

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky

Diplomová práce

2021

Jan Pokorný

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky

**Fiskální a rozpočtové rady jako aktér
ve veřejné politice**

Diplomová práce

Autor práce: Ing. Jan Pokorný

Studijní program: Veřejná a sociální politika

Vedoucí práce: prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.

Rok obhajoby: 2021

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval samostatně a použil jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 26. července 2021

Jan Pokorný

Bibliografický záznam

POKORNÝ, Jan. *Fiskální a rozpočtové rady jako aktér ve veřejné politice*. Praha, 2021. 95 s. Diplomová práce (Mgr.). Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií, Katedra veřejné a sociální politiky. Vedoucí diplomové práce prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.

Rozsah práce: 120 313 znaků (včetně mezer)

Abstrakt

Diplomová práce se zabývá problematikou fiskálních a rozpočtových rad. Cílem práce je analýza Národní rozpočtové rady, která vznikla v roce 2018 a je tak novým prvkem v českém systému fiskální a rozpočtové politiky. Nejdříve dochází k vymezení základních pojmů, jako jsou veřejné finance, fiskální a rozpočtová politika. Následně jsou představeny zdroje neefektivity, které působí na vznik fiskální nerovnováhy, a tedy na veřejné zadlužení. Výchozí myšlenkou pro vznik fiskálních a rozpočtových rad je koncept Fiscal Governance, který je možný krom rad členit na pravidla. Numerická pravidla představují v současnosti často využívaný nástroj, kterým lze hodnotit fiskální disciplínu. Doplnkem těchto pravidel jsou rady, které vystupují jako nezávislé instituce. Vzhledem k nedávanému vzniku dochází v praktické části práce k analýze Národní rozpočtové rady s ohledem na zahraniční zkušenosti nezávislých fiskálních a rozpočtových rad. Na základě výsledků je možné konstatovat, že se Národní rozpočtová rada nevyvíjí existujícím zkušenostem, naopak vhodně zapadá do tohoto portfolia.

Abstract

The diploma thesis deals with the issue of fiscal and budget councils. The aim of the work is the analysis of the Czech Fiscal Council, which was established in 2018 and is a new element in the Czech system of fiscal and budgetary policy. Firstly, basic concepts such as public finance, fiscal and budgetary policy are defined. Subsequently, the sources of inefficiency are introduced, which affect the emergence of fiscal imbalances, and thus public debt. The basic idea for the establishment of fiscal and budget councils is the concept of Fiscal Governance, which can be divided into rules excepting to the councils. Numerical rules are currently a frequently used tool for assessing fiscal discipline. These rules are complemented by councils, which act as independent institutions. Due to the recent emergence, the practical part of the work analyses the Czech Fiscal Council regarding the foreign experience of independent fiscal and budget councils. Based on the results, it can be stated, that the Czech Fiscal Council does not deviate from the existing experience, on the contrary, it fits appropriately into this portfolio.

Klíčová slova

Fiskální politika, rozpočtová politika, veřejný dluh, Fiscal Governance, fiskální pravidla, nezávislé fiskální instituce, Národní rozpočtová rada

Keywords

Fiscal policy, budgetary policy, public debt, Fiscal Governance, fiscal rules, independent fiscal institution, Czech Fiscal Council

Title

Fiscal and Budget Council as Actor in Public Policy

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval prof. PhDr. Františku Ochronovi, DrSc., za nasměrování mé práce na začátku výzkumu. Poděkování patří také mé rodině za oporu a Ditě Vocáskové za její podporu během psaní a finalizace této práce.

Obsah

Úvod.....	10
1 Cíle a účel práce	12
1.1 Cíl práce a výzkumné otázky	12
1.2 Účel práce	13
2 Metodologie výzkumu	14
2.1 Výzkumný design	15
3 Teoretická východiska	18
3.1 Veřejné finance	18
3.2 Fiskální a rozpočtová politika	20
3.3 Rozpočet, deficit a dluh	21
3.4 Zdroje neefektivity veřejných financí	22
4 Fiscal Governance	28
4.1 Dluh a fiskální disciplína	29
4.2 Fiskální a rozpočtová pravidla	32
4.2.1 Pravidla v USA a EU	35
5 Fiskální a rozpočtové rady	38
5.1 Mezinárodní organizace	40
5.1.1 Principy fiskálních a rozpočtových rad	41
5.1.2 Index funkcí fiskální institucí	43
5.1.3 Mezinárodní síť	44
5.2 Efektivnost fiskálních a rozpočtových rad	45
6 Fiscal Governance v České republice	47
6.1 České veřejné finance	47
6.2 Geneze české Fiscal Governance	48
6.2.1 Vývoj fiskálních pravidel	49
7 Národní rozpočtová rada a zahraniční praxe	52
7.1 Kontext a vznik	53
7.2 Právní základ	54
7.3 Vztahy s exekutivní a zákonodárnou mocí	54
7.4 Mandát, funkce a pracovní program	56
7.5 Rozpočet	57
7.6 Personální obsazení	59
7.6.1 Vedení	59
7.6.2 Zaměstnanci	60
7.7 Přístup k informacím	61
7.8 Transparentnost	62
7.9 Externí hodnocení	64
7.10 Shrnutí	65
8 Návrhy a doporučení	66
9 Výsledky a diskuze	68

Závěr.....	71
Přínosy práce	71
Doporučení pro další výzkum.....	72
Summary	73
Seznam tabulek.....	91
Seznam obrázků	91
Seznam zkratk.....	92
Přílohy	94

Úvod

Předložená diplomová práce s názvem „Fiskální a rozpočtové rady jako aktér ve veřejné politice“ byla zpracována jako závěrečná práce k ukončení studia v oboru Veřejná a sociální politika na Katedře veřejné a sociální politiky na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy.

Diplomová práce se věnuje velmi aktuální problematice, která souvisí s fiskální a rozpočtovou politikou země. Obě politiky jsou klíčové, avšak za poslední více jak rok toto téma zvýšilo svou důležitost, což souvisí se šířením koronaviru SARS-CoV-2, způsobující onemocnění COVID-19. Šíření koronaviru vedlo k pandemické situaci, která bezprecedentně zasáhla nejen celou Českou republiku, ale celý svět.

Počátek nošení ochrany dýchacích cest, uzavírání částí národního hospodářství, uzavírání okresů, omezení pohybu pouze na katastr obce či vycházení pouze za daných výjimek představuje některé nedávno uplatněné opatření proti tomuto šíření. Něco, co bylo, nejen pro autora práce, nepředstavitelné, nastalo i v České republice.

Vzhledem k omezení ekonomické aktivity jednotlivých hospodářství, přišla ekonomická krize. Tato krize je navíc spojena s otázkami kolem fiskální a rozpočtové politiky. Vlády jednotlivých zemí musely rozhodovat o podpoře podnikatelům, kteří z vládního nařízení uzavřeli či omezili svou podnikatelskou aktivitu. Na straně druhé nastal výpadek příjmů, a to s ohledem na nucenou odstavku, která omezila možnosti nákupu.

Oboje vedlo a stále vede k obrovskému navyšování veřejného dluhu, které se za poměrně krátkou dobu zvýšilo o několik stovek miliard. Skokem, se Česká republika dostala v rámci relativní výše zadlužení výše o několik jednotek procentního bodu.

Uvolnění rozpočtové kázně muselo předcházet i rozvolnění pravidel o fiskální disciplíně, na což upozorňovala a stále upozorňuje česká nezávislá fiskální a rozpočtová rada, která nese název Národní rozpočtová rada a vznikla v roce 2018, tedy pár let před další ekonomickou krizí.

Právě této radě je věnována pozornost v práci. Zároveň je zde nutné zmínit, že je obtížné analyzovat tak krátké trvání této rady, vzhledem k přerušení „normálního“ období po dvou letech jejího fungování.

Diplomová práce je rozdělena do devíti kapitol, které jsou ještě doplněny o text tohoto úvodu a o závěr práce. V první kapitole dochází k představení cíle práce, který obsahuje

i výzkumné otázky. Poté následuje představení metodologie výzkumu, která byla využita pro zpracování obou částí práce, tedy pro teoretickou a praktickou část.

Teoretická část práce se skládá ze tří kapitol. Nejdříve dochází k obecnému představení teoretických východisek, která jsou důležitá pro jednotné pochopení některých pojmů v této práci. Zároveň se jedná o seznámení s důvody vedoucí ke vzniku Fiscal Governance, které je představeno ve čtvrté kapitole.

Koncept Fiscal Governance je možné rozdělit v základním členění na fiskální a rozpočtová pravidla a rady. Vzhledem k tomu, že práce se zaměřuje právě na rady, tak analýza těchto rad je v páté kapitole.

Další kapitoly již představují praktickou část práce. Nejdříve dochází k obecnému úvodu do české Fiscal Governance, po které následuje analýza Národní rozpočtové rady a komparace se zahraniční praxí.

Na základě analyzování Národní rozpočtové rady jsou v osmé kapitole představeny návrhy a doporučení pro další vývoj české rady. V kapitole devět dochází k zodpovězení výzkumných otázek, které byly představeny v části Cíle a účel práce.

Poslední částí diplomové práce je shrnutí řešené problematiky, které je obsaženo v Závěru.

1 Cíle a účel práce

Obsahem této kapitoly je představení předmětu zkoumání této diplomové práce. Dále jsou stanoveny cíle a výzkumné otázky. Toto vymezení a jeho potřebnost je dána možností následného zhodnocení práce, tedy zda byl naplněn účel. Dle vymezení Punche (2015) tato kapitola odpovídá na otázky co a proč. Poslední z otázek, tedy jak, je zodpovězena v kapitole 2.

Objektem výzkumu této práce jsou fiskální a rozpočtové rady (dále rady), které jsou zřizovány v jednotlivých státech, a to především v Evropě. Předmětem výzkumu této práce se pak stává česká fiskální a rozpočtová rada, tedy tzv. Národní rozpočtová rada (dále NRR), a to vzhledem na její postavení v systému veřejné politiky.

1.1 Cíl práce a výzkumné otázky

V rámci stanovení základních parametrů práce došlo nejdříve ke stanovení hlavního cíle práce, který byl následně dekomponován do dílčích cílů práce. Smyslem této dekompozice je splnění dílčích cílů, které jsou následně zpracovány, a s využitím metody syntézy je splněn i hlavní cíl práce.

Zároveň následně došlo i k vytvoření výzkumných otázek. V průběhu zpracování textu docházelo k postupnému plnění dílčích cílů a vytváření předpokladů pro vytvoření odpovědí na výzkumné otázky za využití jednotlivých metod. V kapitole Výsledky a diskuze dochází pomocí metody syntézy ke shrnutí výsledků a k zodpovězení výzkumných otázek.

Hlavním cílem této práce je analyzování fiskálních a rozpočtových rad s ohledem na jejich postavení jako aktéra ve veřejné politice a navržení doporučení pro českou Národní rozpočtovou radu jakožto novou organizaci v kontextu české Fiscal Governance.

Na základě takto zvoleného hlavního cíle následně došlo k jeho dekompozici na dílčí cíle, kterými jsou:

- Prozkoumat genezi a vývoj Fiscal Governance.
- Provést analýzu Národní rozpočtové rady a komparovat její uspořádání s jinými fiskálními a rozpočtovými radami zemí Evropské unie.
- Na základě provedené analýzy a komparace provést syntézu a zhodnocení stavu fiskálních a rozpočtových rad a vyvodit doporučení pro českou Národní rozpočtovou radu.

Výzkumné otázky byly definovány takto:

VO1: Jaké okolnosti vedly ke vzniku Fiscal Governance a jaké jsou faktory vzniku rad?

VO2: Jaké jsou činnosti rad a jaké jsou rozdíly mezi jednotlivými radami?

VO3: Jak jsou rady vnitřně uspořádány? Má toto uspořádání vliv na činnost rad?

VO4: Jaké závěry vyplývají z analýzy rad pro činnost Národní rozpočtové rady?

Odpovědi na tyto otázky jsou obsáhnuty v páté kapitole práce Výsledky a diskuze.

1.2 Účel práce

Důvodem vzniku této práce je aktuálnost problematiky, a to vzhledem na několik hledisek. Primárně, Národní rozpočtová rada představuje mladý prvek ve struktuře české fiskální a rozpočtové politiky, který stále hledá své postavení, a to i s ohledem na pravomoci, vnitřní organizaci apod.

Dalším důvodem je aktuální stav českých veřejných financí, které se, jak je v práci ukázáno, dostávají do neudržitelné pozice, a to již v relativně krátkém horizontu. Tento stav je majoritně ovlivněn politickými a institucionálními prvky nastavení. Nicméně jedním z řešení může být větší zapojení rady. Se zřetelem na to jsou posuzovány v této práci i zahraniční rady a jejich pravomoci, vnitřní organizace atd.

Autor práce si tak klade za cíl zhodnotit současné možnosti pro další rozvoj fiskálních a rozpočtových rad, přičemž čerpá především ze zahraničních zkušeností. Tyto zkušenosti mohou být využity i pro uplatnění v České republice, a to v rámci dalšího rozvoje Národní rozpočtové rady.

2 Metodologie výzkumu

Metodologie představuje základní pojem k dalším termínům, kterými jsou metodika a metody. Zatímco metodologie představuje obecnou nauku, která může být buď pozitivistická (nenormativní), tedy je dbáno na nezainteresovanost a objektivní popis daných skutečností, nebo je tomu naopak a pak se jedná o normativní pohled. Hodnotící soudy jsou vyjádřeny ve druhém ze zmiňovaných typů metodologie. Metodika výzkumu zachycuje již postup realizace výzkumu a metody představují konkrétní nástroje, které jsou využity pro zkoumání dané problematiky. (Ochrana et al., 2010)

Výzkum pak představuje proces získávání nových poznatků (Hendl a Remr, 2017). Výzkum by měl být dle Punche (2015) organizovaný, systematický a měl by mít logiku v rámci zkoumání.

Výzkumy je možné dále členit dle různých charakteristik, příkladem členění může být dle objektivních činností (teoretický a empirický výzkum), účelovosti výzkumu (deskriptivní, explorační a explanační výzkum) či dle využitého paradigmatu, což již úzce souvisí s designem výzkumu, který může být kvalitativní, kvantitativní či smíšený. (Eger a Egerová, 2017)

Kvantitativní výzkum využívá především číselných údajů. Je zde využíváno deduktivního přístupu, který bere v úvahu nejdříve teoretické poznání, na základě kterého jsou vytvořeny hypotézy, dochází k operacionalizaci výzkumu tak, aby následně mohlo dojít ke sběru a analýze dat. (Hendl a Remr, 2017)

U kvalitativního výzkumu je využíváno induktivního přístupu. Využití tohoto designu je vhodné v málo prozkoumaných oblastech. V rámci kvalitativního výzkumu může být využito trychtýřového přístupu, kdy dochází nejdříve k položení výzkumných otázek. Následuje upřesnění možných přístupů a subjektů. Pokud je to nutné, tak může docházet k revizím v předešlých krocích. (Eger a Egerová, 2017)

Smíšený výzkum implementuje oba předešlé přístupy tak, aby bylo využito pozitiv a zároveň došlo ke snížení negativ (Vlčková, 2011). Creswell a Plano Clark (2011) pak upozorňují na nutné rozhodnutí v rámci kombinace kvantitativního a kvalitativního výzkumu, tedy do jaké míry bude využito z designů a v jakém čase výzkumu. Na základě toho pak dochází i k členění smíšeného výzkumu.

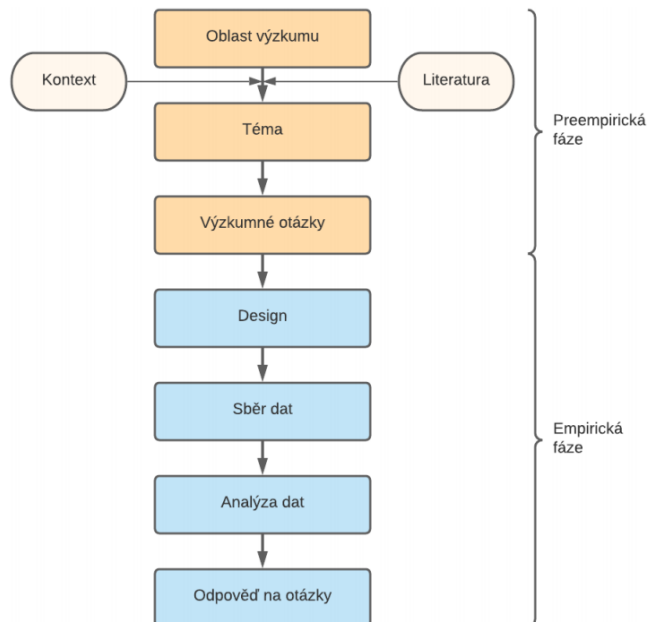
Obrázek 1 zachycuje jednotlivé kroky v možném zjednodušeném modelu výzkumu, který

začíná výběrem jeho oblasti a tématu, a končí odpovědí na stanovené výzkumné otázky. Tento zjednodušený model výzkumu byl využit i v této práci. Nejdříve došlo ke stanovení oblasti výzkumu, která byla vzhledem k autorovu zájmu směřována do oblasti veřejných financí. Po studiu odborné literatury a s ohledem na možnosti a kontext, byly zvoleny fiskální a rozpočtové rady jako vhodné téma práce.

V rámci textu je nutné upozornit na možné alternativní názvy pro fiskální a rozpočtové rady. Autor práce využívá jako alternativní názvy pro fiskální a rozpočtové rady – nezávislé instituce, fiskální rady, nezávislé fiskální autority a organizace. Ač je v zahraniční i české literatuře využíváno těchto alternativ, tak autor se i nadále domnívá, že fiskální a rozpočtové rady představují vhodný název, který vystihuje prolínání fiskální a rozpočtové politiky a zaměření jednotlivých rad, jejichž název by měl tuto šíři reflektovat.

Po stanovení tématu práce došlo k vymezení hlavního cíle, dílčích cílů a výzkumných otázek. V rámci zjednodušeného modelu výzkumu tak došlo k naplnění preempirické fáze výzkumu.

Obrázek 1: Zjednodušený model výzkumu



Zdroj: vlastní zpracování dle Eger a Egerová (2017), 2021.

2.1 Výzkumný design

Výzkumný design by dle Veselého a Nekoly (2007) měl být chápán jako soubor tří složek, kterým je celková struktura výzkumného problému, sběr dat a jejich následná analýzy.

Jednotlivé složky mají přitom být ve vzájemném souladu.

V rámci této práce je využito smíšeného výzkumného designu, který je kromě kvalitativních dat obohacen i o kvantitativní data, která vhodným způsobem rozšiřují řešenou problematiku. Praktická část této diplomové práce je řešena případovou studií, která je doplněna o zahraniční praxi, aby mohlo dojít ke komparaci se zahraničími zkušenostmi.

Případová studie je zaměřena na popis jednoho či několika málo případů, kterými může být program, událost, instituce, proces či právě organizace. Využití případové studie je vhodné především pro hlubší analýzu a pochopení kauzalit. (Nekola, Veselý a Ochrana, 2007)

Hendl (2012) definuje tři fáze prováděného výzkumu, a sice definici a plán výzkumu, přípravu, sběr dat a analýzu a poslední část, kterou je analýza a závěry. V první fázi definice a plánu výzkumu je postupováno od návrhu teorie, přes výběr případu a návrhu sběru dat. Ve druhé fázi dochází ke sběru dat a jejich analýze, na základě čehož je vytvořena případová studie. V poslední části dochází k provedení závěrů a k případné modifikaci teorie. (Hendl, 2012)

Chrastina (2019) definuje čtyři klíčová slova, resp. oblasti, která definují zpracovávanou případovou studii. Jedná se o definování základních parametrů případové studie, které je v kontextu této práce následující:

1. Případ: jediný případ (organizace) – Národní rozpočtová rada.
2. Detailnost/intenzita: výzkum je zaměřen na praxi v rámci Národní rozpočtové rady jako aktéra ve veřejných politikách České republiky.
3. Kontext: studie vzniká v kontextu daných fiskálních a rozpočtových pravidel, zvláště důležitou pozici má v tomto případě zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.
4. Vícedruhovitost sběru dat: je využito kombinace metod a zdrojů tak, aby byl pohled na organizaci co nejširší.

Případová studie vychází z osnovy, která je představena v kapitole 7 Národní rozpočtová rada a zahraniční praxe. Osnova byla vytvořena na základě studie Trappa, Lienerta a Wehnera (2015), kteří provedli analýzu 18 organizací v zemích Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD). Jak autoři uvádějí, tak se jedná o nejvíce ucelenou studii vzniklou na toto téma.

Sběr a analýza dat byla provedena za využitím několika metod. Jedná se o literární rešerši, která je využita především v teoretické části práce, kde bylo využito logické posloupnosti. Z toho důvodu jsou nejdříve představeny základní pojmy jako veřejné finance či fiskální a rozpočtová politika. Následně je upozorněno na hlavní důvod vzniku – tedy na zdroje neefektivity ve veřejných financích. Logickou návazností se pak práce přesouvá ke konceptu Fiscal Governance, který reaguje na tyto zdroje neefektivity zaváděním pravidel a rad. V rámci literární rešerše bylo čerpáno jak z odborných knih, tak článků.

Důležitou součástí byla analýza dokumentů, tedy navazující desk research. Pro zpracování práce bylo využito analýzy legislativního rámce, souvisejících dokumentů, publikačních výstupů Národní rozpočtové rady, ale rovněž dalších odborných dokumentů, jak bylo zdůrazněno již v předchozím odstavci.

Dále bylo využito metod, jako je analýza, komparace, a to především pro srovnání různých přístupů k pojmům a k porovnávání české a zahraniční praxe v oblasti fiskálních a rozpočtových rad. Deduktivní metoda byla využita především v části 8 Návrhy a doporučení. Metoda syntéza byla použita především v částech, kde docházelo ke shrnutí problematiky, ať už šlo o kapitolu 7 či Závěr.

3 Teoretická východiska

Kapitola Teoretická východiska se zaměřuje na popis základních pojmů, které představují předpoklad pro jednotné chápání termínů v této práci. Nejdříve dochází k analýze veřejných financí, které jsou v ústředním zájmu rad. Následně dochází k analýze fiskální a rozpočtové politiky a k vymezení rozdílnosti těchto pojmů, které je důležité pro pochopení přívlastků u rad.

V další části se práce dostává na vymezení základních pojmů, a sice rozpočet, deficit a dluh. Vznik deficitů, a tedy i dluhu, je důležitým předpokladem pro otázku neefektivity veřejných financí a vzniku konceptu Fiscal Governance.

3.1 Veřejné finance

Zjednodušeně je možné popsat veřejné finance jako finanční tok, který se dotýká veřejného sektoru. Veřejné finance se od podnikových financí a financí domácností odlišuje svými charakteristickými principy, mezi které se řadí nenávratnost, neekvivalence a nedobrovolnost. (Dvořák, 2008)

Princip nenávratnosti představuje jednu z forem finančních vztahů, která je spojena především s veřejnými financemi. Princip nenávratnosti tkví v odvedení platby (např. daňové povinnosti) bez jejího protiplnění. Mezi další formy patří návratná forma (např. půjčka), podmíněně návratná forma (pojistné platby) a realizační forma (prodej či nákup výrobků). (Hrdý a Krechovská, 2016)

S předchozím principem úzce souvisí neekvivalentnost, kdy občan odvádí zákonem danou výši daně, ale přínos z veřejného sektoru pro něj není v ekvivalenci s odvedenými platbami. Přínos veřejného sektoru pro občany tedy není závislý na odvedených platbách veřejnému sektoru. (Dvořák, 2008)

Posledním principem je nedobrovolnost, která rovněž dle názvu představuje účel principu. Platby veřejnému sektoru (daně, pojistné apod.) jsou platby zákonem povinné, stát tedy využívá svého postavení mocenské jednotky, aby mohl získávat prostředky pro výkon svých funkcí. (Hejduková, 2015)

Musgrave a Musgrave (1989) definují tři funkce veřejných financí, kterými jsou alokační, distribuční a stabilizační funkce. Alokační funkce se zaměřuje na poskytování veřejných či smíšených statků. Důvodem takového poskytování je snaha zvýšit efektivnost tržní alokace

zdrojů. Distribuční funkce je zaměřena na proces přerozdělování důchodů (ve smyslu příjmů) a majetku. Tato funkce je realizována jednak prostřednictvím daňové soustavy (např. progresivním zdaněním) a jednak sociálními transfery. Předchozí funkce veřejných financí jsou zaměřeny na mikroekonomickou úroveň, u poslední funkce jsou sledovány makroekonomické veličiny.

Stabilizační funkce je zaměřena na cíle jako je vysoká zaměstnanost, přiměřená míra inflace a dostatečná úroveň ekonomického růstu. V rámci této funkce mohou být využívány monetární či fiskální nástroje. U fiskálních nástrojů se jedná o působení na fiskální politiku, která bude popisována v další subkapitole. (Musgrave a Musgrave, 1989)

Vzhledem k tomu, že se každá z představených funkcí zaměřuje na jiný cíl, je koordinace těchto funkcí problematická. Musgrave a Musgrave (1989) jako příklad dávají přání veřejnosti ve zvýšení nabídky veřejných služeb, v takovém případě vzniká potřeba nalezení finančních toků při nutnosti rovnováhy financování bez vzniku zadlužení. Takovým nástrojem pro financování se stává zvýšení daňové sazby, což může mít dopady na distribuční politiku. V takovém případě se může veřejnost rozdělit na:

- skupinu, která odmítá zvýšení veřejných služeb, přičemž důvodem by byly pravděpodobněji dopady na důchod této skupiny, než v tom, že by se jim nelíbilo zvýšení veřejných statků,
- skupinu souhlasící se zvýšením veřejných služeb, neboť jim může vyhovovat spíše změna v distribuční politice, a tedy v jejich důchodu, oproti tomu, že by se jim líbilo zvýšení veřejných statků.

Podobně je možné pokračovat i na příkladech u dalších funkcí (Musgrave a Musgrave, 1989). S ohledem na to je patrná problematičnost při rozhodování o toku veřejných financí. Toto téma je ovlivněno především politickým uspořádáním a prioritami vládnoucí skupiny. Problematická při rozhodování o veřejných financích je dána tím, že je:

- rozhodováno o velkém množství peněz,
- jde o kolektivní rozhodování, které je do velké míry centralizováno a anonymizováno,
- nastavení toků veřejných financí má vliv na každého jedince, resp. domácnost, což vytváří lobbystické tlaky. (Dvořák, 2008)

Výše zmíněné důvody vedou k následné nerovnováze veřejných financí v rámci fiskální

a rozpočtové politiky.

3.2 Fiskální a rozpočtová politika

Fiskální a rozpočtová politika patří do širší skupiny veřejných politik, které je dále možné začlenit do skupiny hospodářské politiky (Potůček a LeLoup, 2005). V české terminologii jsou pojmy fiskální politika a rozpočtová politika často zaměňovány. Nicméně v zahraniční praxi, a to především v anglické terminologii, se jedná o dva odlišné pojmy, které jsou reflektovány skrz funkce veřejných financí. (Dvořák, 2008)

Fiskální politika je tak zaměřena na stabilizační úlohu veřejných financí. Cílem této politiky pak je udržení makroekonomické rovnováhy vzhledem na dané veličiny. Přičemž nejvíce pozornosti je věnováno míře nezaměstnanosti a produktu. Nástrojem fiskální politiky je rozpočet. (Musgrave a Musgrave, 1989).

U rozpočtové politiky je kladen důraz na alokační a distribuční funkci. Tím je dán i cíl této politiky, kterým je ovlivnění mikroekonomických tržních selhání, mezi které patří externality, existence veřejných statků, nedokonalé informace, konkurence aj. Hlavním nástrojem je v tomto případě rovněž rozpočet. (Samuelson a Nordhaus, 2010)

Politiky se od sebe odlišují svým vztahem k rozpočtu. Rozpočtová politika se snaží zajistit zmiňované funkce, které mezi sebou do jisté míry i soupeří, jak bylo popsáno výše na příkladu dle Musgrave a Musgrave (1989), přičemž dopad na rozpočet by měl mít neutrální - tedy cílem je vyrovnaný rozpočet. U fiskální politiky je to jeden z více cílů, který ovšem není prioritní (Dvořák, 2008).

V konečném důsledku je ovšem nutné podotknout, že praktické odlišení těchto politik není možné, neboť v reálném důsledku dochází k jejich proplétání. K jejich odlišení došlo na přelomu 20. a 30. let 20. století, tedy s ohledem na Velkou hospodářskou krizi a její následky. (Peková, 2011).

Roku 1936 poskytl John M. Keynes novou ekonomickou doktrínu, která byla zachycena v jeho díle „Obecná teorie zaměstnanosti, úroku a peněz,“ čímž došlo k odklonu od původních předpokladů. Na základě díla nebylo již veřejné zadlužení vnímáno tak negativním způsobem. Keynes poskytl vědecký předpoklad pro fiskální expanzi, která dokáže působit na agregátní poptávku a její růst v době krize, kdy ostatní sektory utlumují svou výdajovou činnost. (Mach, 2001)

3.3 Rozpočet, deficit a dluh

Jak bylo uvedeno, tak nástrojem fiskální i rozpočtové politiky je rozpočet. Rozpočet představuje peněžní fond, který se skládá ze dvou stran – příjmů a výdajů. Existence rozpočtu je dána jeho účelem, tedy oblastí, na kterou mohou být alokovány peněžní výdaje. Zároveň jsou i zákonem definovány příjmy takového fondu. (Hejduková, 2015)

Na rozpočet je možné nahlížet z různých perspektiv:

- institucionální pohled – rozpočty dle úrovně vládnutí – rozpočet centralizovaný (státní rozpočet) či decentralizovaný (rozpočet územních samospráv),
- systémový pohled – výsledek hospodaření daného rozpočtu (viz dále),
- finanční pohled – rozpočet představuje finanční plán, které je možné dále členit,
- procesní pohled – rozpočtová pravidla pro sestavení, schválení a kontrolu rozpočtu (Maaytová a kol., 2015).

Systémový pohled představuje konečné hospodaření daného peněžního fondu za příslušné období (zpravidla fiskální rok, který může být shodný s kalendářním rokem). Saldo hospodaření může být:

- aktivní (přebytek) příjmy > výdaje
- pasivní (deficit) příjmy < výdaje
- vyrovnaný příjmy = výdaje (Maaytová a kol., 2015).

Rozpočtový deficit je možné dále členit na:

- skutečný – dle výsledku hospodaření,
- strukturální – deficit bez vlivu hospodářského cyklu,
- cyklický – rozdíl mezi skutečným a strukturální deficitem (Samuelson a Nordhaus, 2010).

Existence krátkodobé nevyrovnanosti rozpočtů ve smyslu jeho deficitu může být řešena vydáním krátkodobých cenných papírů (např. pokladniční poukázky). Zároveň rozpočet může být během roku nevyrovnaný, ale výsledné saldo může být aktivní. Další možností je dlouhodobé vytváření deficitů, které představují dluh, který je tvořen nejen deficity jednotlivých let, ale zároveň i náklady spojeným na výpůjčku peněžních zdrojů. (Dvořák, 2008)

Dluh je možné členit s ohledem na úrovně, které zahrnuje. Státní dluh vzniká na základě deficitů státního rozpočtu a z toho dalších plynoucích závazků. Vládní dluh (též dluh veřejných institucí) je rozšířen o státní fondy, Národní fond ad., jedná se tedy o širší vymezení institucí oproti státnímu dluhu. Veřejný dluh již zahrnuje nejen vládní dluh, ale i závazky dalších institucí veřejného sektoru jako jsou municipality či zdravotní pojišťovny. (Hejduková a Pokorný, 2020)

Dluh je možné dále členit dle jiných aspektů, např. vzhledem na to kdo drží dluh (interní a externí dluh), jaká je splatnost (krátkodobý, dlouhodobý), v jaké formě je dluh držen (pokladniční poukázky, dluhopisy, příp. jiné). (Mustrave a Musgrave, 1989)

Dále je možné zabývat se otázkou efektu veřejného dluhu. Efekty zadlužení je pak možné sledovat v oblasti finanční a makroekonomické. Finanční důsledky dluhu jsou v krátkém horizontu spíše pozitivní, neboť představují možnost financování potřeb rozpočtu v období roku. U delšího časového horizontu už se projevují negativní efekty, a to především ve smyslu nutnosti krytí minulých rozpočtových deficitů současným rozpočtem, což může vést k dalším negativním jevům. (Maaytová a kol., 2015)

Makroekonomické důsledky se projevují na veličinách, kterými jsou hrubý domácí produkt, inflace, nezaměstnanost a platební bilance. S tím souvisí např. studie věnující se hypotéza negativního vztahu mezi zadlužením a nižším růstem hrubého domácího produktu. (Ferraz a Portugal Duarte, 2015)

Nahlížení na dluh a jeho makroekonomické důsledky je nicméně ovlivněno jednotlivými makroekonomickými školami, které vycházejí z odlišných dogmat. Zatímco neoklasická škola odmítá deficity, neboť dle předpokladu rozpočtová politika není schopna ovlivnit reálné proměnné, tak naproti tomu dle doktríny Keynesa a jeho školy, stejně jako jeho následovníků, je možné ovlivnit reálné proměnné při splnění určitých podmínek deficitního financování. Premisou této doktríny je mimo jiné neefektivní alokace zdrojů prostřednictvím tržních sil. (Maaytová a kol., 2015)

3.4 Zdroje neefektivity veřejných financí

Předchozí text této kapitoly se zabýval problematikou vymezení veřejných financí a bylo i nastíněno proč je obtížné rozhodovat o alokaci veřejných prostředků. Kromě toho došlo i vymezení stavů veřejných financí, tedy veřejného dluhu a jeho důsledků. V této subkapitole je věnována pozornost otázkám zdrojů této neefektivity, tedy proč veřejný dluh vzniká.

Pozornost je věnována zdrojům v rámci politických a institucionálních příčin.

Touto problematikou se zabývá nová politická ekonomie, především škola veřejné volby, která se zabývá ekonomicko-politickým pohledem. Důvodem vzniku této školy je rozhodování ve veřejném sektoru, které není ovlivněno pouze veřejným zájmem, ale do tohoto rozhodování mohou vstupovat a vstupují i individuální zájmy či lobbisté. (Holman, 2005)

Gregor (2005) v této souvislosti představuje hlavní hypotézy zdrojů neefektivity, podobně jako Dvořák (2008). Vybrané neefektivity jsou dále stručně popsány.

Mezigenerační redistribuce

Teorie vychází z předpokladu dvou generací A a B. První generace A má možnost ovlivnit co předá následující generaci. Jednak se může jednat o dárek v podobě rozpočtového přebytku, nebo dluh. Stejně alternativy má i následující generace B pro generaci C.

V teorii mezigenerační redistribuce ovšem dochází navíc k rozdělení společnosti na osoby s vyšším příjmem (bohaté) a nižším příjmem (chudé). Dědictví pak představuje luxusní statek. S ohledem na to ze strany chudých je preferována spotřeba a zanechání mírného dluhu pro následující generaci B. U bohatých je preference zanechání přebytku. (Cukierman a Meltzer, 1989)

Řešením tohoto problému u chudých není zanechání soukromého dluhu (které by bylo i obtížné), ale veřejného dluhu. Při platnosti rozdělení zisku z deficitu rovnými transfery dojde k tomu, že bohatí nebudou takový dluh odmítat (transfery pro ně zvyšují dědictví). Výsledkem je pak podpora pro dluh u obou skupin, kterých ovšem postihne v důsledku následující generace s nízkými příjmy. (Gregor, 2005)

Přerozdělování ze společného rozpočtu

Nebo též model geografické koncentrace zájmu, kde zájmem jednotlivce je v případě společného rozpočtu jednak maximalizovat vlastní přínosy a jednak minimalizovat s tím spojené náklady, které se snaží převést na ostatní v podobě zdanění. Výsledkem toho jsou neoptimální veřejné finance. (Dvořák, 2008)

Toto rozhodování pak ovlivňuje i voliče, který preferuje zástupce, který bude schopen zajistit financování veřejných statků v oblasti daného voliče, ale zároveň na vrcholné úrovni bude preferovat fiskálně konzervativní stranu. Tedy na příkladu USA průměrný americký

volič preferuje poslance Demokrata a prezidenta Republikána. Volič si tak snaží zajistit nízké daně s tím, že tento výnos bude maximálně využit v jeho obvodu. (Chari, Jones, Marimon, 1997)

Politická ekonomie (fiskálních) reforem

Politická ekonomie reforem je ovlivněna akumulací veřejného zadlužení, které se stále zvětšuje. Cílem pak je, aby strana nemusela provést nutné reformy ke stabilizaci veřejných financí, ale aby tak učinil její protivník. Strany přitom neznají ochotu té druhé strany provést fiskální reformu. V jistém bodě (war of attritions) se pak jedna ze stran dostává do pozice, kdy provede fiskální reformu. Důvodem pro provedení reforem může být jejich nutnost (velmi špatná pozice veřejných financí), ale je možné uvažovat i o dalších alternativách (filozofie strany, nedostatek trpělivosti apod.). (Gregor, 2005)

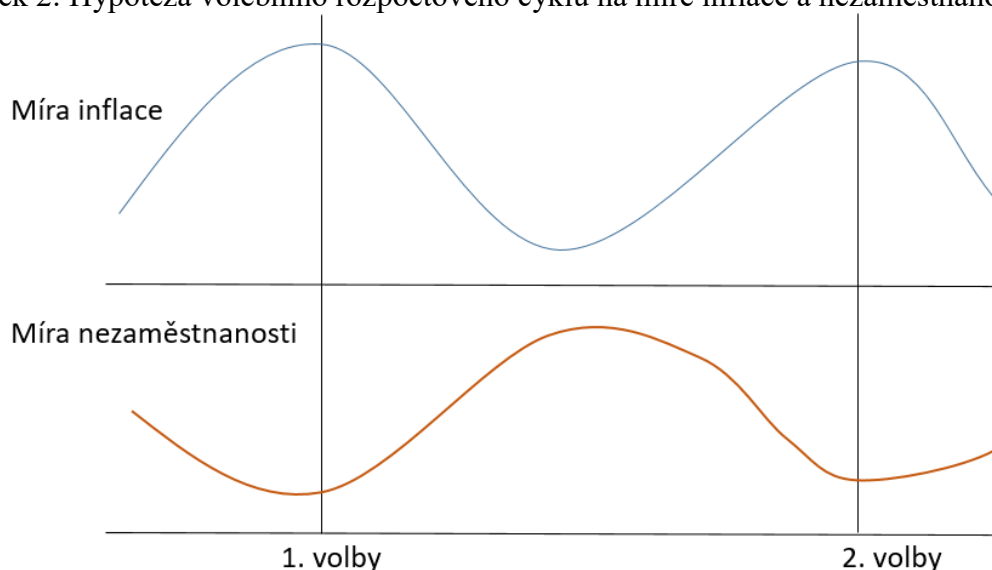
Alternativou k tomu je hypotéza o **negativním strategickém chování**, které je dána tím, že vláda ovlivňuje pozici budoucí vlády. Fiskální disciplinovanost se tak bude s větší mírou pravděpodobnosti řídit vláda, která předpokládá své znovuzvolení pro další funkční období, a tedy bude zároveň zodpovědná za podobu veřejných financí a jejich udržitelnosti (Dvořák, 2008).

Hypotéza volebního rozpočtového cyklu

Nebo též pouze politický hospodářský cyklus vychází z předpokladu, že se vláda snaží maximalizovat počet voličů v dalších volbách. Chování vlády se tak odlišuje v povolební fázi a v předvolební fázi. Tento cyklus bývá často znázorňován za pomoci míry inflace a nezaměstnanosti, tedy na dvou protichůdných makroekonomických cílech, viz Obrázek 2. (Jackson a Brown, 2003)

V povolební době je možné očekávat snahu snížit míru inflace, která ovšem vede k vyšší míře nezaměstnanosti (jedná se o nepřímou úměru, viz tzv. Phillipsova křivka). Opačný efekt je očekáván v předvolebním období. Před volbami se snaží vládní strany maximalizovat svou popularitu, a tedy volební zisk. Cílem se tak stává snaha minimalizovat míru nezaměstnanosti, čímž ovšem vzroste míra inflace, která je řešena opět v povolebním období. Jedná se tedy o stále pokračující cyklus, který se odvíjí od termínu dalších voleb.

Obrázek 2: Hypotéza volebního rozpočtového cyklu na míře inflace a nezaměstnanosti



Zdroj: vlastní zpracování dle Jackson a Brown (2003), 2021.

Volby tedy představují dle této hypotézy důležitý prvek s ohledem na pragmatické chování politiků, které má důsledky i pro veřejné finance. V době před volbami dochází k růstu veřejných výdajů a po volbách je možné očekávat větší fiskální disciplinovanost vlády až do okamžiku blížících se dalších voleb.

Fiskální iluze

S předcházející hypotézou úzce souvisí pojem fiskální iluze. Pojem fiskální iluze byl zaveden italským ekonomem Puvianim na přelomu 19. a 20. století, nicméně došlo k zapomnění na jeho dílo a ke znovuobjevení dochází až v roce 1941. Do popředí zájmu se koncept dostal v 50. a 60. letech. (Buchanan, 1998)

Jak uvádí Fasora (2012), tak za znovuobjevením pro veřejné finance stojí James Buchanan, který rovněž patří k zakladatelům již uváděné školy veřejné volby (Holman, 2005).

Puvianiho myšlenka vychází z předpokladu státu jako monopolistické síly. A zároveň společnost je možné rozdělit na dvě skupiny, na ty co mají moc (vládnoucí) a uplatňují ji vůči druhé skupině (ovládání). Koncept pak bere fiskální strukturu jako institucionální prostředek. Vládnoucí třída pak získává od ovládaných finanční prostředky, které alokuje na veřejné statky a služby, jež chce poskytovat. Se zřetelem na to je kladena otázka: Jak má vypadat fiskální systém tak, aby byl minimalizován odpor plátců daně (ovládaných), a to pro jakoukoliv úroveň finančního výnosu, která je vládnoucí třídou požadována? (Buchanan, 1998)

Fiskální iluze pak představují snahu vládnoucí třídy vytvářet iluzi, že ovládaní odvádějí méně než je daňová zátěž (Fasora, 2012). Pojem fiskální iluze při tom zahrnuje v sobě vícero fiskálních institucí. Oates (1988) člení fiskální iluzi na pět forem, a to na:

- složitost daňové struktury – zjednodušeně: při jedné dani osoba (daňový subjekt) více vnímá oběť, než při zavedení více daní, které mají odlišný předmět zdanění,
- iluze nájemce týkající se zdanění majetku – tato forma iluze spočívá v nájemním bydlení, kdy si jednotlivec neuvědomuje, že daňové zatížení nemovitého majetku je obsaženo v ceně, tedy nájemce bude preferovat vyšší veřejné výdaje, protože předpokládá, že změna daně z nemovitých věcí se ho nedotkne, tato forma iluze ovšem není zcela relevantní pro Českou republiku, neboť je zde nízká míra takového zdanění,
- příjmová elasticita daňové struktury – souvisí se zaměňováním průměrných a mezních veličin, při růstu nominálních veličin dochází k vyššímu daňovému zatížení, i když mezní míra daňové sazby zůstává na stejné úrovni,
- dluhová iluze,
- efekt mucholapky – tento efekt spočívá v příjmu jednorázové dotace na lokální úrovni, kdy pak dochází ke zvýšení rozpočtu a zvýšení veřejných výdajů (tedy statků a služeb), obyvatelé pak mají pocit, že dostávají za jejich daně (bez ohledu na dotaci) více veřejných statků a služeb. (Oates, 1988; Buchanan, 1998; Fasora, 2012).

Dluhová iluze je iluzí, kterou lze v rámci tohoto členění vyzdvihnout, i když ostatní formy iluze rovněž úzce přispívají k zadlužení. Touto formou se již zabýval Puviani. Výchozí myšlenkou bylo Ricardovo tvrzení o rovnosti:

- platby jednorázové daně a
- platby části této sumy v jednotlivých letech v rámci pravidelné daně (Buchanan, 1998).

Puviani ovšem dochází k tomu, že se tato alternativní řešení nerovnají, a daňový subjekt bude preferovat druhou variantu, tedy rozdělení plateb do delšího časového období. To samozřejmě vede k potřebě dluhového financování. Důvodem této iluze je podceňování diskontované hodnoty (tzv. čisté současné hodnoty) veřejného dluhu oproti současné jednorázové zátěži. Voliči tak iracionálně preferují veřejné dluh před daňovým financováním. (Oates, 1988)

Všechny tyto iluze dohromady představují části fiskální iluze, které mají dopad na

rozhodování jedince. Dvořák (2008) poznamenává, že k této krátkozrakosti občanů přispívají asymetrické informace.

V rámci této kapitoly došlo k představení některých základních zdrojů neefektivit veřejných financí. Tento přehled není přehledem vyčerpávajícím, ani se nezaměřuje na problematiku empirického výzkumu. Cílem je představení důvodů, proč může docházet ke vzniku veřejného dluhu, což má další konsekvence, např. ve smyslu vzniku fiskálních a rozpočtových pravidel a rad, které se snaží takové zdroje neefektivity omezit či limitovat.

4 Fiscal Governance

Fiscal Governance (fiskální správa/vládnutí) představuje koncept, který je založen na podobných aspektech jako je tomu u konceptu dobrého vládnutí (Good Governance). Koncept dobrého vládnutí je založen na principech a zásadách, které mají vést k efektivnímu fungování veřejné správy (Simonis, 2004). Jednou z částí konceptu Good Governance je i Good Financial Governance, které je orientováno na transparentnost, odpovědnost, participaci dalších subjektů či právní stát, nástrojem pro tuto část je rozpočet (Jonga, 2012). Jak je patrné, tak koncept se sice zaměřuje na způsob dobrého vládnutí s ohledem na vybrané kvalitativní prvky, nicméně zde není kladen důraz na celkovou finanční stabilitu.

Koncept Fiscal Governance se zaměřuje na oblast fiskální politiky v obecnější perspektivě. Obecně je možné uvést, že koncept představuje souhrn pravidel, které ovlivňují fiskální politiku dané země. Vzhledem k tomu je možné do konceptu zahrnout fiskální pravidla, stejně tak, jako rozpočtové procesy aj. (Hallerberg, Strauch a Hagen, 2004)

Evropská komise (2021a) definuje koncept podobným způsobem, přičemž zdůrazňuje proces, kterým se zabývá Fiscal Governance ve vztahu k rozpočtové politice, tedy plánováním, schvalováním, ale i prováděním, monitorováním a vyhodnocováním.

Významným rozdílem, který lze mezi definicemi najít, je ve zdůrazňování buď fiskální, nebo rozpočtové politiky. Jak bylo uváděno již v předešlé kapitole, tak na teoretické úrovni existují rozdíly mezi těmito politikami. Nicméně v praxi je těžké jejich oddělení, a proto je v této práci reflektováno obou přívlastků u dalších pojmů, jako jsou fiskální a rozpočtová pravidla či fiskální a rozpočtové rady, jako je uvedeno i v názvu této práce.

Miller, Welham a Akoi (2017) nabízejí alternativu k definici, kdy Fiscal Governance představuje organizace, pravidla a normy, které jsou zaměřeny na oba finanční toky. Tedy koncept je zde pojímán především skrz správu veřejných financí a je zde obsaženo i členění na konkrétní instituce.

Cílem zmiňovaného konceptu je sledování jednotlivých fází fiskální a rozpočtové politiky, a to s důrazem na udržitelnost veřejných financí. Mezi dílčí cíle pak patří:

- zdravé veřejné finance,
- dlouhodobá snaha o vyrovnaný či přebytkový rozpočet tak, aby nevznikal záporný vliv na veřejné finance,

- zvyšování efektivnosti alokace veřejných financí (Dziemianowict, Kargol-Wasiluk a Budlewska, 2016).

Giosi a kol. (2014) vidí jako výhodu pro existenci konceptu jeho cílení na stabilitu veřejných financí a podporu strategických reforem ve střednědobém a dlouhodobém horizontu. Lze dodat, že provádění těchto reforem je velmi důležité, i když z politického pohledu takové reformování nemusí být a není zcela vždy průchodné či je odkládáno. Což je možné zdůvodnit s ohledem na jeden ze zdrojů neefektivity veřejných financí, a sice hypotézou negativního strategického chování.

V rámci výše zmíněných cílů dochází k definování různých institucí, které napomáhají monitorovat problematiku veřejných financí a zajistit uváděné cíle. Evropská komise (2021a) zdůrazňuje tři instituce (prvky) Fiscal Governance, které tomu napomáhají, a sice:

- numerická fiskální a rozpočtová pravidla,
- nezávislé fiskální a rozpočtové rady,
- střednědobé rozpočtové rámce.

Koncept Fiscal Governance tak navazuje na problematiku neefektivních veřejných financí, ve smyslu vzniku veřejného zadlužení, které je řešeno. Se zřetelem na to je v další subkapitole představen pohled na veřejný dluh vzhledem na jeho ideový posun. Dále jsou analyzována fiskální a rozpočtová pravidla. Fiskální a rozpočtové rady jsou tématem další kapitoly z důvodu jejich významnosti v rámci diplomové práce.

4.1 Dluh a fiskální disciplína

Dluh představuje závazek pro jednu stranu a pohledávku pro stranu jinou, přičemž je možné jeho různé členění, jak bylo zmiňováno již výše. Mezi dluhem soukromým a veřejným existuje několik zásadních rozdílů. Jak již bylo zmiňováno, tak u soukromé entity (domácnosti) existuje problém se zanecháním dluhu pro další generace. Nicméně v případě veřejného sektoru tomu tak již není. (Dvořák, 2008)

K zadlužování států docházelo již před mnoha desítkami a stovkami let (Ferraz Martins a Portugal Duarte, 2014) nicméně teoretický podklad, jak bylo také zmiňováno, poskytl John M. Keynes a jeho doktrína.

Buchanan (1998) k tomu dodává, že před vznikem Keynesova díla sice rovněž docházelo k zadlužování, nicméně v jistých mezích, která byla pokládána za rozumná. Keynesovo dílo

nicméně dalo základ pro vznik veřejného zadlužení, které nebývale rostlo a stále roste. Logika pokladu je samozřejmě dána i dobou vzniku, tedy 30. léty 20. století (Hazlitt, 2017). Do té doby platilo nepsané pravidlo, resp. snaha, o vyrovnaný rozpočet. Toto pravidlo bylo zároveň „...založeno na tradičních mravních zásadách...“ (Buchanan, 1998, s. 106).

Teoretický podklad pro rozvolnění nepsaných rozpočtových pravidel přispěl ke zvyšování zadlužení v demokratických společnostech, u kterých je inklinace k nerovnováze veřejných financí zřejmá i s ohledem na zmiňované zdroje neefektivity, např. v rámci fiskální iluze. (Buchanan, 1998)

Hlavní problém dle Buchanana je nekrytí (části) veřejných výdajů daňovými příjmy těch, kteří mají skutečný prospěch ze zvýšených výdajů, což je samozřejmě politicky libivé. Výsledkem by tak mělo být zmírnění mezigenerační distribuce, avšak nikoliv redistribuce, jako funkce veřejných financí, neboť ta je možná i v rámci vyrovnaného rozpočtu. (Dvořák, 2008).

Problematika veřejného dluhu a jeho zvětšování tak vede k problematice fiskální disciplíny. Cílem fiskální disciplíny je udržitelnost veřejných financí a dluhu v dlouhodobém horizontu. Přičemž fiskální disciplína je spojena s nastavením vnitřních pravidel, tedy již zmiňovaných fiskálních pravidel. Jejich dodržování vede ke splnění povinností, a tedy k možnosti definování daných veřejných financí dle pravidel fiskální disciplíny. (Wyplosz, 2005; Alesina a Perotti, 1996).

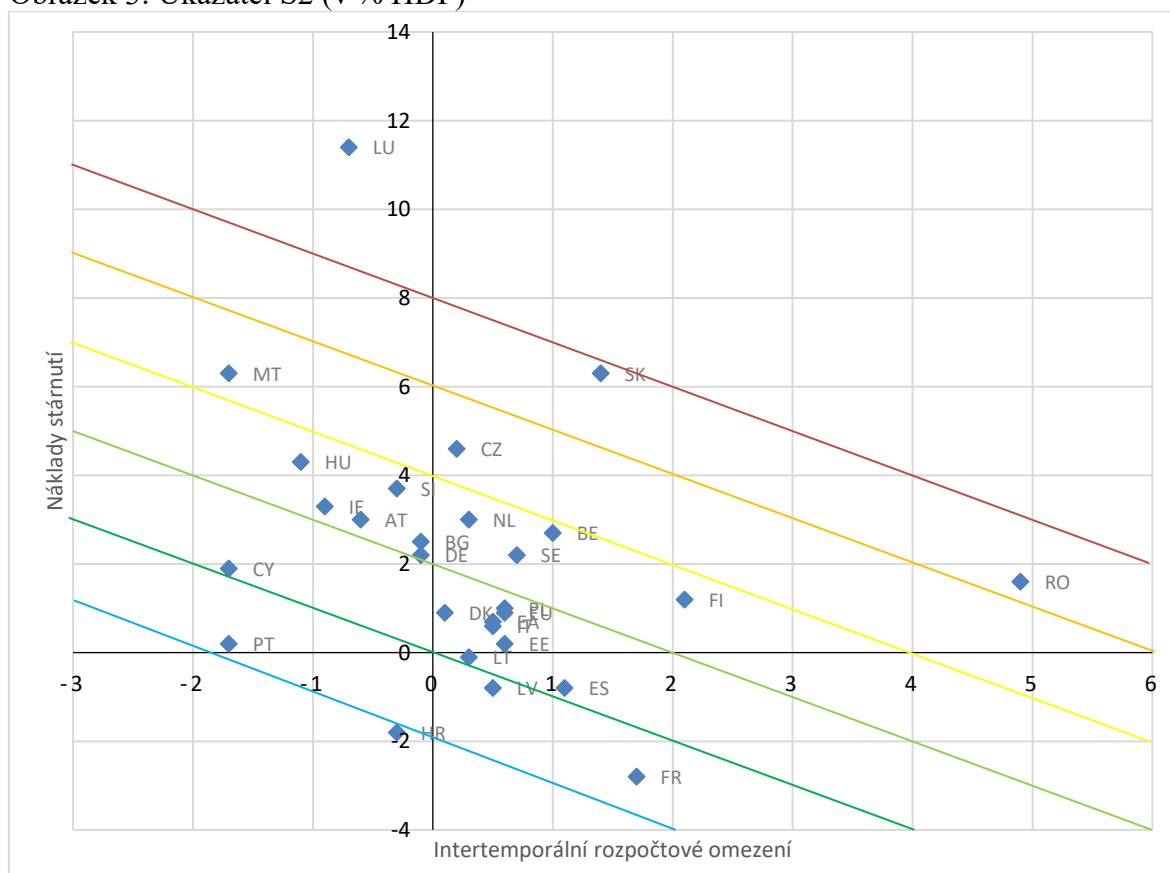
Pojem udržitelnost veřejných financí¹ přitom definuje snahu o dosažení dlouhodobé vyrovnanosti příjmů a výdajů, kdy je zároveň brán v úvahu faktor času ve zjednodušeném modelu (Bravo a Silvestre, 2002). Evropská komise (2019) využívá k hodnocení udržitelnosti veřejných financí nástroje² vzhledem na délku, která je brána v úvahu. V krátkodobém horizontu je využíváno ukazatele S0, který upozorňuje na krátkodobé stresové události (rizika). Pro střednědobé období je využíváno ukazatele S1, který reflektuje pravidla Evropské unie v oblasti fiskální a rozpočtové politiky. Ukazatel S2 pak bere v úvahu dlouhé období, který reflektují např. demografickou strukturu dané populace, a tedy s tím spojené náklady na stárnutí (penze, sociální péče aj.). (Pokorný, 2020)

¹ Udržitelnost veřejných financí je možné použít jako alternativu k výše uváděnému pojmu zdravé veřejné finance.

² V úvahu je možné brát i další nástroje pro měření fiskální kondice, např. se jedná o základní analýzu časových řad, gapovou analýzu, hraniční analýzu či je možné využít stochastických přístupů, jak uvádí např. Rojíček a kol. (2016).

U ukazatele S2 jsou brány v potaz dvě dimenze, které se sčítají pro konečný výsledek, přičemž hodnoty jsou uváděny jako míra hrubého domácího produktu (HDP) s ohledem na pravidlo dosažení zadlužení 60 % HDP, které je dáno Maastrichtskými konvergenčními kritérii. Jedná se o výchozí pozici, která je ovlivněna tzv. intertemporálním rozpočtovým omezením, a o budoucí pozici, na kterou mají vliv náklady stárnutí (Pokorný, 2020). Na základě toho je hodnoceno, zda je daná pozice relativně příznivá nebo nepříznivá. Obrázek 3 znázorňuje tento ukazatel. Jednotlivá pásma označují míru rizika pro jednotlivé země.

Obrázek 3: Ukazatel S2 (v % HDP)



Zdroj: vlastní zpracování dle Evropská komise (2021b), 2021.

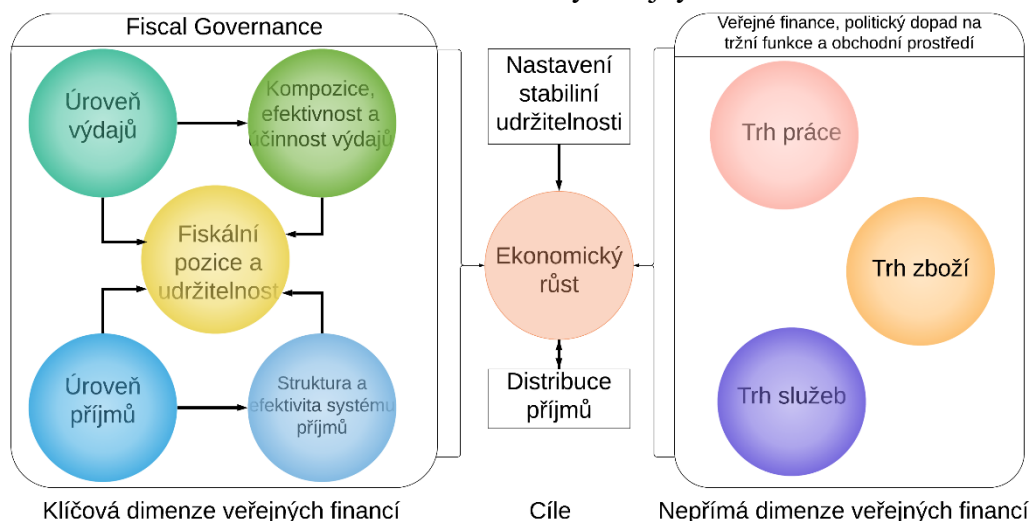
Jak je patrné, tak v obou případech má příznivou pozici Chorvatsko (viz III. kvadrant). Velké množství zemí má jednu z pozic příznivou (II. a IV. kvadrant) a nezanedbatelný počet zemí má nepříznivé obě pozice (I. kvadrant).

Dále je možné sledovat, jak současná pozice ovlivňuje budoucí pozici. Do modrého pásma spadá pouze Chorvatsko. Počet zemí v dalších pásmech se již zvyšuje. Nejvíce zemí je možné nalézt nad tmavě zelenou linií a do žluté linie. Světle zelená linie, která je mezi těmito zeměmi, je přitom podstatná, neboť Evropská komise (2021b) považuje součet pozic do 2 %

HDP jako málo rizikové. To se tak týká např. Francie, Litvy, zemí v Pobaltí či Dánska. Od 2 % do 6 % HDP (oranžová linie) je rozmezí pro střední riziko. V tomto rozmezí se nachází Maďarsko, Slovinsko, Belgie aj. Od 6 % HDP nastává pásmo pro vysoké riziko, tam se nachází Slovensko, Rumunsko a Lucembursko.

Tento ukazatel tak může sloužit jako nástroj pro sledování nejen udržitelnosti veřejných financí, ale rovněž pro stanovení fiskální disciplíny. Je nutné uvědomit si, že kvalita veřejných financí je dána strategií udržitelnosti veřejných financí (Giosi a kol., 2014). Přičemž tato strategie má několik aspektů, kterými je ovlivňována. Příkladem zachycení takového ovlivnění je multidimenzionální rámec kvality veřejných financí dle Evropské komise (2008), jak ukazuje Obrázek 4.

Obrázek 4: Multidimenzionální rámec kvality veřejných financí



Zdroj: vlastní zpracování dle Evropská komise (2008), 2021.

4.2 Fiskální a rozpočtová pravidla

Pravidla, jak bylo uvedeno výše, představují nástroj fiskální disciplíny, resp. označují hranice fiskální disciplíny a možnosti určení jejího dodržení či nedodržení. Výše byla zmiňována nepsaná pravidla o vyrovnanosti rozpočtu. V současném období jsou preferovány explicitní fiskální a rozpočtová pravidla.

Kopits a Symansky (1998) definují tato pravidla jako trvalá omezení pro fiskální (a rozpočtovou) politiku. Zároveň autoři upozorňují na souvislost pravidel s indikátory, které napomáhají k definování a kontrolování splnění takovýchto pravidel. Indikátory mohou být orientovány na deficit, dluh a podobné komponenty, a to zpravidla v relativním

vyjádření s jinou hodnotou, často s hrubým domácím produktem.³

Cílem stanovených pravidel pak je:

- zajištění makroekonomické stability,
- udržitelnost veřejných financí,
- snaha zvýšení fiskální disciplinovanosti, důvěryhodnosti a snížení zadlužení (Kennedy a kol., 2001).

Kopits (2001) sleduje historický vývoj pravidel a s ohledem na to definuje tři etapy vývoje. První historická etapa se vztahuje k období od poloviny 19. stol až po 1. polovinu 20. století, kdy dochází k vytváření pravidel, která jsou zaměřena na vyrovnanost příjmů a výdajů, tzv. zlaté pravidlo. Přijetí těchto pravidel přitom bylo prováděno na nižších územních úrovních např. v USA či ve Švýcarsku.

James Buchan se v této souvislosti domníval, že by zlaté pravidlo mělo být obsaženo v ústavě (Dvořák, 2008).

V poválečném období dochází k vytváření dalších pravidel, která jsou odvozena od zlatého pravidla a následují i další pravidla, a to především od 60. let minulého století, která jsou zaměřena např. na zákaz financování dluhu prostřednictvím centrální bank, tedy monetizací dluhu. Nicméně netransparentnost systému umožňovala s využitím kreativního účetnictví monetizaci dluhu i přes nastavení zákonných pravidel. Mezi země, které přijaly tato pravidla, patří Německo, Itálie či Nizozemsko. (Kopits, 2001)

Poslední etapa dle Kopitse (2001) zahrnuje období od 90. let 20. století, a to konkrétně od roku 1994 kdy byl na Novém Zélandu přijat zákon o fiskální odpovědnosti. Zákon již lépe nastavil komplexnost fiskální disciplíny a transparentnost systému. Novozélandský zákon se tak stal základem a příkladem pro ostatní země. Pravidla tak sledují nejen příjmy a výdaje, ale rovněž strop výdajů či dluhů, a to na všech úrovních vlády. S tím jsou spojeny i indikátory, které jsou stanoveny v rámci pravidel transparentnosti.

Gregor (2005) k tomu doplňuje, že explicitní vyjádření pravidel do legislativy je prováděno především od ropných krizí ze 70. let 20. století, přičemž pravidla mají být „...transparentní, vnitřně konzistentní, vynutitelná a podpořená strukturálními reformami.“ (tamtéž, s. 196). Kopits a Symansky (1998) k tomu ještě přidávají dobrou definovatelnost pravidel, ale rovněž

³ Relativního ukazatele je využito např. u ukazatele S2.

jejich jednoduchost a flexibilitu.

Schelkle (2007) v souvislosti s nastavováním pravidel upozorňuje na možné neočekávatelné jevy, které je ovšem nutno předpokládat, tedy je nutné definovat pravidla tak, aby nebyla ochromující pro fiskální a rozpočtovou politiku dané země. Mezi možné problémy patří:

- problém s měřením indikátorů, kterých je využíváno v pravidlech,
- problém definování odpovědnosti, pokud nastane porušení pravidel či
- problém s orientací na určitý cíl bez sledování dalších dopadů.

Pravidla je možné členit z různých pohledů. V rámci této práce bude upřednostněno základní členění dle Gregora (2005) na:

- kvantitativní (numerická) pravidla,
- procesní (procedurální) pravidla,
- fiskální výbor,
- stabilizační fond.

Jak je z uvedeného výčtu patrné, tak v prvních dvou případech se jedná o pravidla a ve zbývajících případech jde o jiné typy institucí.

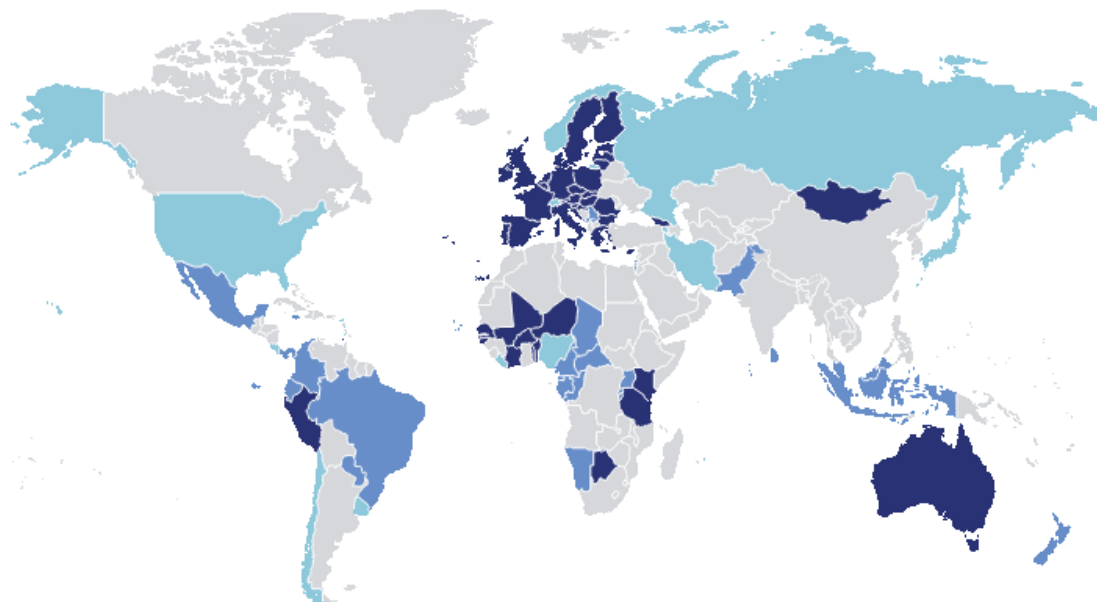
Kvantitativní pravidla zahrnují pravidla na základě indikátorů, kdy základním pravidlem je zmiňované zlaté pravidlo, kde dochází k oddělení běžného a kapitálového účtu veřejných financí. U kapitálového účtu ovšem může docházet k deficitnímu rozpočtu, což může vést k optimalizaci chování daných politiků, kdy např. dojde k označení běžných statků za statky kapitálové, příp. zde může docházet k omezenému rozvoji statků běžného účtu (školství).

Krom toho existuje např. permanentní pravidlo vyrovnaného rozpočtu, které je zaměřeno na hodnotu diskontovaných příjmů a výdajů, což ovšem vyžaduje co nejpřesnější odhady budoucích příjmů a výdajů, stejně jako dalších parametrů (míra růstu hrubého domácího produktu a inflace). (Hedbávný a Schneider, 2003).

Do kvantitativních pravidel je dále možné zařadit pravidlo o limitu veřejného dluhu, výdajové pravidlo zaměřené na určení výše celkových výdajů nebo povolený růst výdajů, a to v reálném či nominálním vyjádření (alternativou je takové omezení pouze u některých výdajových kapitol). Dále existují pravidla orientována na příjem, kdy je možné omezit daňovou zátěž, nebo na využití neočekávaných příjmů (Debrun, Epstein a Symansky, 2008).

Obrázek 5 znázorňuje počet pravidel v zemích, přičemž jsou brána v úvahu pravidla na bázi vyrovnanosti rozpočtu, dále pravidla o dluhu, příjmech či výdajích. Jak je patrné, tak nejvíce pravidel je v zemích Evropy, zvláště členských států Evropské unie.

Obrázek 5: Mapa světa s ohledem na počet fiskálních a rozpočtových pravidel



Zdroj: IMF Data Mapper (2017).

Procesní pravidla jsou zaměřena na proces vytváření a přijímání rozpočtu. Společně s tím dochází ke stanovování termínů a odpovědnosti za příslušné části rozpočtu (Dziemianowicze, Kargol-Wasiluka a Budlewska, 2016). V tomto prostředí existuje hypotéza, že při centralizovaném rozhodování s omezenými možnostmi rozhodování pro parlament vede rozpočtový proces k nižším schodkům (Gregor, 2005).

Fiskální výbor představuje fiskální a rozpočtovou radu, která bude probírána dále, nicméně její vznik je dán pravidlem (zákonem, ústavou). Poslední možností je **stabilizační fond**, který funguje na nižší úrovni územních celků, kdy existuje omezení pro regiony s daným deficitem. Přičemž deficit je obchodovatelný v rámci regionů. Jedná se tedy o způsob, který připomíná trh s emisními povolenkami. (Gregor, 2005).

4.2.1 Pravidla v USA a EU

Důležitou součástí je správná a vhodná implementace pravidel. Vzhledem na to je zde stručně popsán obecný pohled na situaci na příkladu Spojených států amerických (USA) a Evropské unie (EU).

V USA, jako u federace, jsou pravidla dána více specifickým způsobem. Rozhodující je

úroveň vládnutí (federace, jednotlivé státy, příp. města). Musgrave a Musgrave (1989) uvádí, že v USA má federální vláda právo na vybírání daní či cel, které slouží na výdaje spojené s obranou a obecným blahobytem USA. Státy federace pak mají dána opět svá práva, ale rovněž omezení, a to např. v případě zdaňování. Jedná se tedy o nastavení obecných fiskálních institucí, které mají vliv především na procesní pravidla.

Významným prvkem je dluhové pravidlo, které se často objevuje v souvislosti s jeho úpravou. Dluhové pravidlo je nastaveno jako nominální dluhový strop, tzv. US debt ceiling, který byl zaveden v roce 1917. Účelem pravidla je zvýšení fiskální odpovědnosti. Tento strop je ovšem často navyšován – od roku 2010 se tak stalo v roce 2011, 2013, 2015, 2017 a 2017. Dále byla platnost dluhového stropu několikrát pozastavena (Kenton, 2021).

Z podstaty nastavení pravidla dochází k navyšování výše možného dluhu, a to vzhledem na jeho nominálně danou úroveň. Při jeho změně na relativní úroveň by mohlo dojít k omezení častého navyšování. S ohledem na konečnou volnost takového pravidla je zde otázka jeho významu.

EU se započala věnovat fiskálním a rozpočtovým pravidlům od 90. let 20. století, kdy došlo k zavedení tzv. Maastrichtských konvergenčních kritérií, které jsou definovány Smlouvou o EU. Cíl těchto kritérií je dán myšlenkou společné měny a posílení měnové unie. Pro posouzení dané ekonomiky a její vstup do měnové unie tak slouží daná kritéria, kde jsou obsaženy i pravidla fiskální a rozpočtová. Vybraná pravidla se přitom odvíjí od teorie optimálních měnových oblastí (Baldwin a Wyplosz, 2008).

V rámci pravidel, která se týkají této práce, je důležité pravidlo v oblasti veřejného dluhu, který nemá přesahovat 60 % HDP, a pravidlo veřejného deficitu s limitací na 3 % HDP.

Roku 1997 došlo k přijetí tzv. Paktu stability a růstu (dále jen Pakt), který se týká všech členských států EU (Maastrichtská kritéria se vztahují na členy měnové unie a zájemce o vstup do této unie). Cílem Paktu je koordinace států s ohledem na fiskální politiku, přičemž se skládá ze dvou složek, kterými jsou opatření preventivní a nápravná.

Nástrojem preventivních opatření je střednědobý rozpočtový výhled a dále pro členy měnové unie stabilizační program, pro ostatní členy EU konvergenční program. Programy obsahují hlavní plány států ve vztahu k fiskální politice (Schelkle, 2007; Rojíček a kol., 2016).

Další fiskální a rozpočtová opatření byla ovlivněna až po fiskální krizi některých členských států EU. A to především států eurozóny, které dále neplnily konvergenční kritéria. Roku

2011 byl přijat soubor opatření Six-Pack (pět nařízeních a jedna směrnice Rady EU). Tímto opatřením došlo k posílení vlivu unijních institucí v oblasti podpory společné měny a její stability, což má ovšem úzké konsekvence k fiskální pozici jednotlivých států. (Rojíček a kol., 2016; Delatt a kol., 2017)

Dále došlo k přijetí tzv. Fiskální úmluvy (Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v Hospodářské a měnové unii), která je směřována pro státy s eurem jako oficiální měnou, tedy pro členy měnové unie. Ostatní členské státy EU se mohou k této úmluvě dobrovolně přihlásit. Cílem úmluvy bylo včlenění Paktu do národní legislativy, dále byl cílem hlubší dohled nad rozpočtovým procesem, a to zvláště u deficitního rozpočtu, a rozšíření koordinace hospodářských politik. (Rojíček a kol., 2016; Delatt a kol., 2017)

V roce 2013 došlo k přijetí Two-Pack, která měla za cíl vyřešit některé nedostatky předchozích pravidel.

Nová pravidla mimo jiné zavedla tzv. fiskální fond (Evropský stabilizační mechanismus), který nahradil do té doby fungující Evropský finanční stabilizační mechanismus a Evropský finanční stabilizační fond. Krom toho došlo i ke zřízení nezávislých subjektů orientovaných na fiskální a rozpočtovou politiku v daných zemích, tedy k vytvoření fiskálních a rozpočtových rad. (Rojíček a kol., 2016; Delatt a kol., 2017)

5 Fiskální a rozpočtové rady

Jednou ze složek Fiscal Governance jsou fiskální a rozpočtové rady, které lze nazývat rovněž jako nezávislé fiskální (a rozpočtové) rady (Hagemann, 2011). Což odráží jeden z principů těchto rad, tedy nezávislost, která je doplněna o přenesení některých pravomocí na nezávislou radu (Gregor, 2005). Dále je možné tyto rady nazývat jako hlídací psy, kteří se zabývají fiskální a rozpočtovou politikou (Beetsma a kol., 2019). OECD (2014) krom toho definuje další možnost nazývání nezávislých fiskálních institucí, které jsou odvislé od podoby dané organizace, tedy krom fiskální rady se jedná o nezávislé parlamentní rozpočtové úřady.

Wyplosz (2001) vidí jako důvod vzniku takové rady její doplnění pravidel o vhodný formát, který spojuje problematiku dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí a krátkodobou flexibilitu, která je nutná vzhledem na cykličnost hospodářského vývoje. Tento orgán pak slouží pro fiskální a rozpočtovou politiku podobně jako existují centrální banky, které naplňují cíle monetární politiky. Rada by dle Wyplosze (2001) měla odpovídat za makroekonomickou podobu fiskální politiky, přičemž by měla odolávat zdrojům neefektivity.

Úkolem rad je monitoring současného stavu veřejných financí a dalších ovlivňujících faktorů. S ohledem na to vyvozování doporučení a návrhů pro aktéry, kteří mohou přímo ovlivnit podobu institucí veřejných financí (Wyplosz, 2013).

Giosi a kol. (2014) zdůrazňují nezávislost těchto rad, která je důležitým prvkem pro jejich rozhodování a naplňování funkcí. Nezávislost rad je pak předpokladem pro možné zlepšení tvorby a realizace fiskální a rozpočtové politiky, což je například patrné v rámci možnosti objektivního prognózování makroekonomického vývoje. Autoři řadí mezi nástroje, které mohou rady využívat, analýzu, hodnocení a doporučení tvůrcům politik.

Důležité funkce doplňují Kopits a Symansky (1998), kteří propojují pravidla a rady, tedy pro adekvátní naplňování fiskální disciplíny je nutná orientace na fiskální pravidla a jejich naplňování, která mají právě provádět tyto nezávislé subjekty. V případě nedodržení pravidel pak přichází otázka sankcí, které by měly opět být obsaženy ve fiskálních a rozpočtových pravidlech.

Hughes Hallett a Jensen (2012) dodávají, že rady jsou sice na jedné straně financovány z veřejných prostředků, a tudíž přispívají k růstu veřejných výdajů, nicméně nabízejí prostor

pro politicky nezaujaté diskuze.

Von Trapp, Lienert a Wehner (2015) podporují předchozí myšlenku nezaujaté diskuze a spojují ji především s nezávislostí rad, která je tak důležitá pro výkon jejich funkcí. Jako cíl pro rady autoři považují udržování zdravé fiskální politiky a udržitelných veřejných financí. Pro cíl je využíváno monitoringu a prognózování, na základě kterého jsou poskytovány doporučení a návrhy. Nicméně konečné rozhodnutí stojí mimo radu.

Calmfors (2015) mezi možné úkoly rad řadí:

- lepší informovanost veřejnosti, která by mohla napomoci eliminovat fiskální iluze,
- omezení asymetrie informací ohledně deficitu, jeho skutečné výše a případných dopadů na udržitelnost veřejných financí, dluhovou službu apod.,
- poskytování realistických predikcí makroekonomických veličin, od kterých se odvíjí tvorba rozpočtu, což zamezí případným přílišným optimistickým predikcím vlády,
- eliminovat problémy plynoucí ze společného rozpočtu (viz zdroje neefektivity),
- identifikování možných rizik pro vznik fiskálních krizí.

Jednotlivé definice nabízejí stejné či velmi podobné definice pro fiskální a rozpočtové rady, ať už se jedná o jejich nezávislost, která je brána jako naprostá priorita, tak cíle a nástroje uskutečňování aktivity jednotlivých rad.

Fiskální a rozpočtové rady, jak samotný název napovídá, se zabývají kombinací fiskální a rozpočtové politiky. Wyplosz (2001) přirovnává tyto rady k centrálním bankám a monetární politice. Debrun a Takahashi (2011) nicméně argumentují proti takovému přirovnání, a to s ohledem na míru delegací pravomocí na fiskální a rozpočtové rady, která by dle nich neměla být tak velká jako v případě centrálních bank. Hlavním argumentem je redistribuční politika a její míra, která by měla být určována vládou, která má politickou moc a odpovědnost, a nikoliv nezávislou institucí v podobě fiskální a rozpočtové rady. Zároveň s tím souvisí definování vhodnosti fiskální politiky, která se může lišit dle vlády, ale i u jednotlivých rad s ohledem na normativnost takového rozhodování. Ve výsledku by takto silné pravomoci nemuseli vést k pozitivům.

Nejspíše na toto teoretické vymezení navazuje Mezinárodní měnový fond, který rozděluje fiskální instituce na dva základní typy.

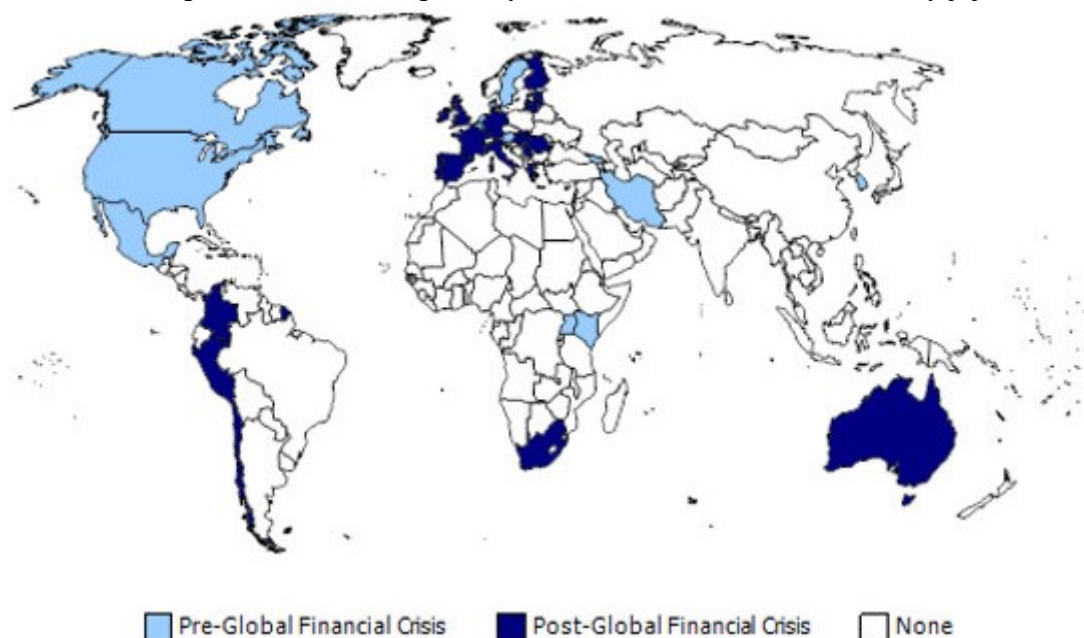
5.1 Mezinárodní organizace

Rostoucí zájem o fiskální a rozpočtová pravidla a rady vedl zároveň k zájmu mezinárodních organizací. V této práci již byla zmiňována EU, ale jedná se i o další organizace s mezinárodním přesahem, které vydávají zprávy a doporučení k tomuto tématu.

Jako důvod existence takovýchto rad je viděno především v nedodržování fiskálních a rozpočtových pravidel ze strany vlády, což se projevilo především po roce 2008, kdy došlo k fiskální stresové události u několika zemí, a to včetně členských zemí EU. Mezi organizace, které doporučují jako opatření vznik nezávislé autority v oblasti fiskální a rozpočtové politiky patří v rámci mezinárodního přesahu Mezinárodní měnový fond (MMF), Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD), dále je možné zmínit organizace v rámci prostoru Evropské unie, zde se to týká Evropské komise a Evropské centrální banky. (Kumar a Ter-Minassian, 2007; OECD, 2014)

Obrázek 6 pak znázorňuje tuto skutečnost, kde je patrné, že fiskální a rozpočtové rady se nacházejí především v Severní Americe a v Evropě, resp. Evropské unii. Velký rozmach rad přišel po finanční krizi, kdy došlo k zakládání těchto institucí právě ve členských státech EU, dále v Austrálii, Jihoafrické republice a některých jihoamerických státech.

Obrázek 6: Mapa fiskálních a rozpočtových institucí v roce 2016 dle doby jejich založení



Zdroj: MMF (2016).

Mezinárodní měnový fond (Kumar a Ter-Minassian, 2007) přitom rozlišuje dva odlišné typy fiskálních institucí, jak bylo uvedeno na konci předešlé subkapitoly. Členění MMF obsahuje

nezávislé fiskální autority (Independence Fiscal Authorities, IFA) a fiskální rady (Fiscal Council, FC). Rozdíl mezi těmito institucemi je v rozsahu působnosti, neboť IFA je připodobňována právě k centrální bance v rámci monetární politiky.

Nezávislé fiskální autority mohou mít různou škálu práv a povinností, nicméně dochází k přebírání pravomocí od politiků v oblasti fiskální a rozpočtové politiky. Důvodem pro přebírání pravomocí je neschopnost politické reprezentace, což může být dáno zdroji neefektivity. IFA pak může stanovovat mantinely (např. v oblasti schodku), ve kterých se vláda musí pohybovat. Žádná taková instituce s tak rozsáhlými pravomocemi neexistuje a zůstává tak pouze teoretickou možností. Vznik IFA nedoporučuje ani OECD. (Zbíral, 2013)

Fiskální rady naproti tomu mají menší pravomoci, a to především v rozsahu monitoringu, analýzy a stanovení doporučení. FC tak může spíše působit v oblasti reputace politické reprezentace, než v oblasti faktických zásahů (Zbíral, 2013). Do kategorie FC tak spadají všechny fiskální a rozpočtové rady, které jsou obsaženy v této práci.

Von Trapp, Lienert a Wehner (2015) pak nabízejí další možnosti, kterými jsou krom fiskálních rad i parlamentní rozpočtové úřady a auditní instituce.

V rámci mezinárodních organizací a jejich významu pro fiskální a rozpočtové rady je dále možné zmínit tři důležité prvky, které budou probrány v dalších částech této subkapitoly, jedná se o:

- principy fiskálních a rozpočtových rad, které definovala OECD,
- index funkcí fiskálních institucí ze strany Evropské unie a
- mezinárodní síť, které slouží pro komunikaci fiskálních a rozpočtových rad.

5.1.1 Principy fiskálních a rozpočtových rad

OECD (2014) stanovila 22 principů pro nezávislé fiskální instituce, kam řadí jak fiskální rady, tak organizace v rámci parlamentů apod. Těchto 22 principů je rozděleno do devíti kategorií dle tématu. Kategorie jsou označeny a popsány následovně:

1. Lokální vlastnictví – fiskální rady by měly odrážet rámec daného státu (fiskální instituce jako je výdajová a příjmová soustava, počet úrovní a pravomocí jednotlivých úrovní vládnutí ad.), neboť není možné zcela využívat kopírování zahraničních příkladů s ohledem na dobrou praxi, rovněž je nutné politické reprezentace dané země.

2. Nezávislost a nestrannost – předpoklady pro úspěšné fungování, spojené s profesionalitou a odborností organizace. Přičemž odbornost by se měla projevat i v personálním obsazení organizace (jak zaměstnanců, tak představitelů), které by nemělo odrážet dřívější politické zásluhy, což by mohlo negativně ovlivnit vnímání organizace jako například organizace pro „zasloužilé“ politiky. Podobně by měl být v personálním obsazení představitelů rad vyloučen politický cyklus. Funkce předsedy či vedoucího organizace by měla být na plný úvazek a mělo by se jednat o honorovaný post, stejně tak by mělo mít vedení nárok na určování personální politiky.
3. Mandát – jasné stanovení úkolů (analytická činnost, vydávání reportů...) a termínů plnění je klíčové pro fungování organizace. Krom těchto mandatorních úkolů by měly mít organizace možnost posuzovat další oblasti veřejných financí dle vlastního úsudku. Mělo by tedy docházet ke sledování aktuálního stavu, predikování budoucího stavu a podávání návrhů na zlepšení pozice veřejných financí a jejich udržitelnosti.
4. Finanční zdroje – rozpočet organizace a jeho výše, stejně jako možné vytváření střednědobého výhledu rozpočtu, je důležité pro nezávislou a autonomní činnost organizace. Zároveň je nutné provádění pravidelného auditu, aby byla potvrzena nezávislost organizace a její věrohodnost.
5. Vztah k zákonodárné moci – fiskální a rozpočtová rada by měla dodávat dostatečnou oporu zákonodárcům pro jejich rozhodování, a to v podobě analýz a hodnocení. Organizace by krom toho měla mít dostatečný časový prostor pro tyto kroky. Společně s tím by mělo být umožněno členům organizace vystoupení na příslušném zasedání jednání pléna zákonodárského sboru, či jeho výboru tak, aby mohli představit a interpretovat zjištěné výsledky.
6. Přístup k informacím – členové rady a zaměstnanci příslušné organizace potřebují dostatečný přístup k informacím, a to v dostatečném časovém předstihu. Zároveň je nutné zajistit naplnění dalších pravidel, která se dotýkají práce s tajnými informacemi.
7. Transparentnost – rady by se měly snažit o vyšší transparentnost veřejných financí a zároveň by mělo ze strany rad docházet k jejich, co největší transparentnosti. Transparentnost je důležitá vzhledem k důvěryhodnosti rady od občanů, ale i politické reprezentace. Naplnění tohoto bodu může, krom pravidelně zveřejňovaného auditu, přispět i k zveřejňování analýz či návrhů a doporučení rady. Ve vztahu k politické reprezentaci jsou aktivity popsány již v bodu 5.

8. Komunikace – komunikační kanál je další důležitou součástí, kterou je možné naplňovat i bod 7. Mezi možné komunikační kanály patří média, občanský sektor a setkávání s dalšími účastníky či politickou reprezentací. Komunikace tak zároveň může vést ke snaze snížit zdroje neefektivity veřejných financí jako je fiskální iluze či hospodářský politický cyklus.
9. Externí hodnocení – krom nezávislé organizace by mělo dojít ke vzniku hodnotícího prvku, který bude pravidelně hodnotit fiskální a rozpočtovou radu např. s ohledem na analýzu vybraných prací, roční hodnocení kvality či jinak. (OECD, 2014).

Definování těchto bodů má vliv na podobu fiskálních a rozpočtových rad. Zároveň je tato struktura využita pro zpracování kapitoly 7 Národní rozpočtová rada a zahraniční praxe, kde je analyzována tato česká organizace vzhledem na zahraniční praxi.

5.1.2 Index funkcí fiskální institucí

Index funkcí fiskálních institucí (Scope Index of Fiscal Institutions, SIFI) představuje jeden z ukazatelů pro měření síly daného prvku Fiscal Governance. Vzhledem k tomu existuje alternativa pro fiskální a rozpočtová pravidla (Fiscal Rulex Index) a střednědobý rámec (Medium-Term Budgetary Framework Index). (Franek a Postula, 2021).

Index je vytvořen na základě údajů, které jsou poskytovány samotnými institucemi. Zároveň je ke každé kategorii přiřazena váha. Index je sestavován dle toho, zda rada plní či neplní soubor úloh, tedy:

- monitorování dodržování fiskálních pravidel (30 %),
- makroekonomické prognózy (25 %),
- rozpočtové prognózy a kalkulace nákladovosti politik (20 %),
- posuzování udržitelnosti (10 %),
- podpora fiskální transparentnosti (5 %),
- normativní doporučení k fiskální politice (10 %). (Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2021).

Čím vyšší je dosažené skóre dané nezávislé fiskální autority, tím je širší škála přidělených úkolů. Při porovnání hodnot za sledované období 2015-2019 vychází nejvyšší hodnota u britské Office of Budget Responsibility se 77,14 %. Nicméně v některých zemích působí

více takových rad, a proto je možné měření i pro souhrn těchto rad v jednotlivých zemích. V takovém případě je na prvním místě Rakousko s 83,57 %. Přehled prvních pozic s ohledem na obě možnosti měření zachycuje Tabulka 1. Hodnoty SIFI se u uvedených rad, resp. zemí, nezměnily.

Tabulka 1 Index funkcí fiskálních institucí (nejvyšší dosažené hodnoty v %)

Dle jednotlivých rad	Hodnota SIFI	Dle zemí (počet organizací)	Hodnota SIFI
Office of Budget Responsibility (Velká Británie)	77,14	Rakousko (2)	83,57
Parliamentary Budget Office (Itálie)	74,29	Velká Británie (1)	77,14
Malta Fiscal Council (Malta)	72,14	Nizozemsko (2)	74,29
Fiscal Council (Rumunsko)	69,29	Malta (1)	72,14

Zdroj: vlastní zpracování dle Directorate-General for Economic and Financial Affairs (2021), 2021.

S ohledem na uvedená data je nutné upozornit, že v případě zemí, kde je více organizací, nedochází k prostému součtu hodnot, a to z důvodu možných duplicit činností. Příkladem je Rakousko, kde obě instituce provádějí analýzu dlouhodobé udržitelnosti. Takové hodnocení dvou organizací tak může přinášet lepší představu o této analýze. Kromě Rakouska a Nizozemska jsou dvě organizace, zaměřující se na fiskální a rozpočtovou analýzu, ještě v dalších třech zemích (Belgie, Lucembursko a Slovinsko).

Časové řady jednotlivých zemí odhalují případné změny v oblasti sledovaných kompetencí. Změna hodnoty ukazatele SIFI v časové řadě tak indikuje změnu v kompetencích. Jedná se tak o užitečný nástroj při sledování těchto změn.

V daném časovém období 2015-2019 došlo ke změně hodnot u sedmi ze sledovaných 33 organizací. Přičemž tyto změny se týkaly jak zvyšování hodnoty (tj. zvyšování objemu kompetencí), tak i snižování hodnoty SIFI (a snižování kompetencí daných úřadů).

5.1.3 Mezinárodní síť

Spolupráce mezi fiskálními a rozpočtovými radami může vést k získávání zkušeností, a to především u nově vzniklých organizací toho typu. Vzhledem k tomu je možné zmínit dvě iniciativy, které se věnují této problematice.

První iniciativa je zaštitěna OECD, na jejíž úrovni vznikla Síť parlamentních rozpočtových úřadů a nezávislých fiskálních institucí (Network of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions, nazývaná jako PBO Network). Cílem této sítě je:

- zlepšení dozoru nad rozpočtovým procesem,
- podpora rozvoje role nezávislých fiskálních institucí. (OECD, 2021)

Vznik a první setkání této sítě sahá do roku 2009. Setkání se koná každý rok. V roce 2020 se uskutečnila dvě setkání, neboť byla nutnost reakce těchto institucí na situaci spojenou s pandemií COVID-19. Kromě toho jsou v rámci existence této sítě zpracovávány zprávy o fungování jednotlivých organizací, přičemž zpráva, která by se vztahovala k české Národní rozpočtové radě, zatím nebyla zpracována (OECD, 2021)

Další iniciativa této úrovně je v EU. Od roku 2013 je pořádáno setkání v rámci Generálního ředitelství pro ekonomické a finanční vztahy se sítí nezávislých fiskálních institucí EU (tedy tzv. DG ECFIN - EU Network of Independent Fiscal Institutions, EUNIFI). Cílem setkání je vzájemná komunikace mezi členy, ale i v rámci orgánů Evropské unie (EUIFIS, 2021).

11. září 2015 vznikla oficiální Network of EU Independent Fiscal Institutions (EUIFIS), a to na třetím neformálním zasedání EUNIFI, které se uskutečnilo v Bratislavě. Počet původních členů se rozrostl o nové organizace, které vznikly v členských státech EU, což se to týká i české Národní rozpočtové rady. V současnosti je členy 23 organizací. Cílem uskupení je mimo jiné opět spolupráce, získávání zkušeností v rámci dobré praxe, ale zároveň revize fiskálních rámců EU, resp. obecně fiskálních a rozpočtových pravidel a jejich posílení. (EUIFIS, 2021)

Vzhledem k naplnění zvláště posledního úkolu spolupráce EUIFIS s Evropskou fiskální radou (European Fiscal Board, EFB), která má za cíl dokončené evropské hospodářské a zároveň měnové unie, přičemž se tato rada v rámci fiskální a rozpočtové politiky zaměřuje na fiskální rámce EU, jeho analýzy, kde je uplatňována přiměřenost dané doby (tj. s ohledem na makroekonomickou, fiskální a rozpočtovou situaci) a návrhy na budoucí vývoj, a to včetně vhodného nastavení fiskální politiky v rámci nejen Evropské unie jako celku, ale i v rámci jednotlivých členských států. (Evropská komise, 2021c)

5.2 Efektivnost fiskálních a rozpočtových rad

Jednou z důležitých otázek, které se týkají fiskálních a rozpočtových rad, je jejich efektivnost v rámci daného uspořádání. Tedy, je vůbec výhodné ustanovení organizace na podporu fiskální a rozpočtové politiky.

V rámci efektivnosti je přitom brána otázka fiskální a rozpočtové efektivnosti, tedy již výše

uváděné fiskální disciplíně, která vede k tomu, že vlády udržují vhodnou politiku, která podporuje ekonomický růst a makroekonomickou stabilitu. (Coletta, Graziano, Infantino, 2015)

Beetsma a kol. (2019) výkonnost fiskálních a rozpočtových rad posuzují na základě dvou faktorů, kterými jsou:

- příprava a vyhodnocování jak makroekonomických, tak rozpočtových prognóz, přičemž je brána v úvahu jejich přesnost,
- dodržování fiskálních pravidel.

Na základě empirických dat⁴ a za použití kvantitativních metod (ekonometrická analýza efektivity rad) autoři definují závěry této studie, i když jak dodávají, tak se jedná o sugestivní výsledky. Fiskální a rozpočtové rady:

- eliminují optimistické predikce v prognózách,
- dochází ke zlepšování odhadu prognóz,
- vedou k většímu dodržování pravidel rozpočtové rovnováhy. (Beetsma a kol., 2019)

Zároveň s tím Beetsma a kol. (2019) upozorňují na závěry práce, které jsou ovlivněny malým množstvím dat a jsou odlišné vzhledem k rozdílům u institucionálního prostředí. Analýza, která by zároveň zkoumala organizace, není prozatím tak rozšířená ve srovnání s literaturou zabývající se fiskálními a rozpočtovými pravidly.

⁴ Empirická studie se zaměřila na členské státy Evropské unie a na data z období 1995-2015.

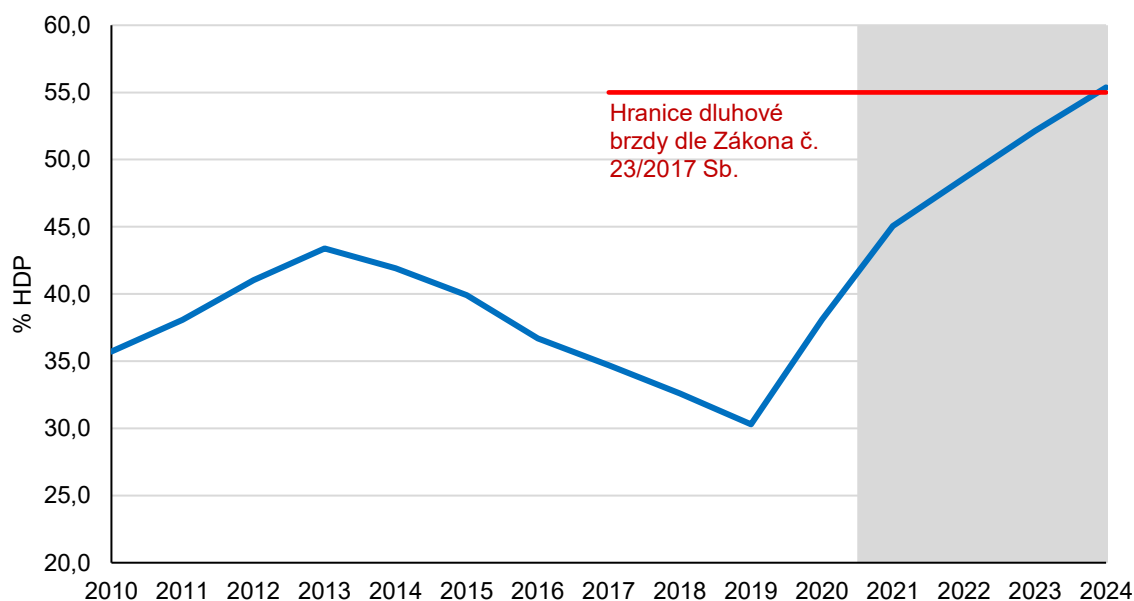
6 Fiscal Governance v České republice

V této kapitole dochází k představení současného stavu veřejných financí v České republice a ukotvení Fiscal Governance do českého legislativního prostředí. Pozornost je věnována především pravidlům. Národní rozpočtová rada je v této části probírána pouze s ohledem na její vznik, další náležitosti rady jsou představeny v následující kapitole.

6.1 České veřejné finance

Stav veřejných financí České republiky je za poslední dekádu ovlivněn dvěma negativními jevy. První jev, který vedl ke zvýšení zadlužení, byla finanční krize z roku 2008. Obrázek 7 zachycuje vývoj zadlužení v rámci dluhu sektoru veřejných institucí od roku 2010 do roku 2024, přičemž od roku 2018 je znázorněna na obrázku i zavedená dluhová brzda.

Obrázek 7: Dluh sektoru veřejných institucí po odečtení rezervy peněžních prostředků při financování státního dluhu



Zdroj: Národní rozpočtová rada (2021a, s. 10).

Na základě obrázku je patrný vývoj po roce 2010, který vedl ke zvyšování zadlužení v rámci relativní úrovně, což je dáno kromě zvyšování samotného zadlužování i negativní změnou hodnoty hrubého domácího produktu. V rámci vývoje bylo dosaženo maxima v roce 2013, po kterém následoval pokles definovaného zadlužení. Minima zadlužení za danou časovou řadu bylo dosaženo v roce 2019.

Po tomto roce došlo k druhému z jevů, kterým je pandemie COVID-19. S ohledem na tento jev došlo k vysoké fiskální expanzi, která ovlivnila výši relativní hodnoty zadlužení.

Predikce předpokládá další růst, který by měl v roce 2021 dosáhnout, resp. lehce přesáhnout hranici dluhové brzdy.

Vzhledem na tuto skutečnost by v roce 2024 mohlo dojít k aktivaci dluhové brzdy a s tím spojených pravidel. Vzhledem k tomu je ukázáno, že aktuálnost problému fiskální disciplíny je v současnosti velmi aktuální.

Tuto skutečnost doplňuje i Obrázek 3, kde je zachycen ukazatel S2, který se nachází v I. kvadrantu, který předznamenává nepříznivé výchozí postavení a zároveň nepříznivé budoucí období. Ve stejném kvadrantu se české veřejné finance pohybovaly i v letech 2009, 2012 a 2016, do II. kvadrantu (zlepšení současné pozice) se dostaly veřejné finance na roky 2017 a 2018 (Pokorný, 2020).

Z předešlého odstavce je patrná dlouhodobá negativní budoucí pozice českých veřejných financí. V rámci současné pozice převládá spíše nepříznivé postavení, vyjma dvou let, která byla ovlivněna vysokým ekonomickým růstem.

6.2 Geneze české Fiscal Governance

Fiskální a rozpočtová pravidla, stejně jako nezávislá rada může být v České republice včleněna do legislativního systému dvěma způsoby. A to pokud nebude brán v potaz alternativní způsob, jako založení organizace spadající pod ministerstvo financí, čímž by se otázka nezávislosti stala diskutabilní. Prvním ze způsobů je běžný zákon a druhým způsobem je zakotvení tzv. ústavním zákonem.

Zásadním rozdílem mezi těmito typy zákonů je nutné minimální kvorum pro přijetí, ale i pro novelizaci daného zákona. V případě **běžného zákona** postačí získání nadpoloviční většiny Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (dále jen PSP ČR). Přičemž nadpoloviční většina vychází z počtu přítomných poslanců, kterých musí být alespoň 67. Následuje přijímání zákona v Senátu Parlamentu České republiky, který v případě odmítnutí může být přehlasován nadpoloviční většinou všech poslanců, tj. 101 poslanci. Podobně v případě práva veta prezidenta republiky. Nakonec vychází zákon ve Sbírce zákonů (PSP ČR, 2021a)

U **ústavního zákona** je nutné přijetí minimálně 3/5 všech poslanců, následně i všech senátorů. V případě, že Senát neschválí či neprojedná daný ústavní zákon, je legislativní proces ukončen, neboť zde není možnost přehlasování PSP ČR. Zároveň prezident republiky nemůže vetovat ústavní zákon. Ve Sbírce zákonů vychází ústavní zákon s, ale i bez, podpisu

prezidenta republiky. (PSP ČR, 2021a)

Z výše uvedeného vyplývají i konsekvence pro přijetí pravidel jednou či druhou formou. V případě přijetí fiskálních a rozpočtových pravidel formou ústavního zákona dochází k procesu, kde hrají svou roli obě komory Parlamentu České republiky. Jedna komora bez druhé nemůže zavést pravidla formou ústavního zákona.

Na straně druhé, v případě přijetí pravidel běžnou formou dochází k možné silné pozici PSP ČR, která může být v důsledku konečné slovo. Zároveň je PSP ČR komorou, která samostatně schvaluje zákon o státním rozpočtu na daný rok. Pokud je tedy PSP ČR schopna přijmout zákon o státním rozpočtu, a to případně i vetovaný prezidentem republiky, tak může upravovat i fiskální a rozpočtová pravidla, pokud jsou dána běžným zákonem.

Fungování fiskálních a rozpočtových pravidel, stejně jako nezávislost fiskálních a rozpočtových rad může být dána pozicí pravidel, resp. rad. S ohledem na lepší postavení obou institucí fiskální a rozpočtové politiky je tak vhodnější právě forma ústavního zákona.

6.2.1 Vývoj fiskálních pravidel

Navržení českých fiskálních a rozpočtových pravidel, která by se zaměřovala na fiskální disciplínu, proběhlo několikrát, nicméně ke konečnému přijetí došlo až v roce 2017. Návrhy byly podány v letech: 1998, 2002, 2012, 2013-2014, 2015 a 2017 (Antoš, 2015; Maule, 2015; PSP ČR, 2016; PSP ČR, 2017)

Vzhledem k vývoji problematiky je dále pozornost věnována návrhům po finanční krizi, tj. návrhům od roku 2012 do poslední fáze, kdy dochází ke konečnému přijetí v roce 2017. Tabulka 2 stručně charakterizuje přehled těchto návrhů, přičemž jsou brány v úvahu hlavní parametry.

Za pět let došlo k podání čtyř návrhů, přičemž tři návrhy byly vládní a jiné tři návrhy byly podány jako návrh ústavního zákona. První ze zmíněných návrhů byl ústavní zákon vlády Petra Nečase, který tak chtěl splnit nejen předvolební slib, ale zároveň chtěl včlenit normy Evropské unie. (Maule, 2015)

Maule (2015) na základě hodnocení návrhů konstatuje, že právě první z návrhů představoval inspiraci i pro další návrhy. Návrh předložený v roce 2013 skupinou poslanců TOP 09 a Starostů tak navazuje na tento návrh a jedná se o jediný z těchto zákonů předložený jinou stranou, než je vláda.

Mezi návrhy je rozdíl především u hodnoty, kdy je spouštěna dluhová brzda. S jednotlivými návrhy dochází ke zvyšování této úrovně. Navíc první dva návrhy obsahují opatření, která jsou spouštěna dle výše míry zadlužení. (Maule, 2015)

Tabulka 2: Přehled legislativních návrhů

Kategorie	2012	2013-2014	2015-2016	2015-2017
Návrh	vládní	skupina poslanců (TOP 09 a Starostové)	vládní	vládní
Vláda	Petra Nečase	Jiřího Rusnoka a Bohuslava Sobotky	Bohuslava Sobotky	Bohuslava Sobotky a Andreje Babiše
Vyjádření vlády	X	přípomínky	X	X
Forma	ústavní zákon	ústavní zákon	ústavní zákon	zákon
Dluhová brzda	40 % HDP	45 % HDP	55 % HDP	55 % HDP

Zdroj: vlastní zpracování dle Maule (2015) a PSP ČR (2016; 2017).

Poslední dva návrhy byly předloženy společně, neboť se jedná o doplňující návrhy. Ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti měl definovat základní parametry, a to včetně míry zadlužení, kdy je spouštěna dluhová brzda. Nicméně ústavní zákon stanovuje, že bližší parametry definuje (běžný) zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. (PSP ČR, 2015a)

Zákon, který nakonec vstoupil i v platnost jako zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, specifikuje blíže postupy jako je:

- definice veřejných institucí,
- definice rozpočtu a střednědobého výhledu,
- postup u zveřejňování informací,
- nápravní složka aj. (PSP ČR, 2015b).

S ohledem na neschválení ústavního zákona v roce 2016 a přijetí zákona v roce 2017 došlo ke změnám zákona tak, aby byla problematika definována celistvě.

V rámci existence zákona došlo od té doby k čtyřem novelizacím (PSP ČR, 2021b). Významná úprava byla provedena zákonem č. 207/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění zákona č. 277/2019 Sb., a zákonem č. 609/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony.

V rámci zmíněných zákonů došlo k rozvolnění, do té doby, vyžadované fiskální disciplíny. Novelizace zákona o rozpočtové odpovědnosti, oproti původnímu znění, přinesla zvýšení limitu strukturálního deficitu o tři procentní body (z původního 1 % HDP na 4 %). Zároveň byla zvolena meziroční konsolidace na úrovni minimálně 0,5 % HDP.

Druhá novela zákona přinesla úplné rozvolnění v rámci strukturálního deficitu pro rok 2021, neboť hranice nebyla určena. Výsledkem je, že strukturální schodek na úrovni 1 % bude opět platný od roku 2031, a to pokud nedojde k dalším právním úpravám. (Národní rozpočtová rada, 2021a)

7 Národní rozpočtová rada a zahraniční praxe

Kapitola se zaměřuje na představení Národní rozpočtové rady (NRR), která vznikla jako česká nezávislá autorita, která se věnuje problematice fiskální a rozpočtové politiky. V této kapitole bude český přístup konfrontován se zahraniční praxí. Nicméně je nutné upozornit, jak bylo zmiňováno i v předešlém textu, že každá země má svá specifika, která ovlivňují podobu takové organizace.

Organizace kapitoly je ovlivněna studií von Trappa, Lienerta a Wehnera (2015), kde jsou obsaženy případové studie jednotlivých fiskálních a rozpočtových rad. Oproti originálu dochází k nepatrným rozdílům, např. 4. část byla původně rozdělena do tří částí, dále došlo ke změně pořadí. Vzhledem k roku vzniku není obsažena v případových studiích NRR. Kapitola se tak člení do následujících subkapitol:

1. Kontext a vznik
2. Právní základ
3. Vztahy s exekutivní a zákonodárnou mocí
4. Mandát, funkce a pracovní program
5. Rozpočet
6. Personální obsazení
7. Přístup k informacím
8. Transparentnost
9. Externí hodnocení
10. Shrnutí

Komparace se zahraničními zkušenostmi je dána dostupnými daty, která jsou především čerpána z uvedené studie, pokud není uvedeno jinak. Jako doplněk této kapitoly slouží rovněž Přílohy

Příloha č. 1, kde jsou uvedeny státy, jejichž organizace jsou členy PBO Network. Odlišnosti v následujícím textu jsou dány využíváním dalších zdrojů, které berou v úvahu i další fiskální a rozpočtové rady, a to např. u Jankovise a Sherwooda (2017), kde jsou brány instituce v členských zemích EU (vzhledem k datu vzniku je zde zahrnuta i Velká Británie.

7.1 Kontext a vznik

První fiskální a rozpočtová rada, která vznikla, je belgická Hoge Raad van Financiën/Conseil supérieur des Finances. Tato rada za dobu své existence prošla řadou změn, a to především v roce 1989. Účelem existence této rady bylo sloučení do té doby pěti poradních orgánů. (von Trapp, Lienert a Wehner, 2015)

Další vzniklou radou byla nizozemská Centraal Planbureau, ke které byla v roce 2014 přidána další (Raad van State). V 60. letech došlo ke vzniku dánské rady a o dekádu později vznikly rady i v Rakousku a USA. Velký rozvoj zažívají rady až po finanční krizi, která se projevila i jako fiskální krize, zvláště v některých zemích, např. jižní státy Evropy. (Beetsma a kol., 2019)

Jak již bylo uvedeno, tak vznik nezávislých institucí byl pak v zemích EU podmíněn i povinností zavedení těchto orgánů, což se projevilo i v případě České republiky.

Vznik české nezávislé instituce zaměřené na fiskální a rozpočtovou politiku byl již na konci 20. století navržen. Nicméně důležitým prvkem pro vznik této instituce se stávají návrhy po finanční krizi. Kontext zavádění je navíc doplněn o povinnost zavedení organizace s ohledem na právo EU, což uvádí i důvodová zpráva návrhu ústavního zákona z roku 2015: „Návrh ústavního zákona bude představovat hlavní nástroj umožňující postupné dosažení udržitelnosti veřejných financí České republiky, k němuž je nezbytný silný, konzistentní, komplexní a zejména stabilní národní fiskální rámec vymezující institucionální pokrytí, číselná fiskální pravidla (vč. dluhového pravidla), sledování jejich dodržování zajištěné zřízením nezávislé Národní rozpočtové rady a další opatření posilující transparentnost veřejných financí a umožňující naplnění požadavků na rozpočtové rámce vyplývajících z práva EU.“ (PSP ČR, 2016, s. 3)

Vznikem Národní rozpočtové rady tak došlo ke sblížení práva a povinnosti pro Českou republiku a získáním nezávislé instituce, i když s omezenými pravomocemi. Vzhledem k přijetí běžného zákona oproti ústavnímu zákonu není dosaženo silný a stabilní národní fiskální rámec, jak uvádí zpráva. Zároveň lze diskutovat o konzistenci vzhledem k tomu, že se jedná o pouhý jeden zákon, který není propojen se silnější právní normou.

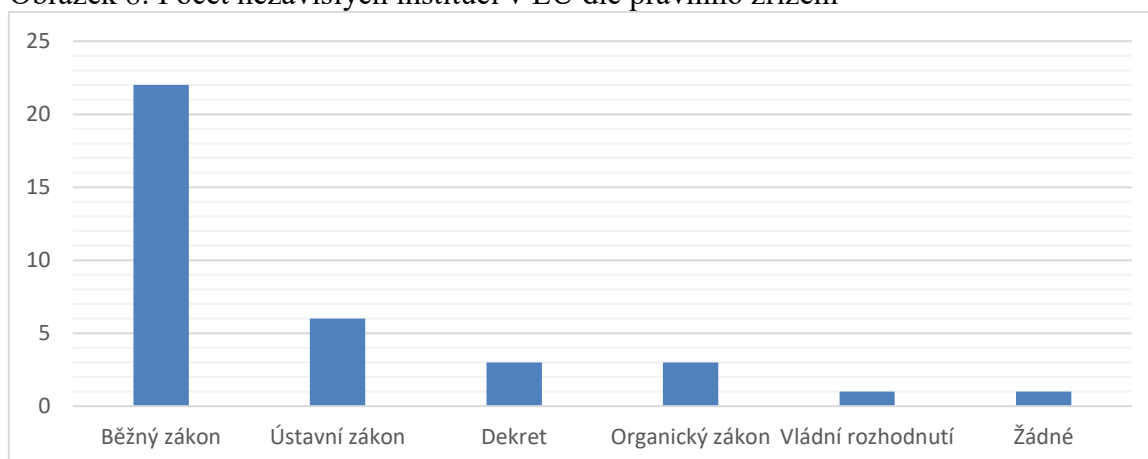
Kromě Národní rozpočtové rady vznikl i Výbor pro rozpočtové prognózy, přičemž tento výbor se zabývá posuzováním makroekonomických a fiskálních prognóz, kterou připravuje ministerstvo financí (zákon č. 23/2017 Sb.)

7.2 Právní základ

Právní rámec vzniku fiskálních a rozpočtových rad je odlišný. Nejčastěji je využíváno běžných zákonů. V případě Itálie, Rakouska a Slovensko bylo využito ústavního zákona, přičemž došlo k doplnění legislativního rámce o další právní normy v podobě běžných zákonů či dalších nařízení. (von Trapp, Lienert a Wehner, 2015)

Jankovics a Sherwood (2017) nicméně v tomto ohledu přináší komplexnější pohled, který je zaměřen na 35 nezávislých institucí, které působí v členských zemích EU. Přičemž v některých zemích je počet institucí větší než jedna. Obrázek 8 obsahuje počty jednotlivých právních zřízení, tedy zřízení s ohledem na formu právní normy.

Obrázek 8: Počet nezávislých institucí v EU dle právního zřízení



Zdroj: vlastní zpracování dle Jankovics a Sherwood (2017).

Nejběžnější je běžný zákon, po kterém následuje ústavní zákon, který zaručuje větší nezávislost ve vztahu k možnosti ovlivnění organizace, podobě tomu může být u organických zákonů. Nicméně vždy závisí na konkrétní struktuře legislativního rámce dané země.

Vznik nezávislé instituce v českém prostředí byl navrhován několikrát v podobě ústavního zákona, který by zavedl základní mantinely. Dále by došlo k definování konkrétních záležitostí v mezích běžného zákona. Nakonec došlo k přijetí běžného zákona, kterým byla ustanovena Národní rozpočtová rada.

7.3 Vztahy s exekutivní a zákonodárnou mocí

Nezávislé fiskální a rozpočtové rady mohou mít dvojí vztahy se zástupci exekutivní a zákonodárné moci. Může se jednat o formální, ale rovněž neformální úroveň vztahů. V této práci jde především o první z úrovní, tedy o formální nastavení vztahů mezi radou

a exekutivní, resp. legislativní mocí.

Uspořádání vztahů je ovlivněno podobou dané rady. Von Trapp, Lienert a Wehner (2015) uvádí tři základní vazby:

- u uspořádání parlamentních rad je přímá závislost a ovlivnění ze strany parlamentu či dané komory (Kanada, Itálie, Spojené státy),
- v rámci samostatných rad zde může docházet k více možnostem, a to především s ohledem na to k jakému orgánu má dané instituce blízko, může se jednat o:
 - o parlament,
 - o vládu,
 - o centrální banku,
 - o kombinaci předešlého.

Například u rakouské Fiskalrat (FISK) dochází k poskytování zaměstnanců z centrální banky. Tato instituce zároveň musí spolupracovat s jednotlivými aktéry, neboť od roku 2013 se zástupce příslušné parlamentní komise účastní jednání FISK, taktéž se účastní zástupce centrální banky. Výroční zpráva FISK je předávána ministrovi financí, vládě a parlamentu. (von Trapp, Lienert a Wehner, 2015)

Tabulka 3: Přehled zákonných úkolů NRR

Aktér	Předmět	Ustanovení zákona č. 23/2017 Sb.
PSP ČR (příjemce zprávy) a sektor veřejných institucí	Evaluace fiskální disciplíny (i u decentralizovaných rozpočtů)	§ 21, odst. 2, písm. a
Český statistický úřad	Výše dluhu – zjištění a vyhlášení	§ 21, odst. 2, písm. b
Sektor veřejných institucí	Vývoj hospodaření – sledování	§ 21, odst. 2, písm. c
PSP ČR (příjemce zprávy), vláda	Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí s ohledem na vládní politiky	§ 21, odst. 2, písm. d
Sektor veřejných institucí	Výpočet nápravné složky - stanovisko	§ 21, odst. 2, písm. e
Sektor veřejných institucí	Součinnost veřejných institucí	§ 22
PSP ČR, vláda, Senát, Česká národní banka	Volba členů a předsedy	§ 25, odst. 1 a 2
Příjemci: ministerstvo financí, Rozpočtový výbor PSP ČR	Výroční zpráva	§ 33, odst. 3

Zdroj: vlastní zpracování na základě zákona č. 23/2017 Sb., 2021.

Jedná se tak o kombinaci spolupráce, která může mít své výhody v posilování slabších stran

a nutnost jednání se všemi aktéry. Na straně druhé např. proces zaměstnávání snižuje autonomii úřadu ve prospěch zvyšování zainteresovanosti rakouské centrální banky.

U Národní rozpočtové rady je možné nalézt rovněž formální vztahy ke všem třem aktérům, a to ze zákona. Tabulka 3 zachycuje přehled těchto vztahů ve vztahu na zákonné povinnosti NRR.

Z uvedených údajů je patrné, že primární je vztah NRR k PSP ČR, která je většinou příjemcem výstupů. Dále má PSP ČR důležitou pozici i v rámci jmenování členů NRR a předsedy rady.

7.4 Mandát, funkce a pracovní program

Na rozdíl od von Trappa, Lienerta a Wehnera (2015) došlo ke sloučení tří příbuzných kapitol, kterými je mandát, funkce a pracovní program, a to s ohledem na svou provázanost. Mezi úkoly valné většiny rad patří prognózy, které jsou zaměřeny na fiskální, makroekonomickou či obě prognózy. Touto činností se zabývá 83 % ze sledovaných rad, mezi další úkoly patří:

- zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí (89 % rad),
- analýza nákladnosti (50 %) – jedná se o různorodé možnosti pojetí, v některých případech se jedná o počítání dopadů, jiné rady pouze dávají dobrovolně stanoviska k některým významným politikám. (von Trapp, Lienert a Wehner, 2015)

Jako vhodnější alternativu k mandátu, a tedy i k pracovnímu programu, který mají jednotlivé rady, může lépe posloužit ukazatel SIFI, který je využíván pro instituce rámci zemí EU. V rámci tohoto indexu dosahují nejnižších hodnot země, kde jsou dvoje instituce. Z toho důvodu bude využíván ukazatel SIFI pro země. Na základě těchto výsledků je možné konstatovat, že z 28 zemí EU (počítáno ještě s Velkou Británií):

- 25 zemí plně monitoruje a hodnotí fiskální a rozpočtová pravidla a stejný počet zemí hodnotí splnění těchto pravidel i pro nižší správní celky (nejedná se o stejný seznam zemí),
- 23 zemí provádění v různých rozměrech makroekonomickou prognózu,
- 21 zemí provádění rozpočtové prognózy a analýzu nákladovosti (v různé míře),
- 20 zemí podporuje zvyšování transparentnosti ve fiskálním a rozpočtovém procesu,
- 18 zemí činí normativní úsudky na veřejné politiky dané vládou,

- 16 zemí připravuje zprávu o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí. (Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2021)

U Národní rozpočtové rady je z těchto úkolů dle ukazatele SIFI plněno vše kromě makroekonomického prognózování, což má v kompetenci Výbor pro rozpočtové prognózy, a provádění rozpočtových prognóz a analýzy nákladovosti.

Nicméně svým bodovým ziskem je Česká republika mírně pod průměrem v porovnání s ostatními zeměmi EU. Zatímco průměr zemí činí 57,1 %, tak zisk České republiky je 51,3 %. Pro doplnění, medián činí 55,5 %.

V případě jednotlivých rad je NRR mírně nad průměrem, neboť průměrná hodnota za instituce klesá na hodnotu 49,6 %, zatímco u NRR zůstává hodnota 51,3 %. V případě mediánu je NRR onou prostřední nezávislou institucí. (Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2021)

Zákonné povinnosti Národní rozpočtové rady jsou shrnuty v Tabulce 3.

7.5 Rozpočet

Rozpočet nezávislých institucí představuje jednu z důležitých otázek, neboť organizace samotné by měly podporovat efektivnost a hlídat veřejné výdaje, aby nebylo vydáváno příliš s ohledem na příjmy.

V rámci praxe existují jak samostatné rozpočty (např. Dánsko, Francie, Irsko), tak rozpočty, které nejsou pro organizaci samotné. Druhý z případů nastává například u institucí, které jsou navázány na parlament, je tomu tak např. v Rakousku u Budgetdienst či v Belgii u Hoge Raad van Financiën/Conseil supérieur des Finances. (von Trapp, Lienert a Wehner, 2015)

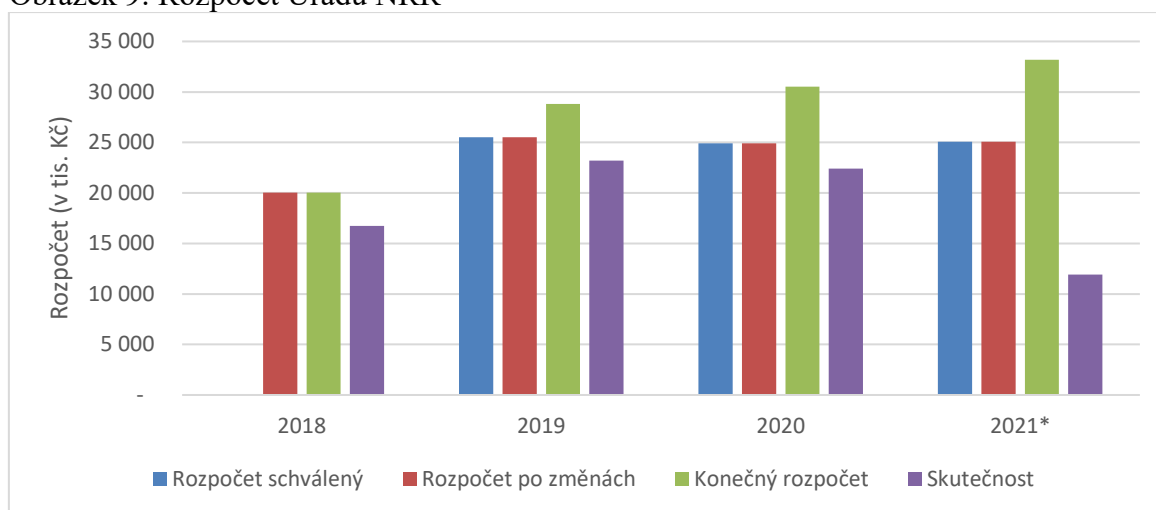
Otázka velikosti rozpočtu úzce souvisí s velikostí úřadu, ve smyslu personálií, ale rovněž je možné očekávat úzkou vazbu na funkce, které jsou danou organizací naplňovány. Příloha č. 2 zobrazuje vztah mezi rozpočtem a počtem zaměstnanců dle dat OECD (2021). Na základě výsledků je patrné že, vztah mezi těmito proměnnými je dle koeficientu determinace velmi vysoký. Lze tak usuzovat, že výdaje rozpočtu z velké části ovlivňují mzdové prostředky, které jsou důležitým vstupním faktorem pro práci rad. Ostatní vynaložené prostředky jsou spíše menšího charakteru.

U dalších porovnání (velikost rozpočtu, počet zaměstnanců a hodnota SIFI) nebyla nalezena žádná významná závislost, naopak hodnoty indexu determinace byly relativně malé.

Národní rozpočtová rada je organizační složkou státu a v rámci státního rozpočtu má přidělenou vlastní kapitolu, a sice kapitolu 359 – Úřad Národní rozpočtové rady. Financování Úřadu tak probíhá z této kapitoly, přičemž rada předkládá návrh rozpočtu a dvouletého střednědobého výhledu, a to Ministerstvu financí ČR a Rozpočtovému výboru PSP ČR. (NRR, 2021a)

Obrázek 9 znázorňuje vývoj jednotlivých kategorií u rozpočtu Úřadu NRR. Jak je patrné, tak v roce 2018 nebylo zpočátku vůbec počítáno s existencí úřadu, což se změnilo v rámci rozpočtového opatření. Vývoj schvalovaného rozpočtu je v dalších letech stabilní a nedochází k žádné vysoké změně. Konečný rozpočet, který obsahuje nároky z nespotřebovaných výdajů, má s ohledem na svou charakteristiku a skutečné čerpání rostoucí tendenci.

Obrázek 9: Rozpočet Úřadu NRR



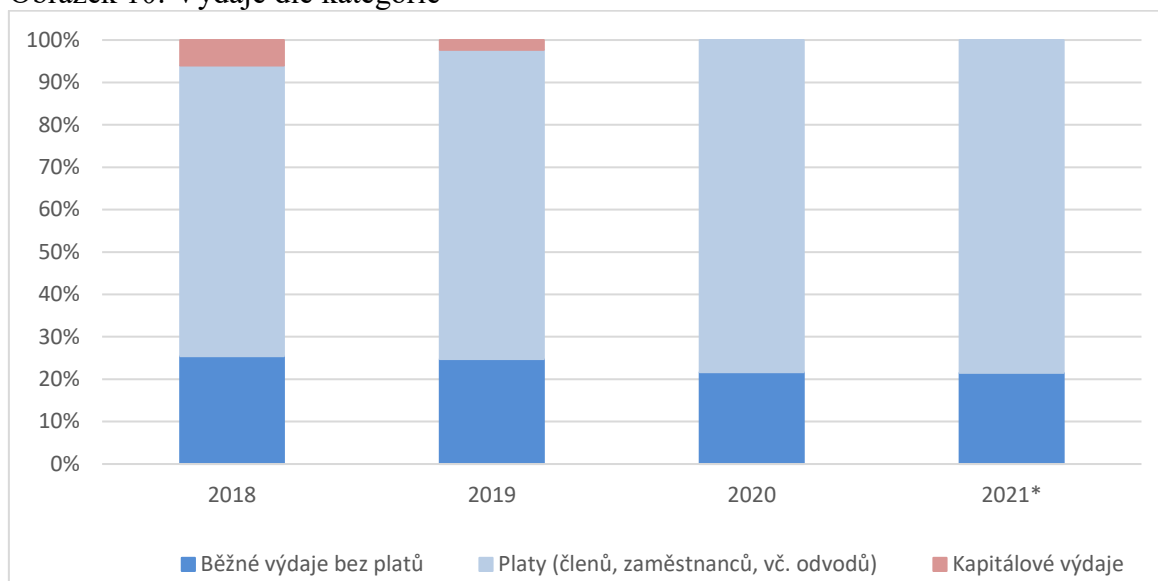
Zdroj: vlastní zpracování dle GINIS (2021), 2021.

Obrázek 10 pak znázorňuje kategorii běžných výdajů (modré odstíny) a kapitálových výdajů. Kapitálové výdaje se objevují pouze v prvních dvou letech, jednalo se o výdaje na výpočetní techniku a dopravní prostředky (GINIS, 2021).

Běžné výdaje jsou v grafu rozděleny. Světle modrá zahrnuje platy členů NRR, zaměstnanců, odvody aj., tedy osobní náklady. Z grafu je patrné, že výše osobních nákladů je největší. Krom prvních dvou let, kde jsou obsaženy kapitálové výdaje, činí položka platů 78 % výdajů, za rok 2021 se ovšem jedná o zatím průběžný výsledek.

Mezi položky běžných výdajů bez platů patří kancelářské potřeby, konzultační, poradenské a právní služby, služby elektronických komunikací, služby peněžních ústavů, pohoštění, energie aj. (GINIS, 2021)

Obrázek 10: Výdaje dle kategorie



Zdroj: vlastní zpracování dle GINIS (2021), 2021.

Výsledky hospodaření Úřadu NRR tak odpovídají obecným výsledkům, kdy platy tvoří markantní podíl celkově vynaložených výdajů jednotlivých rad.

7.6 Personální obsazení

Tato subkapitola je členěna na dvě části, a sice na vedení NRR a na zaměstnance Úřadu NRR.

7.6.1 Vedení

Vedení jednotlivých fiskálních a rozpočtových rad je možné rozlišovat dle způsobu rozhodování (individuální či kolektivní orgán), dále s ohledem na domu mandátu jednotlivých členů a na to, kdo mandát člena zastává.

Dle studie von Trappa, Lienerta a Wehnera (2015) je zastoupení institucí v PBO Network téměř vyrovnané, neboť 10 institucí má kolektivní orgán a u 8 institucí se jedná o individuální orgán. Pokud je bráno v úvahu zkušenosti členů, tak největší zastoupení mají akademici, dále se jedná o osoby, které mají zkušenosti z ministerstev financí, auditu či centrálních bank.

Délka mandátu se pohybuje v rozmezí 3 až 9 let, přičemž nejčastěji se funkční období pohybuje od 4 do 6 let (Jankovics a Sherwood, 2017).

V případě české NRR jsou aktuální členové jedinými členy za dobu existence, proto je posuzování velmi omezené. Nicméně česká NRR je tříčlenný kolektivní orgán (zákon

č. 23/2017 Sb.), ve kterém zasedá:

- doc. Ing. Eva Zamrazilová, CSc. – která působí na VŠE, jedná se tedy o osobu z akademického prostředí, která zároveň působila šest let v bankovní radě České národní banky,
- prof. Ing. Richard Hindls, CSc., dr. h. c. – akademik,
- prof. Ing. Jan Pavel, Ph.D. – akademik. (NRR, 2021a)

Jedná se o informace, které jsou k dispozici na webových stránkách NRR, s ohledem na to je patrné, že pouze doc. Zamrazilová má zkušenosti z jiné oblasti než je akademická půda. U prof. Pavla není sice na webu NRR nic o působení na ministerstvu financí, ale lze to nalézt například na webu Centra pro ekonomické a sociální strategie (CESES, 2021).

Délka mandátu členů NRR je 6 let. Nicméně při založení rady došlo ke zkrácení mandátu členům, délka mandátu předsedkyně zůstala 6 let. Tedy prof. Pavel byl zvolen nejdříve na dva roky, v roce 2020 došlo k jeho znovuzvolení, a to již na celé funkční období v délce 6 let, prof. Hindls na 4 roky a doc. Zamrazilová na celé funkční období, tedy na 6 let. (zákon č. 23/2017 Sb.; NRR, 2021a)

Vzhledem ke zkrácení mandátu lze očekávat pozitivní výsledky, a to např. s ohledem na zachování kontinuity rady, nehledě na snížení možného ohrožení v rámci zvolení osob, které by mohly ohrozit nezávislost této instituce.

7.6.2 Zaměstnanci

Počet zaměstnanců nezávislých institucí dle členství v PBO Network je možné nalézt v Příloze č. 1. Mezi nejmenší členy sítě dle počtu zaměstnanců patří Finsko (4 zaměstnanci), Maďarsko a Island (po 6). Na opačné straně žebříčku stojí USA (235), Korea (138) a Nizozemsko (125).

Průměrný počet zaměstnanců se významně odlišuje při srovnávání všech zemí (35,3 zaměstnanců) a zemí EU (21,5). V případě mediánu se hodnoty dostávají na 18,5 zaměstnance pro všechny země a 11 zaměstnanců pro země EU.

Jak bylo uvedeno výše, tak nelze najít významnou souvislost mezi počtem zaměstnanců a ukazatelem SIFI, zároveň nelze jako klíč použít velikost země, resp. velikost veřejných výdajů, neboť např. Německo má 10 zaměstnanců organizace, Francie o 4 více a Dánsko 53 zaměstnanců. Je zde patrný nepoměr mezi těmito hodnotami. Pro analýzu personálního

obsazení by tak bylo zapotřebí zajištění dalších údajů o bližší organizaci, přičemž i přes to by výsledky nemusely být významné.

Česká Národní rozpočtová rada se svými 11 zaměstnanci patří velikostně úřadu k zemím, jako je Irsko či Švédsko. V rámci NRR existují dvě organizační jednotky, kterou je sekce správní a sekce makroekonomických a fiskálních analýz. V čele pak stojí vedoucí Úřadu NRR, který má na starosti personální záležitosti a další organizační záležitosti chodu úřadu, dále koordinuje úkoly dle plánu práce (NRR, 2021a).

Co se týká zaměstnanců, tak pro porovnání časové řady, která ovšem není příliš dlouhá, vyplývá, že:

- počet zaměstnanců se mírně mění, nicméně poslední dva roky je přepočtený počet zaměstnanců 12,
- krom prvního roku má největší zastoupení věková kategorie 31-40 let,
- počet žen a mužů je vyrovnaný,
- valná většina zaměstnanců má vysokoškolské vzdělání (85 % v roce 2020). (NRR, 2019; NRR, 2020; NRR 2021b)

Závěrem lze konstatovat, že výsledky nejsou nikterak překvapující a odpovídají autorovo předpokladům v rámci profilu organizace.

7.7 Přístup k informacím

Přístup k informacím, tedy získávání vstupních dat, je pro jednotlivé rady základním požadavkem. Tak, aby bylo umožněno jejich fungování, které je zároveň nezávislé na ostatních organizacích. Což je i důvod zakotvení této zásady do principů dle OECD (2014), podle které by to mělo být i legislativně ukotveno.

Legislativně zaručeno toto právo má rada např. na Slovensku, v Kanadě či Velké Británii. Naopak je to v Dánsku či Rakousku (von Trapp, Lienert a Wehner, 2015).

Národní rozpočtová rada si dle § 22, zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti: „...může vyžádat informace a součinnosti veřejných institucí s plněním činností v rámci její působnosti a ty jsou v mezích své působnosti povinny součinnost a informace Radě poskytnout.“

Zároveň se předseda NRR účastní schůzí obou komor Parlamentu, stejně jako jejich orgánů

při projednávání výstupů NRR. V případě, že se chce předseda vyjádřit, tak mu to musí být umožněno (§ 24, odst. 4, zák. č. 23/2017 Sb.)

Český legislativní rámec tak plní princip doporučený OECD.

7.8 Transparentnost

Dalším důležitým prvkem je transparentnost, která je v rámci fiskální a rozpočtové politiky vyžadována, vzhledem k tomu je i na jednotlivé rady kladen nárok co největší míry transparentnosti.

Dle OECD (2014) by mělo docházet ke zveřejňování výstupů (zprávy a analýzy), přičemž hlavní výstupy by měly obsahovat datum zveřejnění. Zároveň k tomu je možné přidat i další výstupy, tedy reprezentování NRR směrem k veřejnosti.

První z podmínek je v zahraničních zemích ve velkém plněna. Kanadská rada se například řídí plnou transparentností a model zpřístupňování materiálů, které jsou umístovány na webové stránky, přičemž se nejedná pouze o hlavní zprávy. Podobně je tomu tak v Dánsku, kde zároveň dochází k umístování sumarizace výsledků v angličtině. (von Trapp, Lienert a Wehner, 2015)

Předchozí způsob využívá i portugalská Conselho das Finanças Públicas, kde je možné nalézt na webových stránkách kalendář s daty zveřejnění, ale také je zde možné zasílání newsletteru. (CFP, 2021)

NRR využívá jako hlavní komunikační nástroj webové stránky, ale zároveň je využíváno sociálních sítí jako je Twitter a LinkedIn (NRR, 2021a). Lze tak kladně ohodnotit upozorňování na aktuální problematiku řešenou NRR. Na Facebooku zároveň aktivně sdílí práci NRR její předsedkyně doc. Eva Zamrazilová (Facebook, 2021).

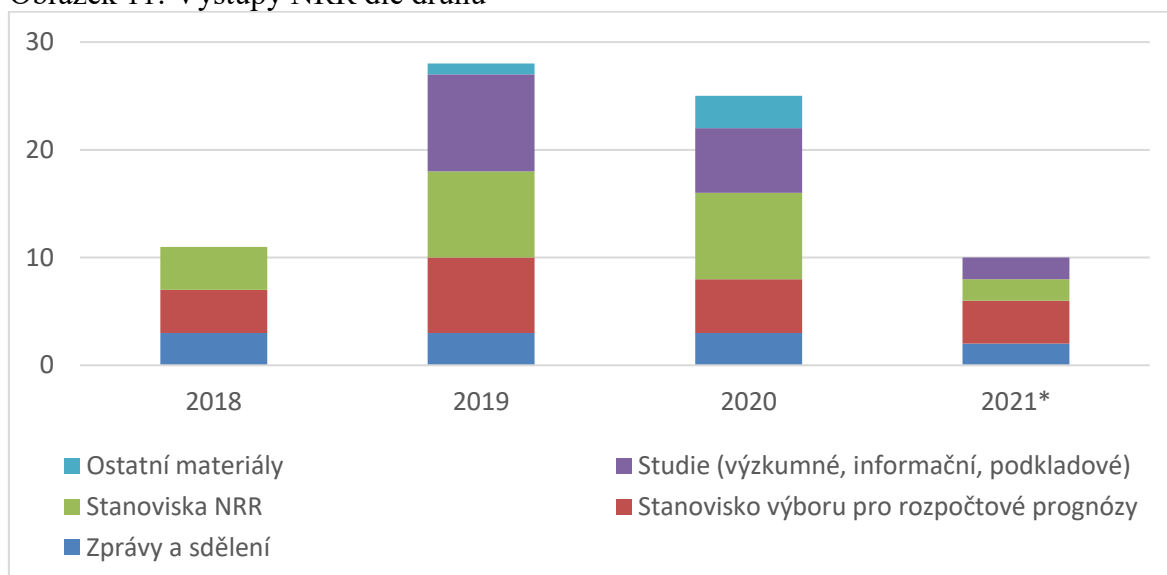
NRR dle zákona zveřejňuje každý rok plán své činnosti, přičemž mezi minimální činnosti patří evaluace fiskální disciplíny, vyhlášení výše dluhu, analýza hospodaření sektoru veřejných institucí, zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí a vypracovává analýzu hodnoty nápravné složky (úprava odchylky skutečného a předpokládaného výsledku hospodaření). (zákon č. 23/2017 Sb.)

Na webu NRR lze nalézt plán činností na aktuální rok 2021, ale rovněž jsou zde umístěny plány z minulých let. Toto lze hodnotit pozitivně, neboť je možné porovnávat v časové ose rozsah činností, které NRR vykonává. (NRR, 2021a)

Krom toho je možné nalézt v rámci transparentnosti jednotlivé výstupy, které NRR zpracovává. Jedná se o zprávy a sdělení, stanoviska, studie, ostatní materiály. Obrázek 11 graficky zpracovává přehled těchto výstupů za čtyři roky existence, přičemž rok 2021 je opět zachycen pouze částečně.

Výstupy NRR dosáhly nejvyššího počtu v roce 2019. Zprávy a sdělení přitom tvoří krom roku 2021 pravidelně tři položky, tudíž lze očekávat v této kategorii navýšení minimálně o jednu položku. Stanoviska NRR v roce 2019 a 2020 činila osm položek, za rok 2021 je to zatím polovina, tedy hodnota jako v roce 2018. Nicméně lze předpokládat nárůst této položky ještě v tomto roce.

Obrázek 11: Výstupy NRR dle druhu



Zdroj: vlastní zpracování dle NRR (2021a), 2021.

V rámci studií došlo k největší aktivitě v roce 2020. Nejvíce přitom bylo vytvořeno informačních studií, které se zabývaly např. vývojem státního dluhu, penzijními systémy, robotizací či délkou života.

Dále je možné nalézt na webu kategorii Rozpočty pod drobnohledem, kde jsou představeny základní pojmy, doplněné o data. Jedná se tak o vhodný formát veřejného vzdělávání.

Další důležitou částí transparentnosti je komunikace s médii. Seznam mediálních výstupů je opět možné nalézt na webu NRR, přičemž jsou zde tři kategorie: NRR v médiích, tiskové zprávy a prezentace a vystoupení členů NRR.

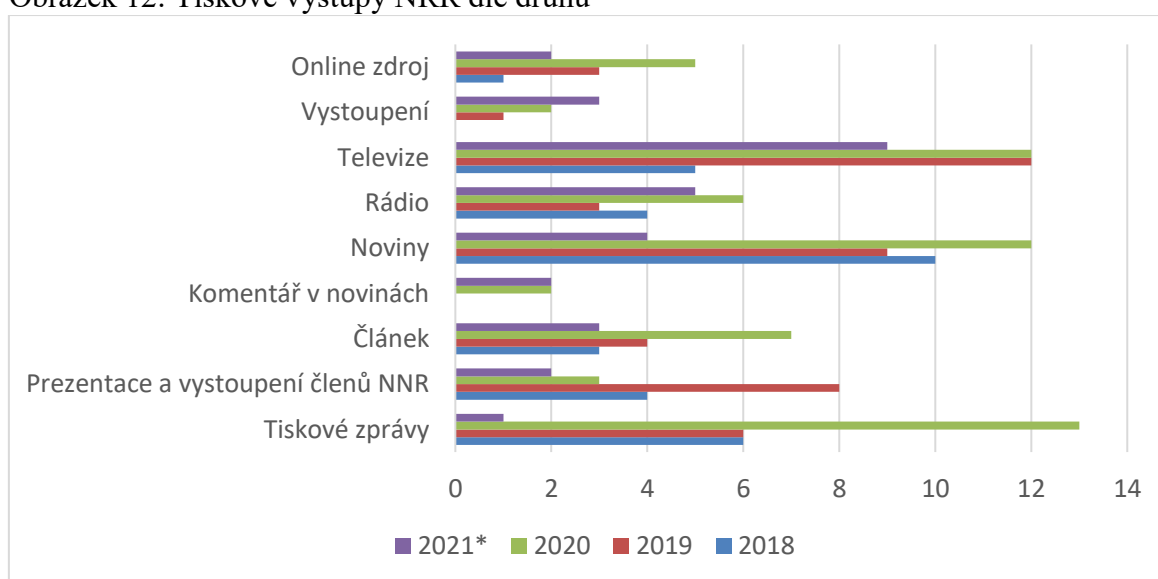
Obrázek 12 znázorňuje v časové řadě tyto výstupy.

Za necelé čtyři roky je možné v této kategorii nalézt 172 položek. Po úvodních 33 položkách

v roce 2018 došlo k navýšení na 46 v roce 2019. Za rok 2020 bylo vydáno 62 položek. V roce 2021 je prozatím na webových stránkách NRR 31 položek.

Jak je z dat patrné, tak v počáteční fázi vzniku NRR byl komunikačním prostředkem, který převažoval nad novinami, což souvisí s informováním o vzniku organizace. V současnosti patří mezi hlavní komunikační kanál televize, kromě toho jsou významnou položkou zmiňované noviny a v roce 2020 i tiskové zprávy. V roce 2021 byla zatím vydána pouze jedna tisková zpráva, oproti 13 v předchozím roce.

Obrázek 12: Tiskové výstupy NRR dle druhu



Zdroj: vlastní zpracování dle NRR (2021a), 2021.

V rámci poskytování dalších informací se NRR řídí zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Za rok 2018 a 2020 nedošlo k podání žádných žádostí o poskytnutí informací. V roce 2019 obdržel Úřad NRR dvě žádosti, kterým bylo vyhověno. Obě žádosti byly zaměřeny na platy a odměny zaměstnanců úřadu. (NRR, 2019b; NRR, 2020b; NRR, 2021c)

7.9 Externí hodnocení

V rámci externího hodnocení je možné uvažovat o hodnocení v rámci výstupů rady, které může být prováděno jak experty dané země, tak externími hodnotiteli či panely těchto hodnotitelů. Alternativně nemusí být tato práce hodnocena, jako je tomu v Rakousku, kde dochází k diskusi v rámci rady, ale i s externími odborníky v dané problematice. (von Trapp, Lienert a Wehner, 2015)

Kromě toho může docházet k hodnocení hospodaření, které je důležitou součástí, neboť transparentnost jednotlivých rad je důležitou podmínkou pro dobré fungování, které je věrohodné pro vnější prostředí institucí.

Národní rozpočtová rada krom vnitřních kontrol podléhá i vnějším kontrolám (krom auditu, jedná se o kontrolu např. ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu) a každý rok dochází k provádění externího auditu účetní závěrky. Za dobu existence rady nebyla uskutečněna žádná vnější kontrola. V rámci auditu nedošlo ke shledání nedostatků. (NRR, 2019; NRR, 2020; NRR 2021b)

7.10 Shrnutí

Národní rozpočtová rada vznikla v roce 2018, přičemž snaha o založení nezávislé instituce existovala v českém prostředí již dříve. Za hlavní faktor vzniku je pravděpodobně možné považovat splnění norem Evropské unie. NRR je v českém prostředí ukotvena pomocí normálního zákona, i když předešlé neschválené návrhy směřovaly na ústavní zákon.

NRR má především vztah se zákonodárnou mocí, a to přímo s Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR, které dodává své výstupy. Mezi další aktéry patří vláda či Česká národní banka, ale je možné zahrnout celý sektor veřejných institucí.

Činnosti NRR spočívají především v analýze dodržování pravidel, ve zvyšování transparentnosti, vydávání studií a zpráv, které hodnotí některé vybrané významné politiky. S ohledem na to je ze zákona umožněn NRR přístup k informacím a sektor veřejných institucí musí provádět součinnost s NRR v rámci jejich kompetencí. Výstupy jsou dostupné na webových stránkách NRR, čímž dochází ke zvyšování transparentnosti.

Rozpočet a personální zabezpečení zůstávají dlouhodobě na podobných hodnotách. Výše rozpočtu odpovídá zahraničním možnostem, stejně jako počet zaměstnanců. Profil zaměstnanců nasvědčuje o vyrovnaném zastoupení dle pohlaví, v rámci dosaženého úrovně vzdělání se jedná o předpokládaný standard vzhledem k problematice, kterou se rada zabývá. Externí hodnocení, které prozatím spočívá v auditech, nenalezlo problémy v hospodaření.

Při porovnání NRR se zahraničními radami nedošlo k nalezení odchylek, kterými by se česká Národní rozpočtová rada od zahraničních institucí nějakým významným způsobem lišila. To je dáno i rozmanitostí jednotlivých fiskálních a rozpočtových rad.

8 Návrhy a doporučení

Na základě předchozí kapitoly došlo ke zhodnocení některých aspektů, a to se zřetelem na zahraniční praxi a zkušenosti. Vzhledem k tomu, že dochází k vývoji jednotlivých rad v zahraničí, tak je možné předpokládat i vývoj u české Národní rozpočtové rady, a to i v legislativním uspořádání. V rámci toho došlo k vyhodnocení skutečností a formulování návrhů a doporučení v rámci Národní rozpočtové rady, které může být ovlivněno různými aktéry, jak bude dále i uváděno.

Právní ukotvení

Národní rozpočtová rada byla nakonec ustanovena zákonem č. 23/2017 Sb., o rozpočtové odpovědnosti. I když několikrát předtím, a i v rámci přijatého zákona, docházelo k návrhu ústavního zákona, který by takovou radu založil.

Výhodou „povýšení“ právní normy by bylo ve snížení míry rizika ohrožení nezávislosti NRR, neboť by muselo dojít k dosažení vyššího kvora pro novelizaci. Vyšší kvorum by ovšem muselo být nalezeno i v rámci této právní úpravy.

Aktérem v tomto návrhu jsou členové Parlamentu ČR, kteří rozhodují o takové právní novele. Vzhledem k tomu by musela být široká shoda pro přijetí a změnu oproti současné právní úpravě.

Nicméně tento návrh není bezpodmínečný a fungování NRR odpovídá i zahraničním standardům v rámci legislativního ukotvení.

Složení NRR

O složení NRR rozhodují členové bankovní rady, Senátu, vlády a především Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Současné složení je zcela akademické, což může být příznivé v této počáteční fázi a i vzhledem k pravomocem rady. Nicméně by bylo v rámci dalšího navrhování členů NRR pravděpodobně prospěšné zařazení kandidátů na post člena z jiných oblastí, např. z oblasti auditu. Výhodou by bylo získání dalšího úhlu pohledu a možné zpřístupnění rady, která může osobám zvnějšku působit právě příliš akademickým životem.

Při pokračování obsazování postů akademickými pracovníky zároveň nemusí působit v nejlepším světle zastoupení pouze akademických pracovníků Vysoké školy ekonomické.

Transparentnost

Otázka transparentnosti je a i bude nadále velmi důležitá vzhledem k povaze NRR.

Vzhledem k tomu by bylo možné využití zkušeností ze zahraničí. Následující návrhy mohou být řešeny vnitřními personálními zdroji či mírnými úpravami, které nejsou nikterak finančně náročné.

Konkrétním návrhem může být po vzoru portugalské rady zavedení newsletteru. Případným zájemcům by tak mohl přijít vždy mail o novém výstupu členů či zaměstnanců NRR. A to v případě zpráv, které jsou v plánu, či nově vzniklých studií.

Vhodnou úpravou by dále bylo prospěšné zmínění praktických zkušeností členů NRR. Příkladem může být krátký životopis prof. Pavla, který je zaměřen teoretický, avšak není zde zmíněno jeho působení na ministerstvu financí, které tematicky souvisí s jeho současným působením jako člena NRR.

Prezentace členů NRR a činnosti jejich a instituce relevantním skupinám je dle autora další možnost jak zvýšit informovanost o organizaci a jejím působením. Mezi tyto relevantní skupiny mohou patřit studenti vysokých škol, a to především v oborech jako je ekonomie či veřejná správa. V případě pokračující distanční výuky by došlo i k usnadnění pro členy v rámci jejich dalších činností. Nutné je v tomto ohledu soustředit se i na mimopražské vysoké školy.

Externí hodnocení

Mezi možnostmi externího hodnocení zaměřeného na odbornou činnost NRR a nikoliv na rozpočet a jeho plnění, je vhodné uvažovat o vytvoření evaluačního panelu, ve kterém by byli zastoupeni experti z České republiky, ale především ze zahraničí. Zároveň je možné uvažovat o takové iniciativě v rámci členských zemí Evropské unie či OECD, ve kterých působí fiskální a rozpočtové rady. Pravidelnou evaluací by mohly být zjišťovány pozitivní a negativní aspekty jednotlivých fiskálních a rozpočtových rad v celkovém kontextu.

V případě uvažování v rámci českého prostředí a NRR může být vznik takové rady ovlivněn aktéry v PSP ČR, ale zároveň aktérem mohou být členové NRR, kteří v rámci rozpočtu vyhradí část peněz na takové hodnocení. Výhodou hodnocení by bylo získání zpětné vazby za téměř čtyři roky existence.

Externí hodnocení na odborné úrovni by dle autora mělo být provedeno minimálně po pěti letech existence, aby byly patrné výsledky a vliv organizace.

9 Výsledky a diskuze

V této kapitole dochází k zodpovězení otázek, které byly definovány v první kapitole práce. Tato část práce je prováděna na základě syntézy výsledků zjištěných při zpracování, přičemž tyto výsledky jsou obsaženy v předešlých částech.

VO1: Jaké okolnosti vedly ke vzniku Fiscal Governance a jaké jsou faktory vzniku rad?

Vznik Fiscal Governance byl podmíněn dlouhodobou fiskální nerovnováhou, které předcházelo odlišné vnímání veřejného zadlužení. Důležitým faktorem v této nové pozici sehrál John M. Keynes a jeho dílo. Následovníci Keynesa se stali hlavním myšlenkovým proudem ekonomie po několik desetiletí. Ke změně dochází až v 70. letech 20. století vzhledem k ekonomické situaci dané doby.

Zavádění Fiscal Governance (pravidel a nezávislých rad) pak bylo podmíněno především fiskálními obtížemi a snahou vytvořit nezávislé instituce pro oblast fiskální a rozpočtové politiky.

Mezi faktory vzniku těchto rad je možné tak zařadit:

- zvýšení snahy o fiskální disciplínu vlád, tedy snaha eliminovat některá negativa (fiskální iluze, negativní strategické chování aj.),
- snahu o vytvoření nezávislých institucí pro fiskální a rozpočtovou politiku,
- v rámci Evropské unie se jedná o vznik legislativy podporující tento vznik, což má vliv na rozmístění těchto rad.

Ač je snaha o vytvoření nezávislých rad podobných centrálním bankám, které mají v kompetenci monetární politiku, tak fiskálním a rozpočtovým radám nejsou dávány tak rozsáhlé pravomoci. Zvýšení kompetence těchto rad by mimo jiné znamenalo zmenšení pravomocí pro vlády a omezilo by to jejich možnost ovlivňovat fiskální a rozpočtovou politiku skrze rozpočet. Tím by rady zasáhly do funkcí veřejných financí, to by mohlo vést ke zvýšení normativnosti takového rozhodování.

VO2: Jaké jsou činnosti rad a jaké jsou rozdíly mezi jednotlivými radami?

Činnosti rad je možné rozlišovat dle různých způsobů. Pro analýzu je vhodné využití ukazatele SIFI, který zachycuje jednotlivé skupiny činností, mezi které patří:

- monitoring dodržování fiskálních pravidel,
- makroekonomické prognózy,
- rozpočtové prognózy a kalkulace nákladovosti politik,
- posuzování udržitelnosti,
- podpora fiskální transparentnosti a
- normativní návrhy a doporučení.

Rozdíl mezi radami spočívá ve svěřených kompetencích, které je právě znázorněno v ukazateli SIFI. Žádné z fiskálních a rozpočtových rad přitom nedosahuje maximální možné hodnoty, resp. žádné země v případě působení více institucí.

Nicméně jako hlavní činnost, kterou provádí nejvíce rad, je provádění makroekonomického prognózování, což v České republice provádí ministerstvo financí a předkládá jej Výboru pro rozpočtové prognózy.

VO3: Jak jsou rady vnitřně uspořádány? Má tuto uspořádání vliv na činnost rad?

Jednotlivé instituce je možné rozdělit na fiskální rady, parlamentní rozpočtové úřady a auditní instituce. Zároveň s tím jsou odlišeny jednotlivé funkce, které jsou také plněny v různých mírách.

V případě vnitřního uspořádání lze konstatovat, že s ohledem na počet obsazených míst, stejně jako na rozpočet a pravomoci se Národní rozpočtová rada nijak nevymyká zahraničním fiskálním a rozpočtovým radám.

Je tak možné konstatovat, že se v jistém ohledu jedná o průměrnou radu, která nevyniká svými funkcemi či pracovním programem oproti zahraniční praxi, což ovšem není konstatování nijak pejorativní.

V rámci vnitřních vazeb, které byly hledány mezi výší rozpočtu, počtem zaměstnanců a výší ukazatele SIFI, nebylo nalezeno významných vazeb. Tyto vazby byly hledány v přepočtu na jednu jednotku a v celkovém množství, kde je pouze vazba mezi počtem zaměstnanců a rozpočtem, což je dáno vysokou hodnotou osobních nákladů. Zvláště v případě NRR je to umocněno obecně běžnými výdaji, které byly pouze v prvních dvou letech existence NRR doplněny o kapitálové výdaje.

VO4: Jaké závěry vyplývají z analýzy rad pro činnost Národní rozpočtové rady?

Na základě provedené analýzy v kapitole 7 je patrné, že se NRR nevymyká zahraniční praxi, a to ať se již jedná o legislativní rámec, na základě kterého je rada ustanovena, mandát, rozpočet či personální obsazení.

Nicméně v kontextu vyplývají některé souvislosti, které by mohly vést ke zlepšení pozice NRR, a to například v oblasti zmiňovaného legislativního rámce či mandátu. Především se zaměřením na oblast transparentnosti a jejího prosazování, viz kapitola 8 Návrhy a doporučení.

Závěr

Diplomová práce se zabývá problematikou fiskálních a rozpočtových rad, což je aktuální téma, pokud je brána v úvahu současná pozice stavu veřejných financí, a to i v České republice.

Teoretická část práce se zabývá především tématem fiskálních a rozpočtových rad, tedy veřejnými financemi, fiskální a rozpočtovou politikou. Dalším tématem jsou zdroje neefektivity veřejných financí, a to s ohledem na to, že se jedná o příčinu pro vznik konceptu Fiscal Governance.

Koncept Fiscal Governance představuje reakci na vysoké veřejné zadlužení, které přestalo být morálním problémem a stalo se běžným řešením nerovnováhy rozpočtů. Koncept se snaží o vytvoření rámce, který má právě proti neefektivitám veřejných financí působit. Cílem je pak vytvoření zdravých a udržitelných veřejných financí. Vzhledem k tomu jsou v konceptu definovány fiskální a rozpočtová pravidla a rady. Oba přístupy jsou využívány především v členských zemích Evropské unie.

Problematikou fiskálních a rozpočtových rad se zabírají rovněž mezinárodní organizace, které definovaly principy, na kterých by rady měly vznikat, dále vznikají pro komunikaci a sdílení poznatků mezinárodní sítě rad. Důležitou otázkou je rovněž efektivnost těchto rad, která je především v eliminaci optimistických prognóz a v jejich obecném zlepšování, stejně jako k většímu dodržování pravidel.

Druhá část práce se zabývá současným stavem českých veřejných financí, jejichž stav se za poslední dva roky velmi zhoršil. V roce 2017 došlo k přijetí zákona 23/2017 Sb., o rozpočtové odpovědnosti, který zavádí Fiscal Governance v České republice.

Reprezentantem rady je v České republice Národní rozpočtová rada, která dohlíží na dodržování pravidel a další aspekty veřejných financí. Na základě provedené analýzy bylo zjištěno, že tato rada odpovídá zahraničním standardům a splňuje principy, které jsou na ní z mezinárodního pohledu kladeny. Nicméně lze očekávat i do budoucna vývoj této organizace, jak je běžné i v zahraničí.

Přínosy práce

Přínosem diplomové práce je provedení rešerše literatury ve vybrané problematice a stanovení jednotlivých přístupů. Dalším přínosem je provedení analýzy Národní

rozpočtové rady a komparace se zahraniční praxí. Tato studie tak doplňuje výzkumnou mezeru, která zatím nebyla zaplněna.

Přínosem práce pro autora je možnost rozšíření znalostí v oblasti veřejných financí, především se zaměřením na problematiku fiskální nerovnováhy a fiskálních a rozpočtových rad. Autor má dále v plánu zabírat se touto problematikou v jeho výzkumné činnosti a publikovat zjištěné výsledky z této práce v odborném časopise. Zjištěné poznatky autor zároveň využíval při výuce.

Doporučení pro další výzkum

Fiskální a rozpočtové rady jsou zajímavou problematikou, přičemž publikačních výstupů není v této oblasti mnoho. Vzhledem k tomu je možné se touto problematikou dále zabývat. Zároveň zde existuje prostor pro vytváření studií, které budou zaměřeny na kvantitativní data, neboť ani tato část není příliš v současné době prozkoumána.

S tím je ovšem nutné doplnit i limitace výzkumu, které jsou především v oblasti krátké časové řady. Další nevýhodou při srovnávání rad je v odlišných legislativních prostředích a v odlišných prostředích v rámci kultury, i když v zemích Evropské unie se jedná o relativně blízké kultury, tak odlišné rámce mohou vést k nízké možnosti kvantitativní či jiné komparace.

Summary

The diploma thesis deals with the issue of fiscal and budget councils, which is a current topic if the current position of public finances is born in mind even in the Czech Republic.

The theoretical part of the thesis deals mainly with the topic of fiscal and budget councils, ie public finances, fiscal and budgetary policy. Another topic is the sources of the inefficiency of public finances. Given that this is the reason for the emergence of the concept of Fiscal Governance.

The concept of Fiscal Governance is a response to high public debt, which has ceased to be a moral problem and has become a common solution to budget imbalances. The concept seeks to create a framework that is supposed to work against the inefficiencies of public finances. The aim is to create sound and sustainable public finances. Due to this, the concept defines fiscal and budgetary rules and counsels. Both approaches are used mainly in the member states of the European Union.

The issue of fiscal and budget councils is also dealt with by international organizations, which have defined the principles on which councils should be established, as well as for the communication and sharing the knowledge of the international network of councils. Another important issue is the effectiveness of these counsels, which is primarily in the elimination of optimistic forecasts and their general improvement, as well as greater compliance with the rules.

The second part of the thesis deals with the current state of Czech public finances, the state of which has deteriorated greatly in the last two years. In 2017, Act 23/2017 Coll. was adopted, which introduces Fiscal Governance in the Czech Republic.

The representative of the council in the Czech Republic is the Czech Fiscal Council, which oversees compliance with the rules and other aspects of public finances. Based on the analysis, it was found that the council corresponds with the foreign standards and meets the principles that are imposed on it from an international perspective. However, the future development of this organization can be expected, as is common abroad.

Použitá literatura

ALESINA, Alberto a Roberto PEROTTI. Income Distribution, Political Instability, and Investment. *European Economic Review* [online]. 1996, **40**(6), s. 1203-1228 [cit. 2021-06-29]. ISSN 0014-2921. DOI: 10.1016/0014-2921(95)00030-5

ANTOŠ, Marek. Finanční ústava: raději maják než stěžeň! *Právník: teoretický časopis pro otázky státu a práva* [online]. 2015, **154**(1), s. 26-48 [cit. 2021-06-29]. ISSN 0231-6625. Dostupné z: https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2015/1/2.Anto%C5%A1_1_2015.pdf

BALDWIN, Richard a Charles WYPLOSZ. *Ekonomie evropské integrace*. Praha: Grada Publishing, 2008. ISBN 978-80-247-1807-1.

BEETSMA, Roel a kol. Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance. *European Journal of Political Economy* [online]. 2019, **57**, s. 53-69 [cit. 2021-06-20]. ISSN 0176-2680. DOI: 10.1016/j.ejpoleco.2018.07.004.

BRAVO, Ana B. S. a António L. SILVESTRE. Intertemporal Sustainability of Fiscal Policies: Some Tests for European Countries. *European Journal of Political Economy* [online]. 2002, **18**(3), s. 517-528 [cit. 2021-06-25]. ISSN 0176-2680. DOI: 10.1016/S0176-2680(02)00103-9

BUCHANAN, James M. *Veřejné finance v demokratickém systému*. Praha: Computer Press, 1998. ISBN 80-7226-116-9.

CALMFORS, Lars. The Roles of Fiscal Rules, Fiscal Councils and Fiscal Union in EU Integration. *IFN Working Paper* [online]. 2015, 1076 [cit. 2021-06-23]. Research Institute of Industrial Economics (IFN), Stockholm. Dostupné z: <http://hdl.handle.net/10419/129635>

CESES. Pavel Jan. *CESES* [online]. 2021 [cit. 2021-07-15]. Dostupné z: <https://ceses.cuni.cz/CESES-145.html>

CFP. Conselho das Finanças Públicas. *CFP* [online]. 2021 [cit. 2021-07-02]. Dostupné z: <https://www.cfp.pt/>

COLETTA, Giovanni; GRAZIANO, Carmen a Giancarlo INFANTINO. Do fiscal councils impact fiscal performance? *Working Paper* [online] 2015, 1 [cit. 2021-06-27]. ISSN 1972-411X, Government of the Italian Republic, Ministry of Economy and Finance, Department

of the Treasury. Dostupné z: https://iris.uniroma1.it/retrieve/handle/11573/932650/956738/Graziano_Fiscal_2015.pdf

CRESWELL, John W. a kol. Best Practices for Mixed Methods Research in the Health Sciences [online]. Bethesda: National Institutes of Health, 2011 [cit. 2021-06-02]. Dostupné z: https://www.csun.edu/sites/default/files/best_prac_mixed_methods.pdf

CUKIERMAN, Alex a Allan H. MELTZER. A Political Theory of Government Debt and Deficits in a Neo-Ricardian Framework. *The American Economic Review* [online]. 1989, 79(4), s. 713-732 [cit. 2021-06-01]. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/1827928>

ČESKO. Zákon č. 207 ze dne 22. dubna 2020, kterým se mění zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění zákona č. 277/2019 Sb. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2020, částka 74, s. 1594. Dostupný také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=c&id=38853>

ČESKO. Zákon č. 23 ze dne 17. ledna 2017, o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2017, částka 8, s. 242-252. Dostupný také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=z&id=61614>

ČESKO. Zákon č. 609 ze dne 22. prosince 2020, kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2020, částka 246, s. 6882-6910. Dostupný také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=c&id=39043>

DEBRUN, Xavier a Keiko TAKAHASHI. Independent Fiscal Councils in Continental Europe: Old Wine in New Bottles? *CESifo DICE report* [online]. 2011, 9(3), s. 44-49 [cit. 2021-06-20]. ISSN 1613-6373. Dostupné z: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/167046/1/ifo-dice-report-v09-y2011-i3-p44-49.pdf>

DEBRUN, Xavier; EPSTEIN, Natan P. a Steven A. SYMANSKY. A New Fiscal Rule: Should Israel Go Swiss? *IMF Working Papers* [online]. 2008, 8(87) [cit. 2021-07-01]. ISSN 1018-5941. Dostupné z: https://www.imf.org/-/media/Websites/IMF/imported-full-text-pdf/external/pubs/ft/wp/2008/_wp0887.ashx

DELATTE, Anne-Laure a kol. The Future of Eurozone Fiscal. *EconPol POLICY REPORT* [online]. 2017, 1, s. 1-18 [cit. 2021-07-01]. Dostupné z: <https://www.econpol.eu/sites/default/files/2017->

06/EconPol_Policy_Report_01_2017_Fiscal_Governance.pdf

DIRECTORATE-GENERAL FOR ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS. *Scope Index of Fiscal Institutions 2019 Vintage* [online]. 2021 [cit. 2021-07-03]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/scope_index_of_fiscal_institutions_2019_vintage.xls

DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Praha: C. H. Beck, 2008. ISBN 978-80-7400-075-1.

DZIEMIANOWICZ, Ryta; KARGOL-WASILUK, Aneta a Renata BUDLEWSKA. Fiscal Councils as an Element of the Concept of Fiscal Governance in the European Union Member States. *Equilibrium Quarterly Journal of Economics and Economic Policy* [online]. 2016, **11**(4), s. 675-687 [cit. 2021-06-10]. ISSN 2353-3293. DOI: 10.12775/EQUIL.2016.030

EGER, Ludvík a Dana EGEROVÁ. *Základy metodologie výzkumu*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2017. ISBN 978-80-261-0735-4.

EUIFIS. EU INDEPENDENT FISCAL INSTITUTIONS. *EUIFIS* [online]. 2021 [cit. 2021-06-30]. Dostupné z: <https://www.euifis.eu/eng/home>

EVROPSKÁ KOMISE. Debt Sustainability Monitor. *Institutional Paper*, 193 [online]. 2021b [cit. 2021-06-15]. ISSN 2443-8014. DOI 10.2765/862465

EVROPSKÁ KOMISE. Evropská fiskální rada (EFB). *EC Europa* [online]. 2021c [cit. 2021-06-30]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-fiscal-board-efb_cs#vzkum

EVROPSKÁ KOMISE. Fiscal Governance in the EU Member States. *EC Europe* [online]. 2021a [cit. 2021-06-29]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states_en

EVROPSKÁ KOMISE. Fiscal Sustainability Report 2018. Volume 1. *Institutional Paper*, 94 [online]. 2019 [cit. 2021-06-13]. ISSN 2443-8014. DOI 10.2765/19669

EVROPSKÁ KOMISE. *Public finances in EMU – 2008* [online]. Brusel: Evropská komise, 2008 [cit. 2021-06-27]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication12832_en.pdf

FACEBOOK. Eva Zamrazilová. *Facebook* [online]. 2021 [cit. 2021-07-19]. Dostupné z: <https://www.facebook.com/evazamrazil/>

FASORA, Ondřej. Fiskální iluze a její klasifikace. In: *Řízení a modelování finančních rizik: sborník příspěvků z 6. mezinárodní vědecké konference: 10.-11. září 2012, Ostrava, Česká republika*. Ostrava: VŠB - Technická univerzita Ostrava, 2012. s. 140-147. ISBN 978-80-248-2835-0.

FERRAZ, Ricardo a António PORTUGAL DUARTE. Economic Growth and Public Indebtedness in the Last Four Decades: Is Portugal different from the other PIIGS' economies? *Naše Hospodarstvo / Our Economy* [online]. 2015, **61**(6), s. 9-272 [cit. 2021-06-20]. ISSN 2385-8052. DOI 10.1515/ngoe-2015-0021.

FRANEK, Slawomir a Marta POSTULA. Measuring the Fiscal Governance Instruments: a Synthetic Index for EU Countries. *Brazilian Journal of Political Economy* [online]. 2021, **41**(1), s.117-136 [cit. 2021-06-23]. ISSN 1809-4538. DOI 10.1590/0101-31572021-3107

GINIS. Rozklikávací rozpočet. *GINIS* [online]. 2021 [cit. 2021-06-30]. Dostupné z: <https://ginis.westeurope.cloudapp.azure.com/rr/index.html>

GIOSI, Alessandro a kol. The Dimensions of Fiscal Governance as The Cornerstone of Public Finance Sustainability: a General Framework. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management* [online]. 2014, **26**(1), s. 94-139 [cit. 2021-06-20]. ISSN 1096-3367. DOI 10.1108/JPBAFM-26-01-2014-B005.

GREGOR, Martin. *Nová politická ekonomie*. Praha: Karolinum, 2005. ISBN 80-246-1066-3.

HAGEMANN, Robert. How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance? *OECD Journal: Economic Studies* [online]. 2011, 1, s. 75-98 [cit. 2021-06-30]. ISSN 1995-2856. DOI 10.1787/19952856

HALLERBERG, Mark; STRAUCH, Rolf Rainer a Jürgen VON HAGEN. *Fiscal Governance in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-05-211-3826-0.

HAZLITT, Henry. *Selhání „nové ekonomie“* [online]. Praha: Liberální institut, 2017 [cit. 2021-06-01]. Dostupné z: <http://libinst.cz/wp-content/uploads/2017/02/Hazlitt-Selhani-nove-ekonomie.pdf>

HEDBÁVNÝ, Petr a Ondřej SCHNEIDER. Fiscal Policy: Too Political? *Czech Journal of Economics and Finance (Finance a úvěr)* [online]. 2003, **53**(11-12), s. 462-476 [cit. 2021-

06-20]. ISSN 2464-7683. Dostupné z: https://journal.fsv.cuni.cz/storage/952_01_462-476.pdf

HEJDUKOVÁ, Pavlína a Jan Pokorný. *Státní rozpočet (7. přednáška, Veřejné finance)*. Plzeň: Západočeská univerzita, 2020.

HEJDUKOVÁ, Pavlína. *Veřejné finance: teorie a praxe*. Praha: C. H. Beck, 2015. ISBN 978-80-7400-298-4.

HENDL, Jan a Jiří REMR. *Metody výzkumu a evaluace*. Praha: Portál, 2017. ISBN 978-80-262-1192-1.

HENDL, Jan. *Přehled statistických metod: analýza a metaanalýza dat*. Praha: Portál, 2012. 734 s. ISBN 978-80-262-0200-4.

HRDÝ, Milan a Michaela KRECHOVSKÁ. *Podnikové finance v teorii a praxi*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-450-8.

HUGHES HALLETT, Andrew a Svend E. Hougaard JENSEN. Fiscal Governance in the Euro Area: Institutions vs. Rules. *Journal of European Public Policy* [online]. 2012, **19**(5), s. 646-664 [cit. 2021-06-10]. ISSN 1466-4429. DOI: 10.1080/13501763.2011.646773

CHARI, Varadarajan V., JONES, Larry E. a Ramon MARIMON. The Economics of Split-Ticket Voting in Representative Democracies. *The American Economic Review* [online]. 1997, **87**(5), s. 957-976. ISSN 0002-8282. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/2951335>

CHRASTINA, Jan. *Případová studie–metoda kvalitativní výzkumné strategie a designování výzkumu*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2019. ISBN 978-80-244-5373-6.

IMF DATA MAPPER. Fiscal Rules Dataset 1985 – 2015. *IMF* [online]. 2017 [cit. 2021-06-18]. Dostupné z: <https://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/map/map.htm>

JACKSON, Peter M. a Charles V. Brown. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. ISBN 80-86432-09-2.

JANKOVICS, László a Monika SHERWOOD. Independent Fiscal Institutions in the EU Member States: The Early Years. *Discussion Paper*, 067 [online]. 2017 [cit. 2021-06-04]. ISBN 978-92-79-64925-7. DOI 10.2765/671408

JONGA, Wellington. *Strategies for Public Finance Good Governance: A Case for Urban*

- Councils. *SSRN Journal* [online]. 2012 [cit. 2021-06-18]. Dostupné z: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2183904
- KENNEDY, Suzanne a kol. The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance. *SSRN Journal* [online]. 2012 [cit. 2021-06-18]. Dostupné z: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2183904
- KENTON, Will. Debt Ceiling. In: *Investopedia* [online]. 2021 [cit. 2021-06-28]. Dostupné z: <https://www.investopedia.com/terms/d/debt-ceiling.asp>
- KOPITS, George a Steven SYMANSKY. Fiscal Policy Rule. *IMF Occasional Paper* [online]. 1998, 162 [cit. 2021-07-10]. ISSN 0251-6365. Dostupné z: https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF084/02519-9781557757043/02519-9781557757043/Other_formats/Source_PDF/02519-9781451954388.pdf
- KOPITS, George. Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament? *IMF Working Paper*, 01/145 [online]. 2001 [cit. 2021-06-23]. Dostupné z: <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/2001/145/article-A001-en.xml>
- KUMAR, Manmohan S. a Teresa TER-MINASSIAN. *Promoting Fiscal Discipline* [online]. International Monetary Fund, 2007 [cit. 2021-06-01]. DOI: 10.5089/9781589066090.071
- MAAYTOVÁ, Alena a kol. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Grada Publishing, 2015. ISBN 978-80-247-5561-8.
- MACH, Miloš. *Makroekonomie II: pro magisterské (inženýrské) studium. 1. a 2. část*. Slaný: Melandrium, 2001. ISBN 80-86175-18-9.
- MAULE, P. *Finanční ústava*. Plzeň, 2015. Diplomová práce. Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni. Vedoucí diplomové práce JUDr. et Mgr. Silvie Anderlová.
- MILLER, Mark; WELHAM, Bryn a Abraham AKOI. *Fiscal governance and state-building*. [online]. Overseas Development Institute, 2017 [cit. 2021-06-15]. Dostupné z: <https://www.odi.org/sites/Fiscal%20governance%20and%20state-building.odi.org.uk/files/resource-documents/11758.pdf>
- MMF. Fiscal Council Dataset. *IMF* [online]. 2016 [cit. 2021-07-15]. Dostupné z: <https://www.imf.org/external/np/fad/council/>
- MUSGRAVE, Richard A. a Peggy B. MUSGRAVE. *Public Finance in Theory and Practice*. New York: McGraw-Hill Book Co. ISBN 978-00-7100-227-1.

NEKOLA, Martin, VESELÝ, Arnošt a František OCHRANA. Metody a metodologie v analýze a tvorbě veřejných politik. In A. Veselý, M. Nekola (eds.) *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2007, 157-190. ISBN 978-80-86429-75-5.

NRR, 2021a [online]. Úřad národní rozpočtové rady. [cit. 2021-07-02]. Dostupné z: <https://unrr.cz/>

NRR. Výroční zpráva za rok 2018 o činnosti v oblasti poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. *UNRR* [online]. 2019b [cit. 2021-07-04]. Dostupné z: <https://unrr.cz/wp-content/uploads/2019/02/V%C3%BDro%C4%8Dn%C3%AD-zpr%C3%A1va-poskytov%C3%A1n%C3%AD-informac%C3%AD.pdf>

NRR. Výroční zpráva za rok 2018. *UNRR* [online]. 2019 [cit. 2021-07-04]. Dostupné z: <https://unrr.cz/wp-content/uploads/2019/03/V%C3%BDro%C4%8Dn%C3%AD-zpr%C3%A1va-%C3%9ANRR.pdf>

NRR. Výroční zpráva za rok 2019 o činnosti v oblasti poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. *UNRR* [online]. 2020b [cit. 2021-07-04]. Dostupné z: https://unrr.cz/wp-content/uploads/2020/02/V%C3%BDro%C4%8Dn%C3%AD-zpr%C3%A1va-za-rok-2019-o-%C4%8Dinnosti-v-oblasti-poskytov%C3%A1n%C3%AD-informac%C3%AD-podle-z%C3%A1kona-106_1999_A.pdf

NRR. Výroční zpráva za rok 2019. *UNRR* [online]. 2020 [cit. 2021-07-04]. Dostupné z: https://unrr.cz/wp-content/uploads/2020/03/V%C3%BDro%C4%8Dn%C3%AD-zpr%C3%A1va-2019-FINAL_A.pdf

NRR. Výroční zpráva za rok 2020. *UNRR* [online]. 2021b [cit. 2021-07-04]. Dostupné z: https://unrr.cz/wp-content/uploads/2021/03/V%C3%BDro%C4%8Dn%C3%AD-zpr%C3%A1va-2020_%C3%9ANRR_A.pdf

NRR. Výroční zpráva za rok 2020o činnosti v oblasti poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. *UNRR* [online]. 2021c [cit. 2021-07-04]. Dostupné z: <https://unrr.cz/wp-content/uploads/2021/01/Vy%C3%81roc%C3%8Cni%C3%81-zpra%C3%81va-za-rok-2020-o-poskytovany%C3%81ch-informaci%C3%81ch.pdf>

OATES, Wallace E. On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A Survey. In G. Brennan (ed.), *Taxation and Fiscal Federalism: Essays in Honour of Russell Mathews*. Sydney: Australian National University Press, 1988, s. 65-82. ISBN 978-00-80344-01-0.

OECD. Network of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions. *OECD* [online]. 2021 [cit. 2021-06-30]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/parliamentary-budget-officials/>

OECD. Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions. *OECD* [online]. 2014 [cit. 2021-05-07]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Recommendation-on-Principles-for-Independent-Fiscal-Institutions.pdf>

OCHRANA, František a kol. *Veřejný sektor a veřejné finance: financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. Praha: Grada, 2010. ISBN 978-80-247-3228-2.

PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-698-1.

POKORNÝ, Jan. *Ekonomický pohled na udržitelnost penzijních systémů*. Plzeň, 2020. Diplomová práce. Fakulta ekonomická Západočeské univerzity v Plzni. Vedoucí diplomové práce Ing. Pavlína Hejduková, Ph.D.

POTŮČEK, Martin a Lance T. LELOUP. Přístupy k veřejné politice. In Potůček a kol. (eds.), *Veřejná politika*. Praha, Česko: Sociologické nakladatelství, 2010, s. 9-32. ISBN

PSP ČR. 411/0 Vládní návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti. *PSP* [online]. 2015a [cit. 2021-07-01]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=411>

PSP ČR. 412/0 Vládní návrh zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. *PSP* [online]. 2015b [cit. 2021-07-01]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=412>

PSP ČR. Přijímání zákonů. *PSP* [online]. 2021a [cit. 2021-07-01]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=173>

PSP ČR. Sněmovní tisk 411, VI.n. ústavního z. o rozpočtové odpovědnosti - EU. *PSP* [online]. 2016 [cit. 2021-07-01]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=112766>

PSP ČR. Sněmovní tisk 412, VI.n.z. o pravidlech rozpočtové odpovědnosti - EU. *PSP*

- [online]. 2017 [cit. 2021-07-01]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=412>
- PSP ČR. Tisky, Navržené změny 23/2017 Sb. *PSP* [online]. 2021b [cit. 2021-07-02]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw?idsb=28834&all=1>
- PUNCH, Keith. *Úspěšný návrh výzkumu*. Praha: Portál, 2015. ISBN 978-80-262-0980-5.
- ROJČEK, Marek a kol. *Makroekonomická analýza: teorie a praxe*. Praha: Grada Publishing, 2016. ISBN 978-80-247-5858-9
- SAMUELSON, Paul Anthony a William D. NORDHAUS. *Ekonomie*. Praha: Svoboda, 2010. ISBN 978-80-2050-590-3.
- SCHELKLE, Waltraud. EU Fiscal Governance: Hard Law in the Shadow of Soft Law? *Columbia Journal of European Law* [online]. 2007, **13**(3), s. 705-732 [cit. 2021-06-29]. ISSN 1076-6715. Dostupné z: <http://cjel.law.columbia.edu/print/2016/eu-fiscal-governance-hard-law-in-the-shadow-of-soft-law/>
- SIMONIS, Udo E. Defining good governance - the conceptual competition is on. *Discussion Papers, 2004-005* [online]. 2004 [cit. 2021-06-29]. Berlín: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Dostupné z: https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/11037/ssoar-2004-simonis-defining_good_governance_-_the.pdf?sequence=1
- VESELÝ, Arnošt a Martin NEKOLA. Sběr a analýza dat. In A. Veselý, M. Nekola (eds.) *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2007, 157-190. ISBN 978-80-86429-75-5.
- VLČKOVÁ, Kateřina. Smíšený výzkum: Jedná se o nové a závažné téma. In T. Janík, P. Knecht a S. Šebestová (eds.), *Smíšený design v pedagogickém výzkumu: Sborník příspěvků z 19. výroční konference České asociace pedagogického výzkumu*. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 1–6). DOI: 10.5817/PdF.P210-CAPV-2012-84
- VON TRAPP, Lisa; LIENERT, Ian a Joachim WEHNER. Principles for Independent Fiscal Institutions and Case Studies. *OECD Journal on Budgeting* [online]. 2015, **15**(2), s. 9-272 [cit. 2021-05-20]. ISSN 1608-7143. DOI: 10.1787/16812336
- WYPLOSZ, C. Fiscal Policy: Institutions versus Rules. *National Institute Economic Review* [online]. 2001, 191, s. 64-78 [cit. 2021-06-23]. ISSN 0265-8003. Dostupné z:

<https://repec.cepr.org/repec/cpr/ceprdp/DP3238.pdf>

WYPLOSZ, Charles. Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences. In: A. Alesina, F. Giavazzi (eds.), *Fiscal Policy after the Financial Crisis* [online]. Chicago: University of Chicago Press, 2013, s. 495-525 [cit. 2021-07-05]. Dostupné z: <https://www.nber.org/chapters/c12656.pdf> ISBN: 978-0-226-01844-7.

ZBÍRAL, Robert. Nezávislé rozpočtové instituce: skuteční garanti fiskální odpovědnosti. In V. Šimíček (ed.), *Finanční ústava*. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 28-38. ISBN 978-80-210-6214-6

Teze Diplomové práce



FAKULTA
SOCIÁLNÍCH VĚD
Univerzita Karlova



Jméno studenta/studentky: Jan Pokorný

Název v jazyce práce: Fiskální a rozpočtové rady jako aktér ve veřejné politice

Název v anglickém jazyce: Fiscal and Budget council as actor in Public Policy

Klíčová slova: fiskální rada, fiscal governance, aktéři veřejné politiky, fiskální politika

Klíčová slova anglicky: fiscal council, fiscal governance, actors in public policy, fiscal policy

Akademický rok vypsání: 2018/2019

Jazyk práce: čeština

Typ práce: diplomová práce

Ústav: Katedra veřejné a sociální politiky

Vedoucí / školitel: prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.

Obor práce: Veřejná a sociální politika

Teze diplomové práce (výzkumný projekt):

A. vymezení výzkumného problému

Fiskální politika, tedy jedna z veřejných politik, je důležitou složkou hospodářské politiky každého státu, neboť jejím prostřednictvím může být cíleno na stabilní vývoj národního hospodářství dané země. Součástí zmiňované fiskální politiky je tzv. rozpočtová politika, která se orientuje na příjmovou a výdajovou stránku rozpočtu (Maaytová et al., 2015; Potůček, 2016).

Úzkou vazbu na tyto veřejné politiky má fiscal governance (fiskální vládnutí), které je představováno kombinací právních norem a institucí. Mezi právní normy lze primárně zařadit fiskální pravidla, tedy základní rámce rozpočtování, dále do právních norem lze zařadit související normy mající dopad na rozpočet.

V rámci institucí se jedná o nezávislé fiskální či rozpočtové rady, které představují instituce nezávislé na vládách, centrálních bankách či parlamentu.



Obecně lze shrnout činnosti konceptu fiscal governance na plánování, schvalování, provádění a kontrolu fiskální politiky.

Cílem výše zmiňovaných fiskální a rozpočtových rad je sledování výše zmiňovaných činností s ohledem na dlouhodobou udržitelnost veřejných financí. Mezi dílčí cíle patří zdravé veřejné finance, neprovádění dlouhodobých deficitních rozpočtů tak, aby nedocházelo ke zvyšování zadluženosti, či zvyšování efektivity alokace veřejných financí (Dziemianowicz, Kargol-Wasiluk, & Budlewska, 2016).

Pro naplnění cílů slouží sledování toho, jak jsou dodržována rozpočtová pravidla, jaká je makroekonomická prognóza vývoje ekonomiky s vazbou na rozpočet a jeho příjmovou, resp. výdajovou stranu, i když i zde se odlišuje nezávislá analytická činnost jednotlivých fiskálních a rozpočtových rad (Hagemann, 2011).

Za první nezávislou instituci tohoto směru lze považovat Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, která vznikla v roce 1945. Další rady vznikají v Evropě v 60. letech v Dánsku a Německu. Velká vlna vznikání přichází po finanční krizi, přesněji od roku 2009, kdy vznikají rady v Rumunsku a Velké Británii (2010), v Irsku a na Slovensku (2011) ad. V České republice vzniká Národní rozpočtová rada na základě zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti (Beetsma, 2018; zákon č. 23/2017 Sb.).

Diplomová práce bude zaměřena na problematiku fiskálních a rozpočtových rad v kontextu jejich postavení jako aktéra veřejné politiky, resp. v souvislosti s fiscal governance.

B. Cíle diplomové práce

Na základě vymezení výzkumného problému je hlavním cílem této diplomové práce analýza fiskálních a rozpočtových rad s ohledem na jejich postavení jako aktéra ve veřejné politice a navržení doporučení pro českou Národní rozpočtovou radu jako novou instituci v kontextu české fiscal governance.

Na základě hlavního cíle lze dále definovat dílčí cíle diplomové práce:

- 1) Analýza historického vývoje fiscal governance především s ohledem na fiskální a rozpočtové rady.
- 2) Analýza a komparace institucionálního uspořádání fiskálních a rozpočtových rad.



3) Zhodnocení stavu fiskálních a rozpočtových rad a stanovení doporučení pro českou Národní rozpočtovou radu.

C. Výzkumné otázky

Na základě hlavního cíle a rozpracování do dílčích cílů navazují výzkumné otázky:

- 1) Jaké okolnosti vedly ke vzniku fiscal governance a jaké jsou faktory vzniku fiskálních a rozpočtových rad?
- 2) Jaké jsou činnosti fiskálních a rozpočtových rad a jaké jsou rozdíly mezi jednotlivými radami?
- 3) Jak jsou vnitřně rady uspořádány? Má toto uspořádání vliv na činnost fiskálních a rozpočtových rad?
- 4) Jaké závěry vyplývají z analýzy fiskálních a rozpočtových rad pro činnost Národní rozpočtové rady?

D. Teoretická východiska

Základním východiskem pro tuto diplomovou práci bude koncept fiscal governance, s kterým úzce souvisí fiskální a rozpočtová politika. Koncept fiscal governance lze rozšířit ještě o slovo strategie, neboť se lze setkat s pojmy jako fiscal governance strategy, fiscal governance reform, fiscal governance program.

Výsledkem tohoto konceptu jsou fiskální a rozpočtová pravidla, dále lze hovořit v této souvislosti o rozpočtové zodpovědnosti, dluhové brzdě apod. Na úrovni Evropské unie jsou tato fiskální pravidla například definována v Maastrichtských kritériích, které jsou povinné pro vstup států do eurozóny, jedná se o max. zadlužení na úrovni 60 % HDP a deficitní rozpočty s omezením na 3 % HDP. Kvůli nedodržování těchto omezení začala na úrovni EU vznikat další pravidla, a sice směrnice Rady EU 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států a nařízení EP a Rady EU o sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajištění nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně.

V České republice došlo k implementaci v rámci zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, čímž vznikla v tuzemsku nezávislá instituce orientující se na fiskální a rozpočtovou politiku.



Jak je patrné, tak ke změnám v přístupu docházelo především po finanční krizi, která zasáhla státy Evropské unie i eurozóny, nejviditelnějším příkladem je případ Řecka.

V rámci diplomové práce bude jedním z cílů analyzovat tento historický vývoj a implementaci vznikání fiskálních a rozpočtových rad, včetně šíře pravomocí, které byly dány jednotlivým radám, a způsobu institucionálního uspořádání. Zatímco účelem budou zkoumány veřejně politické dokumenty, ale i postoje aktérů mající vliv na podobu fiskálních a rozpočtových rad.

E. Výzkumný plán

S ohledem na cíle a výzkumné otázky bude využito především rešerše literatury vztahující se k vývoji fiscal governance a historickému vývoji jeho součástí – fiskálních a rozpočtových rad.

Dále bude využito metody desk research k analýze činností fiskálních a rozpočtových rad s ohledem na veřejně politické dokumenty, které vznikají na úrovni rad, a zákonných předpisů upravující činnost rad. Následně bude využito komparace těchto analýz tak, aby došlo ke srovnání na mezinárodní úrovni.

Provedení rozhovorů s vybranými aktéry Národní rozpočtové rady a s experty na rozpočtovou a fiskální politiku.

Zjištěné výsledky budou následně shrnuty na základě syntetické metody a jejich výsledek bude sloužit pro definování doporučení pro českou Národní rozpočtovou radu.

S ohledem na výše popsané cíle, výzkumné otázky a metody byl sestaven výzkumný plán diplomové práce, který je zachycen v následující tabulce.

č.	Název	Předpokládaný termín
1	Projednávání návrhu teze DP s vedoucím práce	17. – 24. 5. 2019
2	Odevzdání schválené teze	27. 5. 2019
3	Rešerše literatury	do 20. 9. 2019
4	Sběr sekundárních dat a desk research.	do 30. 10. 2019
5	Tvorba konceptuálního rámce	do 15. 1. 2020
6	Analýza a komparace veřejně politických dokumentů	do 28. 2. 2020



7	Rozhovory s aktéry Národní rozpočtové rady a s experty na fiskální a rozpočtovou politiku.	do 15. 3. 2020
8	Vyhodnocení výsledků z empirického výzkumu. Syntéza závěrů a doporučení.	do 30. 3. 2020
9	Finalizace diplomové práce (obsahová, gramatická)	do 30. 4. 2020
10	Konzultace s vedoucím práce	průběžně

F. Seznam odborné literatury a zdrojů empirických dat

BEETSMA, Roel. *Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance*. IMF Working Paper: Fiscal Affairs and Research Departments [online]. 2018. Dostupné také z: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/03/23/Independent-Fiscal-Councils-Recent-Trends-and-Performance-45726>

Česko. Zákon č. 23 ze dne 17. ledna 2017 o pravidlech rozpočtové odpovědnosti a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti). In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2017, částka 8, s. 242-252. Dostupný taky z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=z&id=61614>. ISSN 1211-1244.

DZIEMIANOWICZ, Ryta, Aneta KARGOL-WASILUK, a Renata BUDLEWSKA. Fiscal Councils as an Element of the Concept of Fiscal Governance in the European Union Member States. *Equilibrium Quarterly Journal of Economics and Economic Policy* [online]. 2016, vol. 11, no. 4, s. 675-687. DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/EQUIL.2016.030>

Evropská unie. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 473 ze dne 21. května 2013 o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně. In: *Úřední věstník Evropské unie*. 2013, L 140, 11-23. Dostupný taky z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0473&from=EN>.

Evropská unie. Směrnice Rady EU 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států. In: *Úřední věstník Evropské unie*. 2011, L 306,



41-47. Dostupný taky z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0085&from=CS>

HAGEMANN, Robert. How can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance? *OECD Journal: Economic Studies* [online]. 2011, vol. 2011, no. 1. Dostupné taky z: http://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-2011-5kg2d3gx4d5c

KOVÁCS, Á. Fiscal Councils in the Countries of Eastern-Central Europe. *Public Finance Quarterly* [online]. 2014, vol. 59, no. 4, s. 326-345. DOI:

LARCH, Martin, Thomas BRAENDLE. Independent Fiscal Councils: Neglected Siblings of Independent Central Banks? An EU Perspective. *Journal of Common Market Studies* [online]. 2018, vol. 56, no. 2, s. 267-283. DOI: 10.1111/jcms.12577.

MAAYTOVÁ, Alena et al. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Grada Publishing, 2015. ISBN 978-80-247-5561-8.

POTŮČEK, Martin et al. *Veřejná politika*. Praha: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-591-6.

G. Předběžná náplň práce v anglickém jazyce

My Master's thesis will deal with the issue of fiscal councils as actor in public policy. Fiscal councils, fiscal rules and norms are part of fiscal governance. Fiscal councils are independent institutions with 3 aims – to monitor public policies with regard to the long-term sustainability of public finances, healthy public finances and budgeting without long-term deficit budgets.

The main target of this thesis is analysis of fiscal councils with regard to their position as actor in public policy and suggesting recommendations for the Czech Fiscal Council.

Partial targets of this thesis are analyzing of historical development of fiscal governance, analyzing and comparison institutional arrangement of fiscal councils and evaluation of fiscal councils position.



H. Podpisy studenta a vedoucího práce

Datum:

Oponent:

Seznam tabulek

Tabulka 1 Index funkcí fiskálních institucí (nejvyšší dosažené hodnoty v %)	44
Tabulka 2: Přehled legislativních návrhů	50
Tabulka 3: Přehled zákonných úkolů NRR	55

Seznam obrázků

Obrázek 1: Zjednodušený model výzkumu	15
Obrázek 2: Hypotéza volebního rozpočtového cyklu na míře inflace a nezaměstnanosti	25
Obrázek 3: Ukazatel S2 (v % HDP)	31
Obrázek 4: Multidimenzionální rámec kvality veřejných financí	32
Obrázek 5: Mapa světa s ohledem na počet fiskálních a rozpočtových pravidel.....	35
Obrázek 6: Mapa fiskálních a rozpočtových institucí v roce 2016 dle doby jejich založení.....	40
Obrázek 7: Dluh sektoru veřejných institucí po odečtení rezervy peněžních prostředků při financování státního dluhu	47
Obrázek 8: Počet nezávislých institucí v EU dle právního zřízení	54
Obrázek 9: Rozpočet Úřadu NRR	58
Obrázek 10: Výdaje dle kategorie	59
Obrázek 11: Výstupy NRR dle druhu.....	63
Obrázek 12: Tiskové výstupy NRR dle druhu.....	64

Seznam zkratk

ČR	Česká republika
DG ECFIN	Generální ředitelství pro ekonomické a finanční vztahy
EU	Evropská unie
EUIFIS	Network of EU Independent Fiscal Institutions
EUNIFI	Síť nezávislých fiskálních institucí EU (EU Network of Independent Fiscal Institutions)
FC	Fiskální rada (Fiscal Council)
FISK	Fiskalrat
HDP	Hrubý domácí produkt
IFA	Nezávislá fiskální autorita (Independence Fiscal Authority)
MMF	Mezinárodní měnový fond
NRR	Národní rozpočtová rada
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
PBO Network	Síť parlamentních rozpočtových úřadů a nezávislých fiskálních institucí (Network of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions)
PSP ČR	Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
SIFI	Index funkcí fiskálních institucí (Scope Index of Fiscal Institutions)
USA	Spojené státy americké

Seznam příloh

Příloha č. 1: Seznam členů PBO Network dle zemí (tabulka)

Příloha č. 2: Země dle velikosti rozpočtu rad a počtu zaměstnanců (graf)

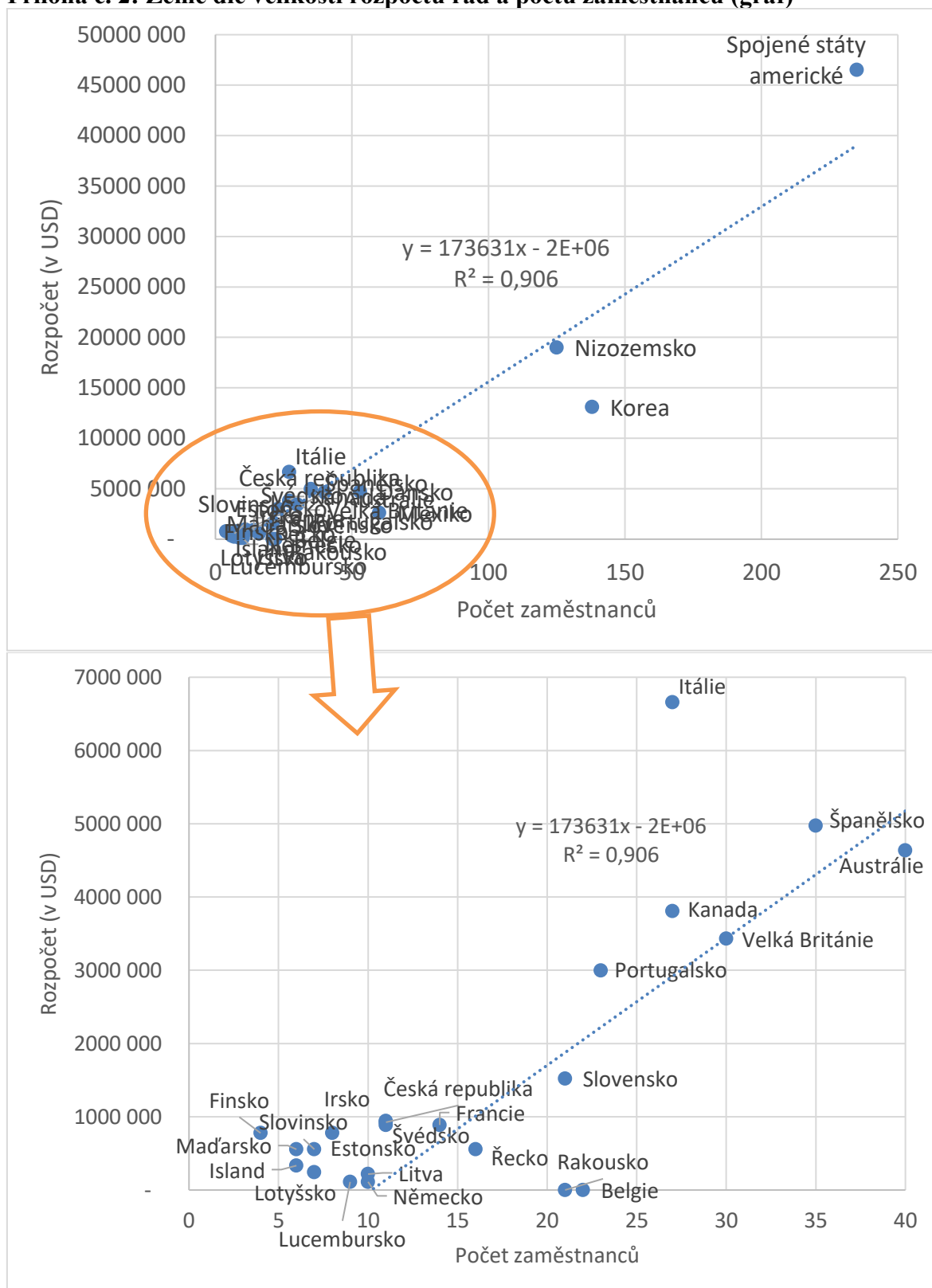
Přílohy

Příloha č. 1: Seznam členů PBO Network dle zemí (tabulka)

Země	Vznik	Počet zaměstnanců	Rozpočet (v USD)
Členské státy EU			
Belgie	1989	22	–
Česká republika	2017	11	925 042
Dánsko	1962	53	4 708 937
Estonsko	2014	8	777 000
Finsko	2013	4	777 000
Francie	2013	14	888 000
Irsko	2011	11	888 000
Itálie	2014	27	6 660 000
Litva	2014	10	216 450
Lotyšsko	2013	7	241 980
Lucembursko	2014	9	111 000
Maďarsko	2008	6	555 000
Německo	2013	10	111 000
Nizozemsko	1945	125	18 981 000
Portugalsko	2011	23	2 997 000
Rakousko	1970	21	–
Řecko	2010	16	555 000
Slovensko	2012	21	1 520 700
Slovinsko	2017	7	555 000
Španělsko	2013	35	4 972 800
Švédsko	2007	11	942 370
Ostatní země:			
Austrálie	2011	40	4 635 435
Island	2016	6	333 000
Kanada	2008	27	3 808 017
Korea	2003	138	13 100 000
Mexiko	1998	60	2 621 056
Spojené státy americké	1974	235	46 500 000
Velká Británie	2010	30	3 432 872

Zdroj: vlastní zpracování dle OECD (2021), 2021.

Příloha č. 2: Země dle velikosti rozpočtu rad a počtu zaměstnanců (graf)



Zdroje: vlastní zpracování dle OECD (2021), 2021.