako příklad lze uvést centrální banky, kterým se dle empirických zkušeností dostává nezávislejšího prostředí většinou v období vysoké inflace, kdy tento krok vychází ze snahy „izolovat“ je od politiků a tedy i krátkodobých následků měnové politiky.

⁹ Konkrétně, šlo o zástupce bohatých a bílých mužů.

¹⁰ Zde je zajímavé, že první pokus americké vlády zrušit toto omezení překazil svým výnosem Nejvyšší soud v roce 1894. Ukazovalo se tedy, jak může malá „politická skupina“ bránit změnám v rozpočtové politice v prezidentském systému USA. Nejvyšší soud podlehl až ústavnímu dodatku, přijatému v roce 1914.

Dalším příkladem pokusu o vytvoření vnějších pravidel je Pakt stability a růstu Evropské unie, který výrazně omezuje rozpočtovou politiku jednotlivých členských zemí EU. Pakt do značné míry vycházel ze zkušeností evropských zemí s rozpočtovými krizemi 80. let a snažil se vytvořit prostředí, v němž by rozpočtová politika byla svázána tak přísnými a přitom transparentními pravidly, že by politickým autoritám umožnila distancovat se od krátkodobých (nepříznivých) důsledků jejich rozpočtové politiky. V souladu s teorií dochází nyní, kdy impuls krizového vývoje rozpočtů v 80. letech minulého století postupně vyprchává, k oslabování Paktu. Je velkou otázkou, zda a v jaké formě se podaří zachovat omezení rozpočtových pravidel, vtělených původně do Paktu v nějaké jiné formě. Nicméně, Českou republiku plně uvědomění hloubky její rozpočtové krize ještě teprve čeká.

4. Rozpočtová pravidla: aplikace na Českou republiku

Ekonomové i politici se liší v názorech na deficit státního rozpočtu, na vhodnost či škodlivost zřizování mimorozpočtových fondů, na efektivnost sociálních výdajů. Prakticky všichni se však shodnou na tom, že dnešní způsob zpracovávání, diskutování a nakonec schvalování rozpočtu v České republice je, mírně řečeno, nešťastný. Již několik let se opakuje stejný obrázek: ministr financí v říjnu předstoupí před Sněmovnu a poslancům sdělí, že rozpočet, který mají před sebou není sice bezchybný, ale že je jediný možný a že na jakékoliv podstatné změny je pozdě. A že pokud se jim zdá schodek příliš vysoký, bude se muset škrtnat zrovna tam, kde je to nejméně vhodné, tj. v investicích.

Dnes je již evidentní, že takové uspořádání není efektivní, že nepřispívá transparentnosti veřejných rozpočtů a že také nevede k dlouhodobě udržitelné a kontrolovatelné rozpočtové strategii. Bohužel, racionální diskuse o tom, jak dnešní stav změnit se začala vést až v roce 2003, nicméně v diskusi o škrtech v rozpočtu na rok 2004 tento dlouhodobější záměr téměř zaniká. Jedním důvodem je "tajemnost" rozpočtového procesu pro vnějšího pozorovatele a také jeho výrazné zpolitizování. I česká ekonomická obec má zde svůj velký dluh v tom, jak povrchně většinou otázky veřejných financí analyzuje.

Má-li se situace v budoucnosti zlepšit, je především potřeba změnit dnešní stav, kdy se každý návrh rozpočtu projednává jakoby vytržený ze souvislostí a vytvořit i pro rozpočtovou politiku závazný střednědobý rámec. Taková změna se ovšem neobejde bez přísných rozpočtových pravidel.¹¹ Nejdůležitějším principem těchto pravidel by vždy měla být myšlenka, že vláda je jen správcem veřejného jmění, ne jeho vlastníkem. Protože pokušení z moci je značné, je výhodnější vytvořit ústavní kontrolní mechanismus, který přinutí vládu informovat veřejnost detailně o tom, jak svěřený majetek spravuje a který jí stanoví základní cíle rozpočtové politiky.

Tento mechanismus by měl stanovovat přesně data i kvalitu dokumentů, které by vláda musela předkládat veřejnosti a Parlamentu. Celý proces by probíhal vždy v rámci tzv. *fiskální strategie* vlády, kterou by vláda každý rok (například k 1. květnu) zveřejňovala v Parlamentu a stanovila v ní hlavní priority fiskálního rámce, například podíl investic do vzdělání, do obrany, či do podpory zemědělství - podle toho co vláda považuje za prioritu. Vláda by stanovila na pět let dopředu podíl těchto výdajů k HDP a stanovila by zároveň, jak se příštích pět let bude vyvíjet podíl státního dluhu k HDP, tak aby bylo možné posoudit náklady přijaté fiskální strategie. Takovým způsobem se veřejné rozpočty projednávají například ve Velké Británii či v Nizozemí. Stejnou funkci v rámci Evropské unie pak plní tzv. „konvergenční“ nebo „stabilizační“ plány.

Konkrétní rozpočet například na rok 2006 by se pak začal projednávat již v červnu roku 2004, tj. zhruba o rok dříve, než v současném systému. V červnu 2004 by vláda přijala "Rozpočtové memorandum", v kterém by si stanovila hlavní rozpočtové skupiny na rok 2006 (důchody, obrana, školství, ... výdaje řazené podle určení, ne podle resortů) a vysvětlila by, jak se její návrh kryje (případně proč se rozchází) s fiskální strategií. Součástí memoranda by byl i výhled na 5 let dopředu při předpokladu nezměněné politiky a odhadovaného vývoje ekonomiky. Zároveň by vláda připojila finanční model fungování rozpočtových fondů (Pozemkový fond, PGRLF, ...) na dalších 10 let, včetně požadovaného financování z rozpočtu. Toto memorandum by prošlo diskusí v Parlamentu tak, aby vláda získala představu o názorech ostatních politických stran.

¹¹ V této diskusi abstrahuji od návrhu novelizace rozpočtových pravidel, tak jak jej zmiňuje od jara 2003 česká vláda. Hlavním důvodem je nejasnost této novelizace v době psaní tohoto příspěvku.

V říjnu 2004 by ministerstvo financí rozeslalo ostatním ministerstvům koncept rozpočtu na rok 2006, kde by již číselně stanovilo finanční limity na jednotlivé programy a resortní rozpočtové kapitoly a určilo základní makroekonomické předpoklady rozpočtu (růst, inflace, nezaměstnanost). Pro další projednávání rozpočtu by tento návrh ministerstva financí sloužil jako horní hranice překročitelná jen ve zcela výjimečných případech. Do konce roku 2004 vrátí ministerstva MF návrh rozpočtu, včetně výsledků financování kapitol v posledních dvou letech (2002 a 2003) a s výhledem na financování v dalších letech (2005-2008). Ministerstva mohou navrhnout přeskupení finančních prostředků v rámci svých programů (například omezit program na podporu tvorby designu a za ušetřené prostředky posílit program podpory výstavby průmyslových zón).

Do konce února 2005 by pak ministerstvo financí prověřilo konzistentnost údajů ministerstev a úplnost údajů o financování projektů v minulosti. Hlavním cílem by zde bylo prověření toho, jak probíhá financování projektů schválených v minulých rozpočtech, aby nedocházelo k skrytému zvyšování rozpočtů na zahájené projekty. Během března a dubna by ministerstvo připravilo finální návrh rozpočtu na základě aktualizovaných makroekonomických výsledků. Prvního května 2005 by vláda diskutovala návrh rozpočtu na rok 2006 a odsouhlasila jeho strukturu.

V květnu a červnu by rozpočet byl diskutován s odbory, ČNB, zaměstnavateli, Evropskou unií, případně dalšími zainteresovanými stranami. Po zveřejnění revidovaných čísel o vývoji HDP v roce 2004 a prvním čtvrtletí 2005 by byl návrh rozpočtu upraven podle posledních makroekonomických čísel. (V červnu 2005 by zároveň bylo přijato "Rozpočtové memorandum" na rok 2007.) Úprava by však byla jen "valorizační", neměnila by již strukturu rozpočtu. Konečně, 1. srpna 2005 by rozpočet na rok 2006 byl odeslán do Parlamentu. V Poslanecké sněmovně by probíhala diskuse o rozpočtu a jeho schvalování s cílem, aby rozpočet byl schválen do konce listopadu 2005.

Schválením rozpočtu by ale úsilí o průhlednost rozpočtů nemělo končit. Vláda by proto měla dvakrát ročně, v dubnu a říjnu, přednést v Parlamentu zprávu o plnění rozpočtu. V květnu běžného roku (tj. v našem případě v květnu 2006) by pak vláda odhadla změny v rozpočtu oproti schválené verzi (vyplývající například ze změny makroekonomických předpokladů) a navrhla případně úpravy tak, aby se podařilo naplnit původní rozpočet.

Pokud by se ukázalo, že je potřeba zvýšit výdaje rozpočtu nebo jeho deficit o více než 5% schválené částky, vláda by musela požádat Parlament o schválení dodatečného rozpočtu.

5. Rozpočtová pravidla: Příklad Nového Zélandu

Základní filozofie popsaného návrhu je následující: vláda by ve správě věcí veřejných měla být v maximální možné míře transparentní a měla by podléhat jasným pravidlům hospodaření s veřejným majetkem. Ukázkou, jaký hluboký vliv na veřejné finance může mít změna rozpočtových pravidel (a chápání veřejných rozpočtů ze strany politiků) je výše zmíněné Nizozemí, nebo v ještě větší míře Nový Zéland.

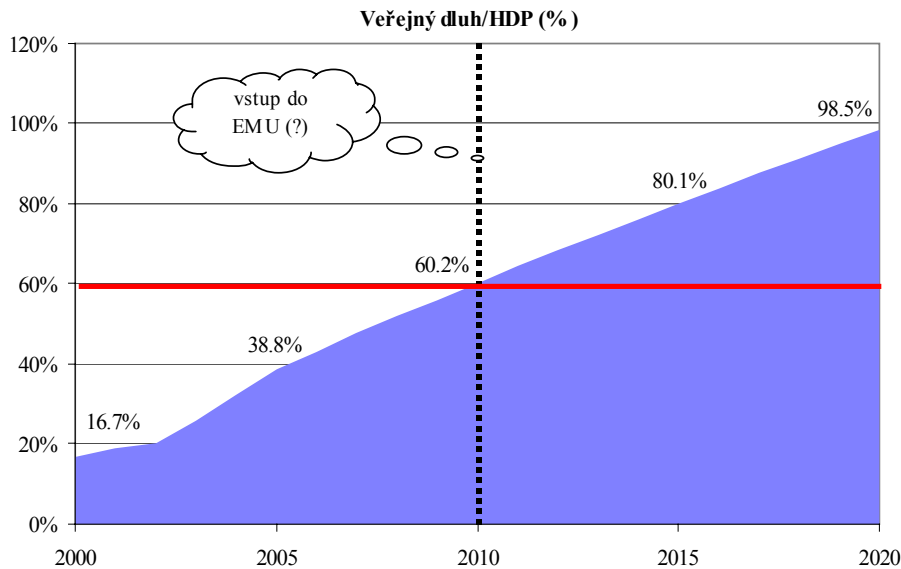
Rozpočtová politika na Novém Zélandě prošla fenomenální změnou a do značné podmínila úspěch ostatních ekonomických reforem. Hlavním stavebním blokem reformy byla změna pojetí státního rozpočtu. Vláda předkládá účty podobné, jako předkládají soukromé firmy, musí v rozpočtu vytvářet prostředky potřebné na udržování veřejného majetku v dobrém stavu a musí parlamentu a občanům říci, jak se budou veřejné rozpočty vyvíjet v příštích deseti letech. Návrh rozpočtu obsahuje i vládní strategii, jak reagovat na vývoj ekonomiky odlišný od předpokladů rozpočtu, aby rozpočtové cíle byly splněna.

Díky tomuto zákonu je předkládání návrhu státního rozpočtu pro novozélandského ministra financí poměrně jednoduché. Hlavní součástí návrhu je ověření kompatibility s dlouhodobou rozpočtovou strategií na 10 let a s tříletým makroekonomickým rámcem. V tomto rámci drží státní rozpočet zákon a vláda musí parlamentu předkládat velmi podrobné finanční statistiky, které zaručují splnění těchto cílů. Ministr financí musí určit, jakým způsobem přizpůsobí vládní výdaje případným změnám v příjmech a jak se přibližuje hranici 30% HDP, pod kterou musí veřejné výdaje klesnout do roku 2004. (V roce 1980 přitom vládní výdaje na Novém Zélandu převyšovaly 50% HDP a země byla často nazývána nemocnou ekonomikou.) Díky zodpovědné rozpočtové politice klesá i vládní dluh z 52% v roce 1992 na 25% v roce 1997 a v roce 2001 dosáhl plánované úrovně 20% HDP. Vláda Nového Zélandu se v reakci na tento vývoj rozhodla zpřísnit kritérium zákona a snížit úroveň vládního dluhu na 15% do roku 2004. Nejvyšší daňová sazba daně z příjmu se snížila z 57% pro fyzické osoby a 45% pro firmy na 33% pro všechny.

6. Česká rozpočtová politika na začátku 21. století

Neradostný obrázek českých veřejných rozpočtů se přirozeně odráží v rostoucím zadlužení českého státu. Zatímco dluh státu (včetně obcí a zdravotních pojišťoven) představoval koncem roku 1999 227 miliard korun (12% HDP), koncem roku 2002 se dostal již na úroveň 406 miliard (18% HDP) a v roce 2003 dosáhne dokonce na 515 miliard, tj. více než 21% HDP.

Obr. 4: Dluh roste rychle



Pramen: Ministerstvo financí ČR. Odhady: Patria Finance.

Řada ekonomických argumentů dokazuje, že tak rychlé zvyšování dluhu je nebezpečné. Za prvé jde o to, že zadlužování vytváří začarovaný kruh: vyšší dluh si žádá vyšší výdaje na jeho obsluhu, ty pak zpětně zvyšují deficit, který opět zvyšuje dluh. Za druhé, agresivní rozpočtová politika je jako návyková droga: ekonomika si na schodky zvykne a jejich snížení může vyvolat (krátkodobé) abstinenční příznaky. Každá vláda se pak snížení schodku obává, čímž dále zvyšuje zadlužení. Za třetí, rozpočtová politika naprosto ztrácí svoji stabilizační roli a ekonomiku spíše dále destabilizuje, protože vláda se snaží vyhnout těm nejvyšším schodkům v okamžiku ekonomického zpomalení a prohlubuje tak výkyvy ekonomiky.

Rychlé tempo zadlužování České republiky může ohrozit i nejdůležitější manévr, který nás čeká, tj. přistoupení k jednotné evropské měně. Při dnešním tempu zadlužování a při plném promítnutí ztrát transformačních institucí dosáhneme úrovně dluhu ve výši 60% HDP zhruba v roce 2010 - viz obr. 4. To je rok, o kterém někteří vládní představitelé hovoří jako o nejpravděpodobnější době vstupu ČR do tzv. eurozóny, protože rozpočtové schodky by měly již být „pod kontrolou“. Paradoxně se může stát, že schodky sice pod kontrolu dostaneme, ale náš dluh bude v té době již tak vysoký, že nesplníme jiné maastrichtské kritérium, tj. podíl dluhu na HDP ve výši maximálně 60%.

7. Závěr

Tato práce měla za cíl ukázat širší souvislosti současné situace veřejných rozpočtů v České republice. Na základě metodologie politické ekonomie jsme ukázali, že Česká republika má veškeré předpoklady proto, aby její rozpočtová politika byla laxní a aby podstatnou část veřejných výdajů konzumovaly transfery obyvatelstvu. Jak politické uspořádání, tak historie v tomto směru nahrávají krátkodobě orientované rozpočtové politice a menším ohledům na střednědobé či dlouhodobé důsledky rozpočtových rozhodnutí vlády a parlamentu.

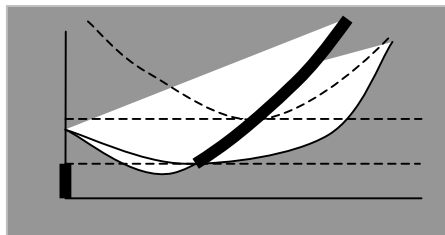
Pokusili jsme se ovšem také ukázat, že Česká republika může alespoň částečně tyto nepříznivé faktory kompenzovat stanovením přísných a transparentních rozpočtových pravidel. Taková pravidla musí zvýraznit nejméně střednědobý rámec rozpočtové politiky a musí omezit nahodilost každoročního rozpočtového „přetahování“ mezi úřady české státní správy. Česká republika si při stanovování takového systému pravidel může brát příklady v zahraničí. Situace Nového Zélandu ukazuje, že alternativa existuje. Je však nutné změnit nejen současná rozpočtová pravidla i celý způsob uvažování o rozpočtové politice.

Literatura:

Aghion Philippe, Alberto Alesina, Francesco Trebbi. Endogenous Political Institutions, 2002, NBER Working Paper 9006.

Alesina Alberto, Roberto Perotti. The Political Economy of Budget Deficits, 1994. IMF Staff Papers 94/85.

- Becker Gary, Mulligan Casey. Deadweight Costs and the Size of Government, 1998. NBER Working Paper 6789
- Blinder Alan S. A Question of Balance, Foreign Affairs; New York; Nov/Dec 1997.
- Buchanan James, Robert Tullock. Calculus of Consent, 1962. University of Michigan Press.
- Drábek Zdeněk, Ondřej Schneider. Size of the Public Sector, Contingent Liabilities, and Structural and Cyclical Deficits in the Czech Republic, 1993-1999, 2002, Post-Soviet Geography and Economics, Vol. 41, No. 5.
- Dušek Libor. Visibility of Taxes and the Size of Government, 2002. Finance a úvěr 11/2002.
- Fatas A, M. Mihov. The Case for Restricting Fiscal Policy Discretion, 2002. mimeo.
- Freedom House. Freedom in the World. 2001. Freedom House.
- Hayek Friedrich. The Constitution of Liberty, The University of Chicago Press, 1960. Chicago.
- Krejdl, A. a Schneider, O. Strukturální schodky veřejných rozpočtů v ČR, Finance a úvěr 2000, Vol. 50, No. 3. s. 160-174.
- Matějů, P. a Schneider, O. a Večerník, J. Proč tak těžko?, Praha. Institut sociálních a ekonomických analýz, 2003, 114s.
- Persson Thoren, Guido Tabellini. Economic Policy in Representative Democracy, 2002. MIT Press.
- Schneider Ondřej, Pavel Štěpánek. A looming Fiscal Crisis in the Czech Republic, , in: Dabrowski M., Rostowski J. (eds.) *The Eastern Enlargement of the EU*, 2001. Kluwer Academic Publishers.
- Schneider, O. Veřejné finance a daňový systém, Parlamentní zpravodaj, 2000, Vol. 6, No. 5, s. 9-12.
- Schneider, O. Důchodový systém: triumf krátkozrakosti?, Sociální politika, 1999, No.5. s. 3-6.
- Schneider, O. Teorie ekonomického růstu - složitou cestou k jednoduchým závěrům?, Finance a úvěr, 1998, Vol. 48, No.7 s. 409-413.
- Schneider, O. Argument pro konsolidaci veřejných rozpočtů. In: Kabele, Mlčoch, Pscheidt (eds.): *Konsolidace vládnutí a podnikání v České republice a v Evropské unii*. Fakulta sociálních věd, Praha. 2002. s. 186-192.



Dosud vyšlo :

1. Michal Hlaváček : *Modely difuze technologií*
2. Tomáš Cahlik : *Analýza ekonomického výzkumu*
3. Vladimír Benáček : *Autentický soukromý sektor v transitivity ekonomice: příspěvek ke hledání kořenů a alternativ českého kapitalismu*
4. Milan Sojka : *Alternativní scénáře transformační strategie československé ekonomiky na počátku 90. let a jejich teoretická východiska*
5. Jiří Hlaváček, Michal Hlaváček : *Optimum výrobce v odvětví s nikdy neklesajícími výnosy z rozsahu*
6. František Turnovec : *The Czech Republic on its Way to the European Union*
7. Lubomír Mlčoch : *Ekonomie důvěry*
8. Luděk Urban : *Zásady společné obchodní politiky a důsledky jejich přijetí pro českou ekonomiku*
9. Jan Ámos Víšek : *Export z ČR do EU a mimo EU*
10. Miloslav S. Vošvrda : *On Martingale Diffusions in Financial Markets*
11. František Turnovec : *Flexible Integration and the Excessive Deficit Procedure in the EMU*
12. Jiří Hlaváček, Michal Hlaváček : *Byl proces eliminace podniků ozdravnou procedurou pro české hospodářství konce 90. let?*
13. Karel Půlpán: *Hospodářský vývoj Španělska jako inspirace pro Českou republiku.*
14. Jiří Hlaváček, Michal Hlaváček : *Ekonomicky racionální altruismus*
15. Jiří Kameníček : *Nástroje pro popis nestandardního ekonomického chování, aplikace teorie lidského kapitálu*
16. Jiří Hlaváček : *Redistribuce : projev lidských preferencí a společenských potřeb*
17. Silvester van Koten: *Transaction Cost Economics: Basic Concepts and Extensions*
18. Hlaváček J., Hlaváček M.: *Ekonomická racionalita donátora a důvěra k příjemci dotace*
19. Vladimír Benáček , Víšek Jan Ámos: *Determining Factors of Competitiveness of Trade and Specialization of Czech Industrial Sector before the EU Accession*
20. Milan Sojka, *Postkeynesovská teorie peněz, peněžní a úvěrová politika a postavení centrální banky*
21. Milan Sojka, *Alternativní scénáře transformační strategie československé ekonomiky na počátku 90. let a jejich teoretická východiska*
22. František Turnovec, *Economic Research and Education in the Czech Republic 1989-2000*
23. Jiří Hlaváček , Michal Hlaváček : *Petrohradský paradox*
24. František Turnovec : *Evaluation of National, Political and Institutional Influence in Consultation, Cooperation and Co-decision Procedures of the EU Decision Making*
25. Karel Půlpán: *Rakouský poválečný hospodářský vývoj.*
26. Ondřej Schneider : *European Pension Systems and the EU Enlargement*
27. Martin Gregor: *Mancur Olson redivivus, „Vzestup a pád národů“ a současné společenské vědy”*
28. Martin Gregor: *Mancur Olson's Addendum to New Keynesianism: Wage Stickiness Explained*
29. Patrik Nový: *Olsonova teorie hospodářského cyklu ve světle empirie: návrh alternativního metodologického přístupu*



Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd,
Institut ekonomických studií [UK FSV – IES] Praha 1, Opletalova 26.

E-mail : IES@Mbox.FSV.CUNI.CZ

[http : //IES.FSV.cuni.cz](http://IES.FSV.cuni.cz)