

# Rozpočtový proces a partikulární zájmy: teorie, empirie a realita České republiky

Martin Gregor, PhD  
Institut ekonomických studií, FSV UK

Ceft konference  
14. dubna 2007

## Mají partikulární zájmy vůbec vliv na efektivitu rozpočtu?

- ▶ Díky povinnosti platit daně uvalují partikulární výdaje *daňovou externalitu* na nezúčastněné subjekty.
- ▶ Pouze zlomek veřejných výdajů se týká čistých veřejných statků, tzn. většina výdajů daňovou externalitu obsahuje.
- ▶ Externalita na politických trzích lze jen obtížně kompenzovat:
  - ▶ neexistence třetí strany vynucující politické dohody
  - ▶ nutnost kredibility kooperativních/kompenzačních mechanismů
  - ▶ transakční náklady dohod (počet skupin, počet dimenzí, informace)

## Implikace

1. Při neplatnosti Coaseho teorému na politických trzích přítomnost partikulárních zájmů snižuje efektivitu veřejných výdajů.
2. Regulace partikulárních zájmů může zlepšit intertemporální i intratemporální efektivitu veřejných financí.

# Identifikace partikulárních zájmů

## ▶ Regionální zájmy

- ▶ pozměňovací návrhy poslanců = poslanecké pomníčky/malé domů
- ▶ SR 2007: návrh 20 mld Kč; výsledek 6,4 mld Kč
- ▶ v ČR historicky první hlasování MF proti finálnímu rozpočtu
- ▶ mediálně viditelné; snadno regulovatelné

## ▶ Identifikace ostatních zájmů

- ▶ motiv: "cui bono?"
- ▶ stopy: detekce vlivu
- ▶ pachatel: nalezení původce změn v řetězci vazeb

## → analýza skrze vliv zájmových skupin

- ▶ reprezentace = přímé zastoupení
- ▶ tlak = monetární i nemonetární podpora vs. protesty
  - ▶ uskutečněné hrozby lze kvantifikovat
  - ▶ neuskutečněné hrozby lze stěží kvantifikovat
  - ▶ benefity lze obtížně kvantifikovat

⇒ koncentrace na reprezentaci, která je objektivně měřitelná

- ▶ **Zákon  $\frac{1}{n}$** : Čím početnější/fragmentovanější reprezentace, tím více partikulárních výdajů a menší efektivita.
- ▶ Empirie (s různými indikátory fragmentace)
  - ▶ počet poslanců (Bradbury, Crain 2001)
  - ▶ počet stran ve vládě (Roubini, Sachs 1989)
  - ▶ počet výdajových ministerstev (Kontopoulos, Perotti 2002)
  - ▶ počet stran v parlamentě (Volkerink, De Haan 2001)
  - ▶ nestabilita vlád = fragmentace v čase (Woo 2003)

## Nelze snížit neblahý vliv fragmentace?

- ▶ Procedurální pravidla v rozpočtovém procesu (*fiscal governance*)
  - ▶ pozice ministra financí při vyjednávání
  - ▶ pozice ministra financí při implementaci
  - ▶ víceleté rozpočtové plánování
  - ▶ kontrola, transparence
  - + nominální omezení (deficit, výdaje)
  
- ▶ Empirie: pravidla snižují deficity (méně jednoznačně výdaje)
  - ▶ globálně, 57 zemí: Woo (2003)
  - ▶ EU: Hallerberg, von Hagen (1999), Volkerink, De Haan (2001), Hallerberg *et al.* (2006)
  - ▶ Latinská Amerika: Alesina *et al.* (1999); Filc, Scartascini (2005)
  - ▶ Německo (Strauch & von Hagen 1999), Belgie (Stienlet 2000), Švédsko (Molander 2000)
  - ▶ Asie: Lao-Araya (1997)
  
- ▶ OECD/WB: Survey on Budget Practices and Procedures (2003)

# Composite index, World Bank

## ▶ Fiscal rules (FISCRULES)

- ▶ *Fiscal limits*: fiscal rules placing limits on Executive fiscal policy discretion; can the Executive propose waiving or amending the limits
- ▶ *Medium Term Frameworks*: consistent medium-term fiscal framework (targets or ceilings for expenditures, deficits, revenues)
- ▶ *Borrowing limits*: limits on the borrowing activity of lower levels of government; explicit or implicit guarantee of the borrowing activity of lower levels of government; possibility to borrow against future appropriations for operating costs
- ▶ *Reserve Funds*: central reserve funds to meet unforeseen expenditures; regulations defining the permitted uses of the budget reserves; authorities for approving allocations from the reserves

## ▶ Hierarchical procedures (HIERARCHICAL)

- ▶ *Within the Executive*: fixed spending limits for initial Ministry spending plans; the last word; resolution of disputes between Ministries and the central budget authority; percentage of the initial executive branch budget decided by the Principal Executive
- ▶ *Executive-Legislative relations*: consequences of rejection of the budget by Legislature; restrictions on amendments
- ▶ *Cash management*: instruments to monitor budget execution; can the Central Budget authority withhold funds that are appropriated, but not available on a legal or entitlement basis; can it withhold funds for entitlement programs or other areas where legal obligations have been made on behalf of the state

## Jak vysvětlit kladný vliv procedurálních pravidel pomocí teorie?

### ► Proměnné

- počet zájmových skupin
- typ výdajů: produktivní a partikulární
- koordinace zájmových skupin skrze volební systém

P proporční: povolební koordinace (koalice)

M většinový: předvolební koordinace (fúze)

### ► pravidlo

- výdajový rámec (střednědobý rozpočtový plán; dohodnutý ve vládě)
- výdajový strop (nominální fiskální pravidlo; dohodnutý v parlamentu)

### ► Závěry

1. Čím více zájmových skupin, tím méně efektivní rozpočty.
2. Pravidla sníží partikulární výdaje bez ohledu na volební systém.
3. Omezení partikulárních výdajů omezí i *produktivní* výdaje!
4. Účinek rozpočtových pravidel se liší podle volebního systému.

P již výdajové rámce jsou účinné

V pouze výdajový strop je účinný

# Módy procedurálních pravidel

Zdroj: Hallerberg & von Hagen (1999)

- Delegace** silná pozice FM ve všech fázích; vhodné pro jednobarevné kabinetu se stranickou disciplínou
- Kontrakt** slabší pozice FM, dohoda o výdajových rámcích; vhodné pro koaliční kabinetu
- Smíšený** *delegace* v rámci kabinetu, spíše než v parlamentu; *kontrakt* mezi vládou a opozičními stranami tolerujícími vládu; nejednoznačná pozice parlamentu

Hallerberg et al. (2006) uvádějí již jen první dva módy.



## Data z nových členských zemí EU

- ▶ Gleich (2003), ECB Working Paper
- ▶ Yläoutinen (2004), Ministry of Finland Discussion Paper
- ▶ Gregor (2004), IES Working Paper
- ▶ **Fabrizio a Mody (2006), Economic Policy**
- ▶ Zápál (2007), AUCO Czech Economic Review

- ▶ Procedurální pravidla snižují deficit v EU-10.
  - Problémy:
    1. Kódování procedurálních pravidel vychází z Gleicha (2003); Yläoutinen (2004) ale ukazuje horší výkon Gleichova indexu.
    2. Absence subindexů (Hallerberg & von Hagen 2006, HH06, kódují zvláště delegační a kontraktuální pravidla).
    3. Nové indexy se málo kryjí s Gleichovým indexem (překryv s delegačním subindexem HH06 73%, s kontraktuálním subindexem HH06 0%).
    4. Indexy etnolingvistického štěpení od Alesiny et al. (2003): korektní index pro ČR 0,18 (0,11 jazykový), starý index 0,32; vzniklo ze sčítání obyvatel z roku 1991, kdy se 13,2% obyvatel prohlásilo za moravskou národnosti, ve 2001 šlo už jen o 3,7%.
- ⇒ Potřeba preciznější teorie a robustnějších indexů.
- ⇒ Z této studie obtížné implikace pro ČR.

# Fragmentace: EU-8 + Malta, Kypr (Gregor 2004)

Rozpočtový proces  
a partikulární  
zájmy: teorie,  
empirie a realita  
České republiky

Martin Gregor

Úvod

Teorie

Nové členské země

**EU-10**

Česká republika

Závěry

Proměnná/země	CZE	EST	HUN	LAT	LIT
<i>Kabinet</i>					
Počet koaličních stran	<b>3.</b>	7.	4.	10.	2.
Politická koheze	<b>10.</b>	9.	3.	6.	4.
Koncentrace kabinetu	<b>8.</b>	9.	2.	7.	3.
Stranická dominance	1.-7.	1.-7.	1.-7.	1.-7.	9.
Stabilita kabinetu	3.-4.	5.-6.	1.-2.	9.	3.-4.
Efektivní reprezentace	10.	7.	5.	1.	9.
<i>Parlament</i>					
Počet parlamentních stran	<b>3.</b>	6.	7.	5.	10.
Efektivní počet parl.stran	<b>5.</b>	8.	4.	9.	3.
	POL	SLO	SVK	MLT	CYP
<i>Kabinet</i>					
Počet koaličních stran	5.	9.	8.	1.	6.
Politická koheze	5.	8.	7.	1.	2.
Koncentrace kabinetu	4.	10.	6.	1.	5.
Stranická dominance	1.-7.	1.-7.	8.	1.-7.	10.
Stabilita kabinetu	10.	5.-6.	7.	1.-2.	8.
Efektivní reprezentace	8.	2.	6.	4.	3.
<i>Parlament</i>					
Počet parlamentních stran	9.	8.	4.	1.	2.
Efektivní počet parl.stran	7.	10.	6.	1.	2.

## Relativní fragmentace

- ▶ nízká: Maďarsko (+ Malta, Kypr)
- ▶ střední: ČR, Litva
- ▶ vysoká: Polsko, Lotyšsko, Estonsko, Slovinsko a Slovensko

## Česká republika

- + malý počet hráčů (parlamentních i koaličních stran)
- + relativně udržitelný kabinet (stranická dominance, stabilita)
  - menšinové kabinety (index politické koheze, koncentrace kabinetu)
- ! v EU-10 nejsložitější případ
- počtem stran delegační mód, menšinovostí kontraktuální mód
- ? kandidát pro smíšený mód??

# Co říkají studie o procedurálních pravidlech v ČR?

Gleich (2003),  $N = 10$

Subindexy		EU-10
Pozice ministra financí při přípravě	PREPA	5.-6.
Pozice ministra financí při implementaci	IMPLE	10.
Pozice parlamentu	LEGIS	1.
Celkový index	INDEX	5.

Yläoutinen (2004),  $N = 25, 10$

Subindexy		EU-25	EU-10
Pozice ministra financí při rozhodování	MFD	23.-24.	8.-9.
Pozice ministra financí při implementaci	MFI	17.-23.	6.-9.
Pozice parlamentu	PL	15.-18.	5.-7.
Plánování (rozpočtové rámce dle EU)	PEP	15.-21.	10.

Gregor (2004),  $N = 5, 7$

Subindexy			
Ministr financí v kabinetu	FCP	7.	$N = 7$
Vliv parlamentu při rozhodování	PI	5.-7.	$N = 7$
Ministr financí při implementaci	FI	5.-6.	$N = 7$
Pravidla při náhlých šocích	WR	1.-5.	$N = 7$
Vliv parlamentních výborů při implementaci	CM	4.	$N = 5$

Společně s Yläoutinenem (a na rozdíl od Gleicha) potvrzují

- ▶ slabou pozici FM v návrhové fázi,
- ▶ slabou pozici parlamentu.

Žádoucí je posílení, ale závisí na módu.

1. Medializované poslanecké pomníčky jsou vděčné; nicméně tvoří jen část problému.
2. Snížení pravomocí rozpočtového výboru nemusí být žádoucí, zejména v kontrolní a implementační fázi.
3. Vzhledem k nízké fragmentaci spjaté s vysokou četností menšinových či křehkých vlád je nyní žádoucí *smluvní mód* rozhodování (víceleté rozpočtové plánování, při jehož implementaci má nezanedbatelnou roli Parlament).
4. Změna volebního systému = *implicitní* rozpočtová reforma.
5. Design procedurálních pravidel musí reflektovat případnou změnu volebního systému. V budoucnu může být více žádoucí delegace.