

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut ekonomických studií

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

2009

Tomáš Bláhovec

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut ekonomických studií

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE



**Koncepce politického cyklu a jejich aplikace
na Českou republiku**

Vypracoval: Tomáš Bláhovec

Vedoucí: Mgr. Radka Štiková

Akademický rok: 2008 / 2009

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci vypracoval samostatně a použil pouze uvedené prameny a literaturu.

V Praze dne 29. 7. 2009

Tomáš Bláhovec

Poděkování

Rád bych na tomto místě poděkoval vedoucí mé práce Mgr. Radce Štikové za ochotu, čas a odborné rady, které mi pomohly při vypracování této práce.

Koncepce politického cyklu a jejich aplikace na Českou republiku

Abstrakt

Tato bakalářská práce se zabývá teoriemi politického cyklu, to jest vlivem časování voleb na hospodářskou politiku. Probrány jsou základní modely politického cyklu - oportunistický a ideologický. Oportunistický model předpokládá snahu politiků realizovat politiku, která vede ke znovuzvolení do úřadu. Ideologické modely zdůrazňují snahu politiků držet se vlastního politického programu. Zabýváme se modely s adaptivními očekávaními i modely s racionálními očekávaními. Na konci první části uvádíme některé empirické studie a současné trendy ve vývoji teorie. V druhé části práce je testována existence politického cyklu na vybraných fiskálních ukazatelích v České republice. Potvrdila se částečná platnost oportunistických teorií. Ideologické motivy se vyskytly jen ve velmi málo případech.

Klíčová slova: politický cyklus, fiskální politika, politický hospodářský cyklus, ideologický model politického cyklu

Conceptions of political cycle and their application in Czech Republic

Abstract

This bachelor thesis deals with theories of political cycle, that is to say, impact of timing of elections on economic policies. Two basic models are examined - the opportunistic one and the partisan one. The opportunistic model assumes the effort of policymakers to realize such policy, which leads to their reelection to the office. Partisan models emphasize the effort of policymakers to follow their own political program. We study models with adaptive expectations, as well as models with rational expectations. At the end of the first part we present some empirical studies and current trends in research. In the second part of the thesis the existence of political cycle on selected fiscal indicators in Czech Republic is tested. We confirmed partial validity of opportunistic theories. Partisan motives were found only in very few cases.

Keywords: political cycle, fiscal policy, political business cycle, partisan theories

Obsah

Obsah	5
Seznam zkratk	6
1. Úvod	7
2. Teorie politického cyklu	8
2.1 Základní stavební kameny modelů politického cyklu.....	8
2.1.1 Teorie adaptivních a racionálních očekávání	8
2.1.2 Phillipsova křivka a hospodářská politika	9
2.2 Politický hospodářský cyklus.....	10
2.2.1 Preference a chování voličů	11
2.2.2 Charakteristika politických stran	11
2.2.3 Vládní politika	12
2.3 Ideologický model politického cyklu.....	14
2.3.1 Preference voličů	14
2.3.2 Charakteristika politických stran	14
2.4 Role racionality v modelech politického cyklu.....	16
2.5 Racionální politický hospodářský cyklus	17
2.5.1 RPBC model a daňová politika.....	18
2.5.2 RPBC model s využitím Phillipsovy křivky	20
2.6 Racionální ideologický model politického cyklu	21
2.7 Model s endogenním termínováním voleb	22
2.8 Aktuální vývoj teorie politického cyklu.....	23
3. Politický cyklus v ČR	26
3.1 Politický systém a vývoj v ČR	26
3.2 Data.....	27
3.3 Analýza fiskálních ukazatelů v souvislosti s volebním cyklem	28
3.3.1 Vládní příjmy a výdaje	28
3.3.2 Daně	31
3.3.3 Sociální transfery.....	33
3.3.4 Spotřeba vlády	35
3.3.5 Vládní investice.....	36
4. Závěr	38
Seznam tabulek a obrázků	39
Seznam grafů	39
Použité zdroje	40

Seznam zkratk

ČSSD	Česká strana sociálně demokratická
DPFO	daň z příjmů fyzických osob
DPH	daň z přidané hodnoty
DPPO	daň z příjmů právnických osob
HDP	hrubý domácí produkt
ODS	Občanská demokratická strana
PBC	politický hospodářský cyklus (political business cycle)
PC	Phillipsova křivka (Phillips Curve)
PT	ideologický modely politického cyklu (partisan theory)
RPBC	racionální politický hospodářský cyklus (rational political business cycle)
RPT	racionální ideologický model (rational partisan theory)

1. Úvod

Některé studie už v sedmdesátých letech minulého století (Kramer, 1971; Fair, 1978) ukázaly vliv ekonomických podmínek na výsledky prezidentských voleb v USA. Odtud již nebylo daleko k teorii o vlivu termínu voleb na změny těchto ekonomických podmínek pomocí hospodářské politiky. Touto teorií je právě teorie politického cyklu.

Teorie politického cyklu se rozvinula se vznikem školy veřejné volby. Tato relativně mladá škola se zabývá politickým chováním a rozhodováním, jež analyzuje za pomoci ekonomických nástrojů a metod. Politickým cyklem potom rozumíme systematické změny ve vládní hospodářské politice v souvislosti s časováním voleb. Standardně se politický cyklus řadí mezi tzv. vládní selhání (government failure). Podle smýšlení politických aktérů se teorie rozdělila na dvě hlavní větve. První větev předpokládá oportunistické chování politiků, jejichž jediným cílem je udržet se u moci. Druhá větev předpokládá naopak čistě ideologické motivy chování politiků.

Ve druhé kapitole této práce se budeme zabývat právě teorií. Důraz je kladen především na čtyři základní modely politického cyklu. První generace těchto modelů se datuje už do sedmdesátých let 20. století a stavěla na tzv. adaptivních očekáváních a oportunistickém, resp. ideologickém chování politiků. Druhá generace pak tyto modely upravuje zahrnutím racionálních očekávání. V této kapitole se také zmíníme o směrech, kterými se teorie politického cyklu ubírá v posledních letech. Uvedeme rovněž některé důležité empirické studie, které potvrzují či vyvrací platnost různých koncepcí.

Třetí kapitola se pak věnuje politickému cyklu v České republice v letech 1996 – 2008. Podle některých studií jsou mladé demokracie jako právě Česká republika náchylné k vládní manipulaci fiskální politikou. Zaměříme se proto na analýzu některých fiskálních ukazatelů s cílem potvrdit nebo vyvrátit existenci politického cyklu ve fiskální politice. Tuto analýzu ovšem výrazně komplikují některé skutečnosti. Především jsou to významné strukturální změny v ekonomice související s přechodem od centrálně plánovaného hospodářství, kdy je vláda často nucena realizovat i politiku, která neodpovídá jejím preferencím.

2. Teorie politického cyklu

V této části práce popíšeme všechny hlavní modely politického cyklu, jejich předpoklady a implikace. Protože jsou tyto modely založeny na některých společných nebo podobných konceptech, zmíníme se v úvodu právě o nich. Ke konci této části pak uvedeme i některé další poznatky z oblasti teorie politického cyklu. Podáme také stručný přehled empirického výzkumu v oblasti politického cyklu.

2.1 Základní stavební kameny modelů politického cyklu

Prvním základním stavebním kamenem pro všechny čtyři hlavní modely politického cyklu je způsob, jakým si jednotlivci tvoří očekávání o budoucnosti. Druhým základním kamenem je pak Phillipsova křivka, která vyjadřuje inverzní vztah mezi inflací a nezaměstnaností (nebo produktem), a její vztah k hospodářské politice. Protože je však interpretace Phillipsovy křivky závislá na charakteru tvorby očekávání, začneme právě s teoriemi očekávání.

2.1.1 Teorie adaptivních a racionálních očekávání

Historicky starší teorií je teorie adaptivních očekávání, spojená zejména se jménem Milтона Friedmana. Adaptivní očekávání jsou tvořena na bázi minulých pozorování, přičemž lidé se mohou učit z chyb minulých odhadů. Adaptivní tvorbu očekávání můžeme popsat např. následující rovnicí:

$$x_{t-1}^{e,t} = x_{t-1} + \Theta(x_{t-2}^{e,t-1} - x_{t-1}), \quad (1)$$

kde $x_{t-1}^{e,t}$ je očekávaná hodnota veličiny¹ x pro období t v období $t - 1$ (obdobně $x_{t-2}^{e,t-1}$ je očekávaná hodnota x pro období $t - 1$ v období $t - 2$), x_{t-1} je skutečná hodnota veličiny x v čase $t - 1$ a Θ je tzv. faktor učení. Faktor učení nabývá hodnot mezi nulou a jedničkou a vyjadřuje schopnost lidí učit se z chyb minulých odhadů. Speciálním případem adaptivních očekávání jsou očekávání statická, kdy pro $\Theta = 0$ k takovému učení nedochází.

¹ V našem případě bude veličinou, u které budeme uvažovat její očekávanou hodnotu, téměř vždy inflace.

Mladší hypotéza racionálních očekávání je spojena se jmény amerických ekonomů Johna Mutha a Roberta Lucase. Na rozdíl od adaptivních očekávání se jednotlivci neohlížejí pouze do minulosti, ale berou v úvahu všechny dostupné informace relevantní pro jejich očekávání. Vyjádření racionálních očekávání nemůže mít proto tak zřejmé vyjádření jako adaptivní očekávání v rovnici (1):

$$x_{t-1}^{e,t} = E_{t-1}(x_t) \quad (2)$$

E_{t-1} je operátor zahrnující všechny relevantní informace dostupné v čase $t - 1$. Přitom odhady jednotlivců nemusí být zcela přesné, ale na agregátní úrovni mají tyto chyby tendenci se vzájemně rušit. Zároveň (podobně jako u adaptivních očekávání) se lidé učí ze svých minulých chyb. Racionální očekávání tak nevykazují žádnou systematickou chybu. V průměru je tedy chyba racionálního odhadu nulová.

2.1.2 Phillipsova křivka a hospodářská politika

V modelech politického cyklu bývá Phillipsova křivka používána k popisu alternativ vládní politiky a je proto důležité vědět, jaké dává vládě možnosti při tvorbě hospodářské politiky. Tvar Phillipsovy křivky zahrnující očekávanou inflaci je následující:²

$$\pi = \pi^e + \varepsilon(u^* - u), \quad (3)$$

kde π je inflace, π^e je očekávaná inflace, u je míra nezaměstnanosti, u^* je přirozená míra nezaměstnanosti a ε je parametr ukazující citlivost inflace na změnu míry nezaměstnanosti.

Možnosti hospodářské politiky přitom výrazně závisejí na charakteru tvorby očekávání.

Phillipsova křivka a adaptivní očekávání

Uvažujeme-li adaptivní očekávání, existuje v krátkém období inverzní vztah mezi nezaměstnaností a inflací, kterého může vláda využít pro ovlivnění míry

² Zde abstrahujeme od nabídkových šoků, které také mohou ovlivnit inflaci.

nezaměstnanosti (popř. produktu).³ Monetární expanze (růst inflace) se projeví pohybem po krátkodobé Phillipsově křivce směrem doleva nahoru, tj. poklesem nezaměstnanosti. Po určité době trvání inflace ji však jednotlivci zabudují do svých očekávání a podle rovnice (3) dojde k posunu krátkodobé Phillipsovy křivky doprava (nahoru) a ekonomika se vrátí k přirozené míře nezaměstnanosti, ovšem při zvýšené míře inflace. V dlouhém období je tedy Phillipsova křivka svislá na úrovni přirozené míry nezaměstnanosti.

Phillipsova křivka a racionální očekávání

Znakem racionálních očekávání je fakt, že aktéři jsou schopni anticipovat monetární politiku. To se okamžitě projeví v jimi očekávané míře inflace a důsledkem je svislá Phillipsova křivka i v krátkém období.⁴ O tom hovoří tzv. návrh bezvýznamnosti politik – anticipovaná monetární politika nemůže změnit reálné veličiny (produkt nebo nezaměstnanost) předvídatelným způsobem. Pro svislou Phillipsovu křivku se v teorii racionálních očekávání používá přívlastek pravdivá. Přesto i při racionálních očekáváních existuje dolů skloněná Phillipsova křivka, která se nazývá jevová. Ta ukazuje možnost, kdy k záměně inflace a nezaměstnanosti může dojít pouze následkem nepředvídatelné události (šoku).

2.2 Politický hospodářský cyklus

Model politického hospodářského cyklu (PBC) je nejstarším modelem a jeho tvůrcem je William D. Nordhaus (1975). Patří do první generace modelů, které se vyznačovaly použitím adaptivních očekávání a iracionalitou voličů. Jediným cílem politických stran je maximalizovat počet hlasů obdržných při volbách. Ekonomika je popsána Phillipsovou křivkou a vzhledem k adaptivním očekáváním se pro vládu otvírá možnost manipulovat v krátkém období reálnými veličinami – nezaměstnaností, resp. produktem. Vláda této možnosti využívá s cílem ovlivnit voliče ve svůj prospěch.

³ Pro přechod od míry nezaměstnanosti k růstu (poklesu) produktu lze použít tzv. Okunův zákon.

⁴ To okamžitě plyne z rovnice (3).

2.2.1 Preference a chování voličů

Pro vysvětlení vládního jednání je třeba popsat preference voličů a způsob, jakým hodnotí práci vládnoucí strany. Protože nás zajímá vládní manipulace inflací a nezaměstnaností, je nejprve potřeba zjistit, jak voliči tyto dvě veličiny vnímají.

Proč se volič – jednotlivec vůbec zajímá o celkovou míru nezaměstnanosti? Růst celkové míry nezaměstnanosti přináší jednotlivcům informaci, že jim může být snížena mzda nebo můžou dokonce sami přijít o práci. I malý růst nezaměstnanosti pociťuje velký počet lidí. Voliči proto preferují nízkou nezaměstnanost. Inflaci zase voliči mohou vnímat jako dodatečnou „daň“ z jejich příjmů a proto k ní mají také negativní vztah.

Voliči se však u voleb nerozhodují podle očekávaného užitku z politických programů různých stran v nadcházejícím volebním období. Místo toho před volbami zhodnotí vládní politiku určením váženého průměru hodnot inflace a nezaměstnanosti v právě končícím volebním období. Jsou přitom krátkozrací a zapomnětliví – nejenže berou v úvahu pouze jedno období, ale hodnotám ze začátku období přiřazují menší váhu než hodnotám z konce období. Užitek z vládní politiky v tomto končícím období pak porovnávají s užitekem ze standardní politiky, kterou od vlády pro toto období očekávali. Očekávaná standardní politika je tvořena adaptivními očekáváním, ale pro zjednodušení modelu se považuje za stálou v čase.

Pokud je voličův užitek z vládní politiky v právě končícím volebním období vyšší než užitek z očekávané standardní politiky bude opět volit pro vládu a naopak. Chování voličů je tedy evidentně iracionální – v úvahu berou pouze minulé chování vlády.

2.2.2 Charakteristika politických stran

Hlavním znakem politických stran je jejich oportunistické chování.⁵ To znamená, že strany se snaží oslovit co nejvíce voličů bez rozdílu jejich preferencí a tím vyhrát volby. Protože takové strany nemají žádnou ideologii a chovají se pouze oportunisticky, můžeme říci, že ať už by byla u vlády jakákoliv strana, její politika bude vždy stejná. Cílem oportunistického politika je v souladu s axiomem sebezájmu získat prestiž a moc

⁵ Proto se PBC modely také označují jako oportunistické.

pramenící z vládnutí. Samotná politika je pouze nástrojem k dosažení tohoto cíle, tj. být (znovu)zvolen. Tuto skutečnost vystihuje známá věta Anthony Downse:

„Politické strany nevyhrávají volby, aby mohly formulovat své politické programy, nýbrž formulují své politické programy tak, aby vyhrály volby.“

(Downs, 1957, str. 28, vlastní překlad)

Předpokládá se také, že vládnoucí strana ovládá monetární politiku a dokáže tak dostat míru inflace na libovolnou požadovanou úroveň. Nordhaus původně předpokládal, že vláda dokáže ovládat agregátní poptávku (tím pádem nezaměstnanost) a inflaci ovládá pouze nepřímo. V tomto případě nicméně není rozdíl důležitý.

Politické strany také znají poměrně přesně preference voličů a dokáží určit, kolik procent hlasů jim získá konkrétní politika. Kvůli nejistotě se však snaží o politiku, která jim přinese co nejvíce hlasů a ne pouze o politiku oslovující těsně nad 50 % voličů.

Posledním předpokladem modelu je exogenně daný termín voleb. Strany nemají žádnou možnost vyvolat volby, v případě vládnoucí strany např. v době ideálních ekonomických podmínek nebo naopak v případě špatných podmínek u opozice.⁶

2.2.3 Vládní politika

Nyní už známe předpoklady modelu i chování jeho aktérů a můžeme proto přistoupit k popisu vládní strategie v rámci jednoho volebního období. PBC vzniká snahou vlády o takovou hospodářskou politiku (týkající se inflace a nezaměstnanosti), která bude maximalizovat šance vlády na znovuzvolení při nejbližších volbách. Protože voliči v tomto modelu zohledňují při volbách pouze končící volební období, jsou každé volby nezávislé na výsledku předchozích voleb. To znamená, že ani aktuální vládní politika není závislá na politice předchozích období a tím pádem bude politika vládní strany stejná v každém období. Hospodářská politika se tedy cyklicky opakuje se stejnou periodou, jakou má volební cyklus a tak vzniká politický hospodářský cyklus.

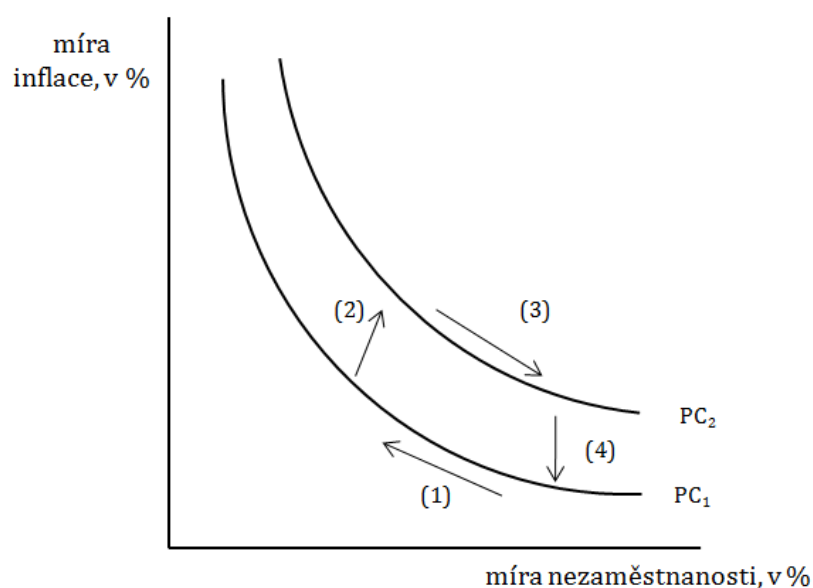
Jaká je tedy vládní politika? Rozhodující význam má zapomnětlivost voličů, která vede vládu k prosazování nepopulárních opatření brzy po volbách a naopak

⁶ Tento předpoklad uvolňuje model s endogenním termínováním voleb uvedený v kapitole 2.7.

populárních opatření před volbami. Nepopulární opatření tak mají pouze malý negativní dopad na výsledky voleb, zatímco populární opatření prudce zvyšují vládní šance na znovuzvolení do úřadu.

V prostoru inflace a nezaměstnanosti vymezeném Phillipsovou křivkou získává vládní politika následující podobu. Vláda se před volbami snaží expanzivní politikou dosáhnout poklesu nezaměstnanosti (růstu produktu), který voliči vnímají velmi pozitivně. Následkem expanzivní politiky je však i rostoucí inflace, která se projeví v období voleb a krátce po nich. Lidé pak postupně začnou inflaci zabudovávat do svých očekávání. Na narůstající inflační tlaky musí vláda po volbách, kdy je k tomu kvůli voličské zapomnětlivosti nejvhodnější doba, reagovat restriktivní politikou. Jejím následkem dojde k růstu nezaměstnanosti a k poklesu inflace i inflačních očekávání. Za takové situace může znovu následovat předvolební expanzivní politika. PBC model znázorňuje obrázek 1.

Obrázek 1: Průběh politického hospodářského cyklu



Poznámka: PC_1 a PC_2 jsou krátkodobé Phillipsovy křivky. (1) naznačuje předvolební expanzi, kdy roste inflace a klesá nezaměstnanost. (2) V důsledku změny inflačních očekávání dochází k přechodu na vyšší Phillipsovu křivku. (3) Po volbách vláda reaguje restriktivní politikou, kdy klesá inflace a roste nezaměstnanost. (4) Tato politika vede opět ke změně inflačních očekávání a přesunu na původní Phillipsovu křivku.

2.3 Ideologický model politického cyklu

Ideologický model politického cyklu (Partisan theory – PT) popsal poprvé Douglas A. Hibbs (1977). Tento model patří také do první generace modelů politického cyklu a je proto v mnoha ohledech podobný modelu PBC. Avšak existuje zde jeden významný rozdíl. Zatímco v modelu PBC jsou strany považovány za čistě oportunistické, v ideologickém modelu jsou strany považovány za striktně ideologické, tj. držící se svých politických programů. Naopak modely se shodují v použití adaptivních očekávání a krátkodobé Phillipsovy křivky.

2.3.1 Preference voličů

Voliči se liší ve svých preferovaných mírách inflace, resp. nezaměstnanosti. Jejich preference jsou přitom do jisté míry ovlivněny tím, do jaké patří příjmové a zaměstnanecké skupiny. Je to proto, že různé míry inflace a nezaměstnanosti mají na různé příjmové a zaměstnanecké skupiny různé dopady. Běžně se předpokládá, že chudší lidé preferují nižší nezaměstnanost při možné vyšší inflaci, zatímco bohatší lidé upírají svou pozornost spíše k nižší inflaci i za cenu vyšší nezaměstnanosti.

Hibbs si pokládá otázku, zda jsou subjektivní preference voličů v souladu s jejich objektivními ekonomickými zájmy. S odkazem na empirické důkazy uvádí, že období ekonomické expanze, kdy klesá nezaměstnanost a roste inflace lze charakterizovat jako období růstu reálných mezd a poklesu zisků firem. Poněkud zjednodušeně tedy lze říci, že nižší třídě - pracujícím - rostou mzdy a zlepšuje se jejich situace. Naproti tomu vyšší třídě, podnikatelům, klesají zisky a jejich situace se zhoršuje. Nižší třídy obyvatelstva tedy správně preferují stav nízké nezaměstnanosti a vyšší inflace, vyšší třídy naopak.

2.3.2 Charakteristika politických stran

Předpoklad čistě ideologických stran je hlavní odlišností v předpokladech PT a PBC modelu. Ideologická strana se nesnaží svou politikou oslovit všechny voliče jako oportunistická strana, ale podřizuje ji preferencím svých konstituentů. Oslovuje tedy pouze užší skupinu voličů. V modelu jsou předpokládány pouze dvě strany – levicová a pravicová.

Levicové strany jsou zpravidla voleny spíše nízkopříjmovou skupinou obyvatel. Jejich preference jsou proto v souladu s preferencemi spíše těchto voličů (řazeno sestupně podle priority):

1. plná zaměstnanost
2. ekonomická expanze
3. cenová stabilita

Program pravicových stran naopak odráží spíše preference bohatších voličů:

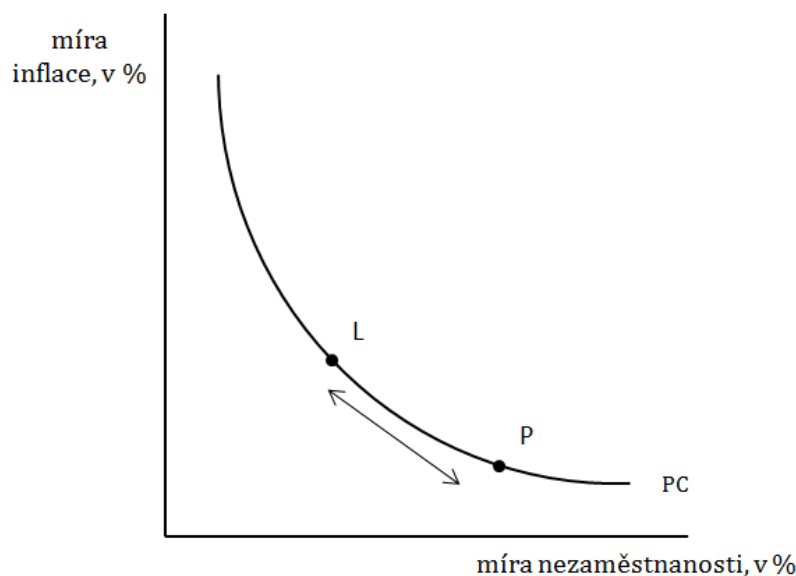
1. cenová stabilita
2. ekonomická expanze
3. plná zaměstnanost

Voliči středových stran preferují spíše nízkou inflaci před plnou zaměstnaností.

Ideologické strany v případě vítězství ve volbách uplatňují politiku výlučně v souladu s jejich preferencemi, potažmo tedy s preferencemi svých přívrženců. V modelu krátkodobé Phillipsovy křivky představují preference každé strany bod na této křivce. Vládní strana pak uplatňuje takovou politiku, která zajistí požadované míry inflace a nezaměstnanosti. Předpokládá se přitom, že vláda je schopna svou politikou udržovat nezaměstnanost a inflaci v průměru na požadovaných hodnotách po celou dobu svého vládnutí.

Je patrné, že ke změnám v hospodářské politice dochází pouze tehdy, dochází-li ke změně vládnoucí strany. Ujme-li se po pravicové vládě moci vláda levicová, bude jejím cílem snížit nezaměstnanost pomocí expanzivní politiky. Naopak dojde-li ke změně na pravicovou vládu, následuje po volbách recese s cílem snížit vysokou inflaci „poděděnou“ po levicové vládě. Vše je ukázáno na obrázku 2.

Obrázek 2: Ideologický model politického cyklu



Poznámka: Bod L je kombinace nezaměstnanosti a inflace preferovaná levicovou vládou, bod P ukazuje preference pravicové vlády. Cyklus vzniká pohybem mezi těmito body v případě změny orientace vlády.

2.4 Role racionality v modelech politického cyklu

První dva modely, které jsme zatím popsali, předpokládali iracionální voliče. Voliči očekávali inflaci pouze adaptivně a dávali tím vládě prostor k manipulaci reálnými veličinami. V PBC modelu také voliči příliš jednoduše a nerealisticky posuzují vládní výkon a nepoučují se z opakující se vládní politiky. Předpoklad iracionálních voličů je patrně největší slabinou těchto modelů. Než přistoupíme k modelům, které tento nedostatek odstraňují, ukážeme, proč je vhodné a důležité se racionality voličů vůbec zabývat.

Podle Alberta Alesiny (Alesina, 1991) je předpoklad racionálních voličů v modelech politického cyklu důležitý z následujícího důvodu. Základní ekonomické modely jsou totiž postaveny na racionalitě aktérů (maximalizace užitku při daných omezeních). Proč by se tedy tito jinak racionální lidé měli u voleb stát iracionálními?

K některým námitkám o nutnosti zahrnout racionalitu mezi předpoklady o voličích se pak Alesina staví takto:

- Voliči nemají tendenci shánět si informace o politice, jejich znalosti politiky jsou proto slabé.

Alesina argumentuje, že racionalita znamená pouze to, že voliči správně využijí informace, které mají k dispozici. Není však podmínkou, aby voliči nákladně zjišťovali další informace. Navíc požadavky na informovanost voličů nejsou často příliš velké.

- Ekonomové studují i modely s chováním blízkém racionálnímu.

Uvažování byt' jen omezené racionality nebo „skororacionality“ vede často k výrazně odlišným výsledkům než předpoklad plně racionálního jednání. Tím spíše, když v PBC a PT modelech je chování lidí na hony vzdáleno racionálnímu chování.

- Tvůrci hospodářské politiky nemohou jednat racionálně, neboť nejsou dostatečně způsobilí k provádění správné politiky.

Problémem zpravidla nebývá zjištění nebo příprava správné politiky, ale politické problémy související s jejím prosazením.

V souladu s racionálním chováním je také fenomén nazývaný racionální ignorace. Racionálně ignorantní volič si uvědomuje, že jeho hlas při volbách má na výsledek pouze nepatrný efekt. Jak už bylo naznačeno výše, volič pak není motivován ke shánění dalších informací, na základě kterých by se mohl lépe rozhodovat.⁷ Racionální ignorance sice zvyšuje pravděpodobnost chybného rozhodnutí, ale neznamená, že takové chyby budou vychýlené jedním směrem. I racionálně ignorantní voliči tedy tvoří racionální očekávání.

Jsou-li voliči racionální, nemá vláda šanci ovlivnit reálné makroekonomické veličiny a působit tím na voliče. Přesto, za určitých podmínek, může existovat politický cyklus, který popisují následující modely.

2.5 Racionální politický hospodářský cyklus

Racionální politický hospodářský cyklus (RPBC) je založen na předpokladu oportunistického chování stran, na rozdíl od PBC modelu ale předpokládá racionální

⁷ Získávání informací je pro voliče nákladné, zatímco očekávaný zisk je malý, protože hlas jednoho voliče má na celkový výsledek voleb zanedbatelný efekt.

voliče. Nejstarší verzí RPBC modelu je prací Kennetha Rogoffa a Anne Sibert (1986) a právě této verzi se budeme nyní věnovat.⁸ Tato konkrétní práce se zabývá vládní daňovou a inflační politikou, protože vliv volebního cyklu na nezaměstnanost je z důvodu racionálních očekávání nejasný. Politický cyklus může vzniknout v důsledku informační asymetrie mezi politiky a voliči.

2.5.1 RPBC model a daňová politika

Začněme obecnými předpoklady modelu. Volby se konají v každém sudém období, kdy voliči rozhodují mezi dvěma stranami. Rozhodující pro voliče je kompetence strany, tj. schopnost vlády efektivně využít prostředky získané z daní. Kompetence sleduje proces klouzavých součtů prvního řádu:

$$\varepsilon_t = \alpha_t + \alpha_{t-1}, \quad (4)$$

kde ε_t je kompetence v období t a α představuje výkon vlády v příslušném období.⁹ To má svůj význam: zaprvé, na kompetenci vládní strany po volbách má vliv výkon v období před volbami; zadruhé, protože kompetence závisí pouze na dvou obdobích, jsou jednotlivé volby na sobě nezávislé.

Od vlády se v každém období očekává poskytnutí veřejných statků v určité hodnotě. Vláda je financuje přímými daněmi, přičemž, čím je vláda kompetentnější, tím menší daně potřebuje. Nakonec má vláda možnost použít i zisky z tzv. ražebného, tj. natisknout si peníze a vybrat tak od občanů „inflační daň“.¹⁰ Tu však voliči vnímají zvláště negativně.

Uvažuje se následující průběh akcí v období t , ve kterém se konají volby:

1. Vláda zjišťuje svůj výkon v období t , tj. hodnotu α_t . Podle toho nastaví přímé daně pro období t . Tím se zároveň vláda rozhodne, zda a v jaké výši využije inflační daně.
2. Konají se volby.
3. Vláda využije ražebné, pokud jí nestačí zisky z přímých daní.

⁸ Pro tento model se často používá také název political budget cycle, tj. politický rozpočtový cyklus.

⁹ α_t odpovídají realizacím náhodné veličiny. Protože vláda čelí v různých obdobích různým problémům, můžeme její výkon považovat za náhodně určený.

¹⁰ Alternativní uvažovanou možností je financování deficitu pomocí dluhopisů.

4. Období $t + 1$. Nová vláda se ujímá moci. Voliči registrují inflační daň z minulého období a také výkon vlády α_t . Další pořadí akcí v období $t + 1$ je stejné jako v období t s tím, že volby se v tomto období nekonají.

Z výše uvedeného pořadí je patrná informační asymetrie mezi vládou a voliči. Vláda má totiž k dispozici informaci o změně své kompetence dříve než voliči. Odsud pramení možnost vzniku volebního cyklu: vláda se totiž může snažit voličům naznačovat, že její kompetence vzrostla více, než se ve skutečnosti stalo. Opoziční strana pochopitelně žádnou takovou možnost nemá.

Jak se vláda snaží voličům signalizovat vysoký nárůst své kompetence? Jak bylo uvedeno výše, kompetentnější vláda dokáže poskytnout veřejné statky levněji. Vláda tedy sníží daně, protože to voliči zpozorují ještě před volbami. Voliči si pokles daní interpretují jako nárůst kompetence ε_t , konkrétněji její změny v současném období α_t (hodnotu α_{t-1} už znají). Hodnota α_t už má vliv na kompetenci v příštím období (po volbách) a právě povolební kompetence je pro racionální voliče důležitá.

Kdy se vláda k tomuto signalizování uchyluje? V obdobích, kdy se nekonají volby, to pro ni není optimální. Skutečnou změnu kompetence totiž voliči stejně poznají v příštím období ještě před volbami a tudíž by je signalizace vysoké kompetence u voleb neovlivnila. Navíc by v případě snížení daní musela vláda veřejné statky financovat ražebným, čímž by se voličům znelíbila. Motivaci k signalizaci vlastní úspěšnosti má vláda pouze ve volebních obdobích, kdy se voliči dozví až po volbách, že vláda se uchýlila k ražebnému zbytečně. Ovšem ani ve volebním období není pro vládu vždy optimální voliče podvádět. Pro vládu má význam signalizovat svoji vysokou kompetenci pouze pokud jí to má přinést vítězství ve volbách. Skutečná hodnota α_t může být tak nízká, že ani velké snížení daní nepomůže vládě ke znovuzvolení a vláda se proto k použití ražebného neuchýlí.

Autoři nabízejí i některé další interpretace tohoto modelu. Model může být upraven např. pro odvození vládní strategie ohledně výše veřejných výdajů, popřípadě jejich struktury ve prospěch před volbami rychle viditelných opatření a na úkor opatření, která se projeví se zpožděním. Vzhledem k racionalitě ale budou cykly méně

pravděpodobné, eventuálně kratší. V praxi záleží nakolik je politik schopen využít informační asymetrie.

2.5.2 RPBC model s využitím Phillipsovy křivky

V krátkosti ještě nastíníme RPBC model s využitím Phillipsovy křivky (Persson, Tabellini, 2000). Model je v předpokladech velmi podobný předchozímu RPBC modelu. Klíčovou roli opět hraje kompetence vlády popsaná rovnicí (4). Její interpretace je však trochu jiná – kompetence představuje vliv vlády na výši růstu produktu. Docházíme tak k Phillipsově křivce ve tvaru

$$y_t = (\pi_t - \pi_t^e) + \varepsilon_t \quad (5)$$

Opět dochází k informační asymetrii ohledně aktuálního výkonu vlády. Uvažujme pro jednoduchost, že α_t může nabýt pouze dvou různých hodnot: $\bar{\alpha}_t > 0$ (kompetentní vláda) a $\underline{\alpha}_t < 0$ (nekompetentní vláda).

Zabývejme se nyní pouze obdobím, kdy probíhají volby. Vláda se opět může snažit signalizovat svou kompetenci a to zvýšením růstu produktu pomocí neočekávané inflace.¹¹ Ve shodě s předchozím modelem platí, že nekompetentní kandidát tuto snahu mít nebude a nastaví inflaci na optimální míru π^* . Naopak je-li změna vládní kompetence v aktuálním období kladná, bude se vláda snažit pomocí vyšší inflace π^H dosáhnout vyššího růstu produktu, aby signalizovala svoji kompetenci. Zaměstnavatelé těmto sklonům rozumí. Avšak v době, kdy rozhodují o platech a tvoří svá inflační očekávání, ještě nevědí, zda je vláda kompetentní či ne. Neznají tedy ani míru inflace, která bude po volbách nastavena. Označme pravděpodobnost, že vláda je kompetentní jako p , přičemž $p < 1$. Potom má racionálně očekávaná míra inflace hodnotu $\pi^e = p\pi^H + (1-p)\pi^*$. Je patrné, že platí $\pi^* < \pi^e < \pi^H$. Z toho plyne, že racionální odhad inflace bude ex post vždy špatný.

Protože se očekávaná inflace liší od skutečné, může se ekonomika pohnout po jevové Phillipsově křivce. V případě kladné změny vládní kompetence před volbami bude očekávaná inflace vyšší a dojde k expanzi, naopak v případě nekompetentní vlády bude očekávaná inflace vyšší než skutečná a dojde k recesi.

¹¹ Předpokládá se, že vláda může dosáhnout libovolné požadované míry inflace.

2.6 Racionální ideologický model politického cyklu

Posledním ze standardních modelů politického cyklu je racionální ideologický model (RPT). Jak už název napovídá, jedná se stejně jako u RPBC modelu o upravení původního modelu o racionální očekávání. Jako první formuloval RPT model Alberto Alesina (1987). Středem zájmu jeho modelu je opět produkt a inflace, je tedy využita Phillipsova křivka.

Strany jsou stejně jako v PT modelu čistě ideologické, tj. každá strana preferuje jinou kombinaci produktu a inflace. Uvažujme dvě strany: levicová strana (L) preferuje vyšší růst produktu za cenu vyšší inflace π_L , pravicová strana (P) se spokojí s nižším růstem produktu při udržení nízké míry inflace π_P - tedy $\pi_P < \pi_L$. Voliči rozhodují racionálně na základě svých osobních preferencí ohledně produktu (resp. nezaměstnanosti) a inflace. Opět se předpokládá, že vláda má pod kontrolu monetární politiku a může tak dosáhnout libovolné míry inflace.

Pořadí událostí je v každém období následující. Přitom opět předpokládáme, že volby se konají v každém druhém období:

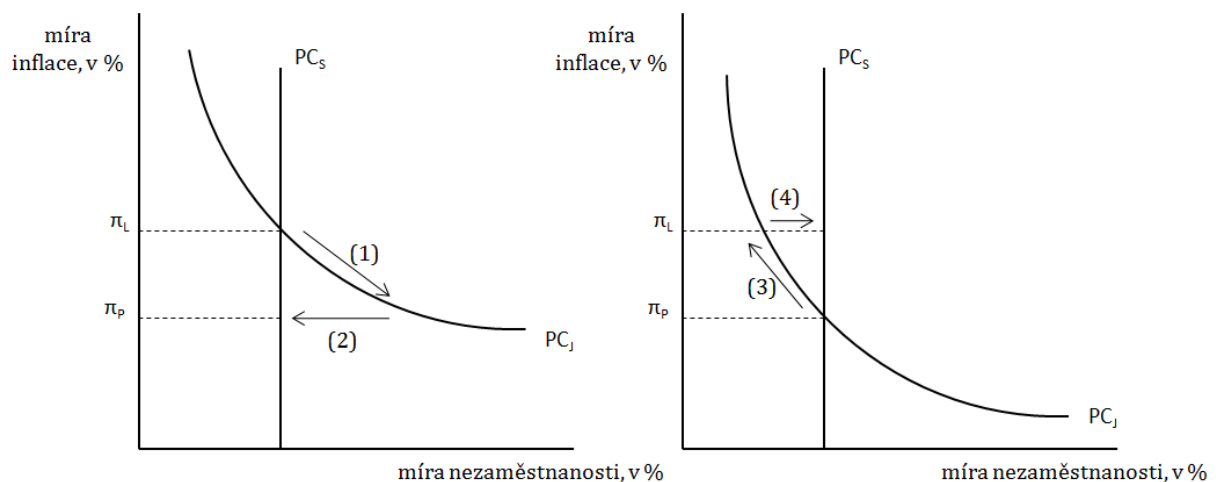
1. Pokud se v daném období konají volby, dokáží voliči odvodit pravděpodobnost vítězství levicové strany p a pravicové strany $1 - p$.
2. Zaměstnavatelé stanovují mzdy pro aktuální období na základě očekávané inflace π^e .
3. Pokud je volební období, konají se volby.
4. Vláda uplatňuje svou inflační politiku.

V nevolebních obdobích bude inflace odpovídat zájmu vládnoucí strany. Zaměstnavatelé jsou racionální a tuto míru inflace přesně očekávají, tím pádem nedochází k růstu produktu. Ve volebních obdobích se situace mění. Zaměstnavatelé při očekávání inflace neznají pozdějšího vítěze voleb a tím pádem nevědí, jaká inflace bude nastavena. Racionálně se tedy rozhodnou podle pravděpodobností vítězství

jednotlivých stran a očekávají inflaci $\pi^e = p\pi_L + (1-p)\pi_P$. Tento odhad bude ex post vždy špatný.

V případě volebního vítězství levice bude nastavena neočekávaně vysoká inflace, která bude mít za následek požadovaný růst produktu. Nicméně už brzy po volbách zaměstnavatelé upraví svoje inflační očekávání na správnou hodnotu a růst produktu se zastaví. Inflace ovšem zůstane na úrovni π_L . V případě, že volby vyhraje pravice je naopak inflace neočekávaně nízká, což znamená povolební recesi. Ta se ale díky brzké úpravě inflačních očekávání zastaví a růst produktu se vrátí na přirozenou míru. Brzy po volbách se v případě vítězství levice i pravice produkt vrátí ke svému přirozenému růstu, nicméně v případě vítězství levice je to při vyšší míře inflace než při vítězství pravice. RPT model je znázorněn na obrázku 3.

Obrázek 3: Racionální ideologický model



Poznámka: PC_S je skutečná Phillipsova křivka, PC_J je jevodá Phillipsova křivka. Na levé části obrázku je znázorněn případ, kdy levicovou vládu střídá pravicová: (1) neočekávaný pokles inflace způsobí dočasnou recesi (růst nezaměstnanosti), a (2) vlivem racionálních očekávání se nezaměstnanost vrátí na svou přirozenou míru. Pravá část obrázku pak ukazuje změnu z pravicové vlády na vládu levicovou: (3) neočekávaně vysoká inflace způsobuje dočasný pokles nezaměstnanosti a (4) později po volbách se nezaměstnanost vrací k přirozené míře ovšem při zachování vyšší míry inflace.

2.7 Model s endogenním termínováním voleb

Všechny doposud uvedené modely politického cyklu počítaly s pevně daným termínováním voleb, které určovalo změny v hospodářské politice. V některých politických systémech však může vláda vyvolat volby kdykoliv během volebního období. Model s endogenním časováním voleb vytvořil Takatoshi Ito (Ito, 1990) na základě japonského politického systému.

V Japonsku je vláda volena na čtyřleté období, kdykoliv během svého působení však může vyvolat volby. Pokud to neudělá, uskuteční se volby na konci tohoto čtyřletého období. Nabízí se tak otázka, zda volby způsobují ekonomický cyklus jako u předchozích modelů, nebo zda ekonomické podmínky mají vliv na stanovení termínu voleb. Ito empiricky dokazuje, že vláda nepřizpůsobuje svou politiku volbám, ale naopak podle ekonomických podmínek určuje termín voleb.

Předpokládá se, že voliči se rozhodují podle růstu domácího produktu. Avšak voliči nejsou racionální - nejsou schopni rozpoznat, jak velký podíl má na růstu produktu samotná vláda. Vládě proto stačí ohlásit volby v době vysokého ekonomického růstu.

Pravděpodobnost vyhlášení voleb tak roste s vyšším růstem produktu, zároveň však také s dobou uplynulou od posledních voleb. Bude-li totiž růst produktu vysoký brzy po volbách, nemá vláda tendenci hned vyvolávat další volby, protože je pro ni lepší užívat si moci a spoléhat se na vysoký růst později ve volebním období. S blížícím se koncem volebního období je však vláda ochotna vyhlásit volby i při menších hodnotách růstu.¹²

2.8 Aktuální vývoj teorie politického cyklu

Teorie politického cyklu i v současné době staví na modelech představených v minulých kapitolách. Současné teoretické přístupy zachovávají zpravidla oportunistický a ideologický přístup k hospodářské politice. Rovněž aktéři jsou v novějších modelech již zpravidla považováni za racionální. Některé přístupy kombinují ideologické a oportunistické motivy, často totiž nelze potvrdit jednu teorii na úkor druhé. Je např. patrné, že i ideologická vláda se může uchýlit k oportunistickému jednání, aby dosáhla svého znovuzvolení a mohla tak prosazovat svou ideologii.

¹² Vláda počítá s tím, že pokud by byly volby uskutečněny automaticky na konci volebního období, může být růst minimální a její šance na znovuzvolení by byly malé.

Alesina a Roubini (1990) hledali výskyt politického cyklu na případě růstu produktu, míře nezaměstnanosti a míře inflace v 18 zemích OECD. Jejich výsledky můžeme stručně shrnout takto:

- Existenci politického cyklu typu Nordhausova PBC modelu data nepotvrzují.
- Data ukazují dočasný růst inflace ve volebním období v souladu s RPBC modelem
- Výskyt cyklu typu RPT je patrný pouze ve státech, kde jsou dvě více ideologicky vyhraněné velké strany. Ve státech s častými koaličními kabinetů nelze cyklus typu RPT potvrdit.
- Nebyl potvrzen trvalý dopad na nezaměstnanost a inflaci tak, jak jej předpokládá PT model.

Některá východiska původních modelů se však postupně opouštěla. Původní modely předpokládaly vládní kontrolu nad monetární politikou. Tento předpoklad je značně v nesouladu s obvyklou nezávislostí centrální banky, která monetární politiku kontroluje sama. Vláda je tak nucena pro své zájmy využívat spíše fiskální politiku, která jí je plně dostupná.

Současný přístup k politickému cyklu je tedy spíše na základě fiskální, než na základě monetární politiky. Dále, i vzhledem k uvažované racionalitě aktérů, se dopad vládní politiky často neprojevuje jednoznačně na reálných veličinách, jako je produkt nebo nezaměstnanost. Vláda má pouze malou šanci ovlivnit voliče díky ekonomickému růstu (Brender, Drazen, 2005).¹³ Fiskální politika vlády má tak spíše přímo působit na voliče a ne na změnu makroekonomických veličin. Aktuálnější modely se proto přiklánějí spíše k hledání politického cyklu na fiskálních ukazatelích, jako jsou výše deficitu veřejných financí, výše daní a transferů apod.

Příkladem takového modelu je již zmíněný model Rogoffa a Sibertové uvedený v kapitole 2.5.1 – vláda se před volbami snaží signalizovat voličům vlastní úspěšnost pomocí poklesu daní. Obdobně se může vláda snažit zapůsobit na voliče předvolebním zvýšením sociálních transferů. Na vývoji daní, resp. transferů pak lze posuzovat existenci

¹³ Podle této studie zohledňují voliči v novějších a méně vyspělých demokraciích růst HDP při volbách, avšak berou v úvahu růst během celého volebního období, nikoliv pouze volební rok.

politického cyklu. Podobně pak můžeme hledat existenci politického cyklu například na deficitu veřejných financí.

Tyto modely nacházejí podporu i v empirických studiích. Příkladem budiž studie Perssona a Tabelliniho (2002), z níž plyne, že vlády (bez ohledu na politický systém) mají tendenci snižovat před volbami daně a negativně vnímaná fiskální opatření aplikují až po volbách. Ve vyspělých demokraciích voliči dokonce snižují podporu vládám, které před volbami zvyšují deficit veřejných financí. Jiná studie (Brender, Drazen, 2005) naznačuje, že generování deficitu veřejných financí obecně nezvyšuje šance vlády na znovuzvolení.¹⁴ Vlády v nových demokraciích nicméně před volbami deficitu veřejných financí tvoří (Brender, Drazen, 2004).¹⁵

Na tato pozorování reaguje model zabývající se strukturou veřejných výdajů (Drazen, Eslava, 2005). Jeho východiskem je fakt, že vláda se nesnaží voliče před volbami upoutat politikou, jejímž následkem je růst veřejného deficitu, nýbrž změnou struktury výdajů bez vlivu na deficit. Racionální volič může vládu podpořit, protože nedokáže rozpoznat, nakolik jsou takové změny vyvolány oportunismem a nakolik jsou projevem skutečných vládních preferencí. V důsledku této informační asymetrie pak může být fiskální manipulace účinná. Vláda pak před volbami utrácí více za statky a služby, které voliči okamžitě pozorují, ale na úkor výdajů, které jsou patrné až se zpožděním (po volbách). Deficit veřejných financí tak nemusí být vůbec ovlivněn.

¹⁴ V rozvinutých demokraciích dokonce tvorba deficitu veřejných financí snižuje šance vlády na znovuzvolení.

¹⁵ Voliči v nových demokraciích totiž nemají dostatek zkušeností a informací, aby dokázali rozpoznat fiskální manipulaci a potrestali ji u voleb. Ve studii byla jako nová demokracie zahrnuta i Česká republika.

3. Politický cyklus v ČR

V této části se pokusíme najít znaky politického cyklu na některých fiskálních ukazatelích v České republice. Konkrétně budeme hledat souvislost mezi volebním cyklem a deficitem veřejných financí, výší sociálních dávek, výší daní, vládními investicemi a spotřebou vlády.

Testování teorie politického cyklu na makroekonomických veličinách provedla Radka Štiková na datech z let 1996 – 2005 (Štiková, 2007). Její studie ukázala částečnou platnost oportunistických teorií na vývoji HDP a nezaměstnanosti, ne však v případě inflace. Ideologické motivy ve vládní politice potvrzeny nebyly.

3.1 Politický systém a vývoj v ČR

Moc výkonná v ČR náleží vládě a prezidentovi, moc zákonodárná pak Parlamentu ČR, přičemž vláda je zodpovědná Parlamentu. Parlament je rozdělen na dvě komory, Poslaneckou sněmovnu a Senát. Poslanců je 200 a jsou podle Ústavy České republiky voleni poměrným způsobem na čtyři roky. Senátorů je 81 a jsou voleni většinovým způsobem na šest let. Politický systém v České republice je většinový. K prosazení zákonů je rozhodující Poslanecká sněmovna, v případě veta Senátu má Poslanecká sněmovna možnost toto veto přehlasovat pomocí minimálně 101 hlasů. Stejný minimální počet hlasů je nutný i k přehlasování prezidentského veta. Pokud tedy má vláda v Poslanecké sněmovně zajištěno alespoň 101 hlasů, je teoreticky schopná prosadit jakýkoliv běžný zákon.¹⁶

Podívejme se stručně na přehled vlád ve sledovaném období 1996 – 2008. Pokud je hlavní vládní stranou ODS, považujeme vládu za pravicovou. Je-li hlavní vládní stranou ČSSD, považujeme vládu za levicovou.

V letech 1996 – 1998 byla u moci pravicová vláda Václava Klause (ODS), která však měla zajištěny hlasy pouze 99 poslanců a vládla pouze díky toleranci levicové ČSSD. Po vládní krizi v lednu 1998 se vlády ujímá „úřednická“ vláda premiéra Josefa Tošovského a vede zemi až do předčasných voleb v červnu 1998. Volby vyhrává ČSSD

¹⁶ Pro přijetí ústavního nebo např. volebního zákona jsou potřeba hlasy alespoň 120 poslanců.

se ziskem 74 mandátů. Její vláda, v čele s Milošem Zemanem, je menšinová s podporou ODS (63 mandátů). Vláda setrvává u moci po celé čtyřleté volební období, tj. do voleb v červnu 2002. Tyto volby opět vyhrává ČSSD a sestavuje koaliční vládu v čele s premiérem Vladimírem Špidlou. Vláda má zajištěny hlasy 101 poslanců. V srpnu 2004 střídá V. Špidlu na premiérském postu Stanislav Gross (ČSSD). Toho pak v dubnu 2005 střídá Jiří Paroubek (ČSSD), přičemž i jeho vláda má stále zajištěno 101 hlasů v Poslanecké sněmovně. Jeho vláda je u moci až do řádných voleb v červnu 2006. Po těchto volbách se až v září 2006 dostala k moci menšinová vláda (81 mandátů) Mirka Topolánka (ODS). Brzy ji však byla vyslovena nedůvěra a vláda v lednu 2007 skončila. Místo ní byla jmenována koaliční vláda opět pod vedením Mirka Topolánka, opírající se tentokrát o 100 hlasů poslanců.¹⁷ Tato vláda pak vládla po celý zbytek sledovaného období.¹⁸

Předchozí odstavec ukazuje poměrně značnou nestabilitu vlád ve sledovaném období. Pro naši analýzu je však důležité, že vlády mohly prosazovat svou fiskální politiku. Vlády Václava Klause, resp. Miloše Zemana se při tom opíraly o podporu strany z protější části politického spektra, jejich ideologické motivy ve fiskální politice proto budou patrně oslabené.

3.2 Data

K dispozici máme pro všechny sledované veličiny roční data pro období 1995 – 2008. Můžeme tedy sledovat u některých veličin meziroční změny už od roku 1996. Sledované období 1996 – 2008 ale pro naši analýzu znamená některé problémy. Prvním problémem je už samotná délka sledovaného období. Krátké časové řady nám brání ve vyslovování silnějších soudů o existenci, či neexistenci prvků politického cyklu v ČR. Kromě voleb v roce 1996, kdy můžeme sledovat pouze povolební vývoj, se v ČR konaly troje další volby. Avšak volby v roce 1998 byly volbami mimořádnými, čímž se narušuje předpoklad periodického opakování voleb. Další volby se už konaly standardně po čtyřech letech, tedy v roce 2002 a v roce 2006. Ke změně majoritní vládnoucí strany došlo pouze dvakrát - při volbách v roce 1998 se vlády ujala levice, kterou pak v roce 2006 vystřídala pravicová vláda. Obtížné proto bude - i vzhledem ke skutečnostem

¹⁷ Vznik a setrvání vlády umožnily další dva hlasy poslanců za ČSSD.

¹⁸ V březnu 2009 byla i druhé Topolánkové vládě vyslovena nedůvěra.

uvedenými v kapitole 3.1 - sledovat především ideologické motivy v chování vládnoucí strany (resp. koalice).

Dalším problémem je teprve krátká doba fungování demokratického režimu. Přejít od socialismu znamená pro ekonomiku rozsáhlou transformaci. Z toho plyne nutnost různých reforem, které se nemusí slučovat se zájmy vlády, ale přesto je vláda nucena je provést. Vláda je také nucena reagovat na některé ekonomické změny související s probíhající transformací. Svůj vliv mají také přípravy na přistoupení a samotné přistoupení k Evropské unii, ke kterému došlo v květnu 2004.

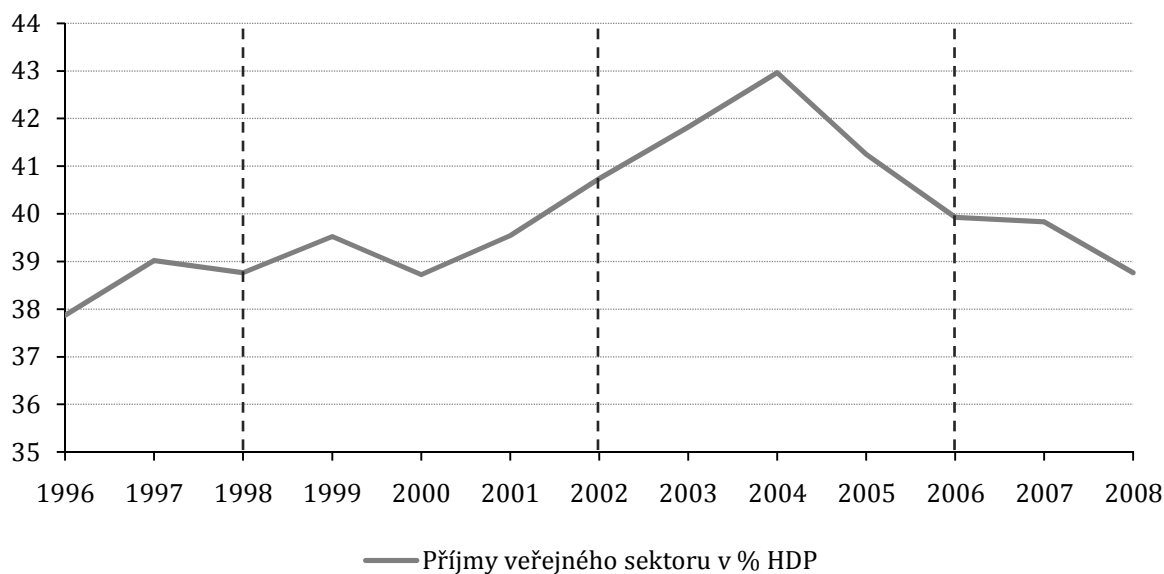
3.3 Analýza fiskálních ukazatelů v souvislosti s volebním cyklem

3.3.1 Vládní příjmy a výdaje

Vládní příjmy a výdaje jsou prvními fiskálními ukazateli, kterými se budeme zabývat. V souladu s oportunistickým chováním vlády je předvolební pokles příjmů (např. z důvodu snížení daní) a růst výdajů (např. z důvodu zvýšení sociálních transferů). Po volbách by naopak měl následovat růst příjmů a pokles výdajů, v zájmu stabilizace deficitu veřejných financí. Od levicové vlády přitom očekáváme větší přerozdělování, tj. větší podíl výdajů, resp. příjmů na HDP než od pravicové vlády.

Zejména příjmy veřejného sektoru jsou přitom veličinou silně závislou na fázi hospodářského cyklu. V případě vzestupné fáze cyklu příjmy např. v důsledku většího výběru daní rostou, naopak v sestupné fázi příjmy klesají. Výdaje tak citlivé na fázi hospodářského cyklu nejsou – za citlivou část výdajů se považují zpravidla pouze dávky v nezaměstnanosti. Fáze hospodářského cyklu by tak mohla zkreslit skutečné hospodaření vlády. K analýze proto využijeme cyklicky očištěné hodnoty příjmů, resp. výdajů tak, jak je publikuje Evropská komise. Na grafu 1 je ukázán vývoj podílu příjmů veřejného sektoru na HDP. Svislé přerušované čáry v grafech vždy naznačují termín voleb.

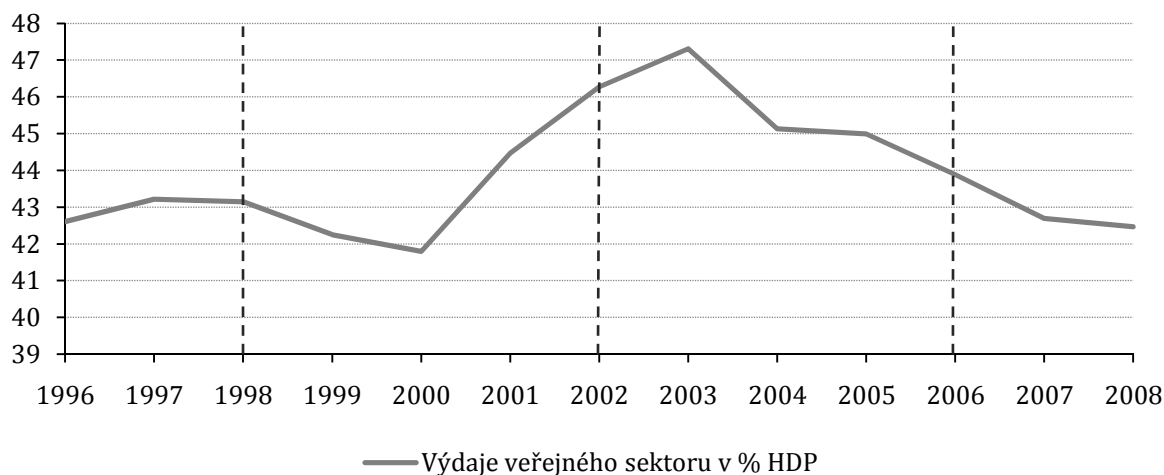
Graf 1: *Cyklicky očištěné příjmy veřejného sektoru, v % HDP (metodika ESA 95)*



Zdroj: *Evropská komise (databáze AMECO)*

Znaky oportunistického chování můžeme ve vývoji příjmů veřejného sektoru spatřovat především před volbami v roce 2006, kdy podíl příjmů na HDP výrazně klesal. Jistý pokles nastal také v roce 1998. Naopak v roce 2002 příjmy výrazně stouply. Po volbách docházelo, vyjma roku 2007, vždy k nárůstu příjmů. Z grafu 1 je také patrný vyšší podíl příjmů na HDP v období levicových vlád (především v letech 2002 – 2006) vzhledem k období pravicových vlád. Toto je ale třeba brát s rezervou, neboť v pozorované době došlo pouze dvakrát ke změně vládní orientace.

Graf 2: *Cyklicky očištěné výdaje veřejného sektoru, v % HDP (metodika ESA 95)*

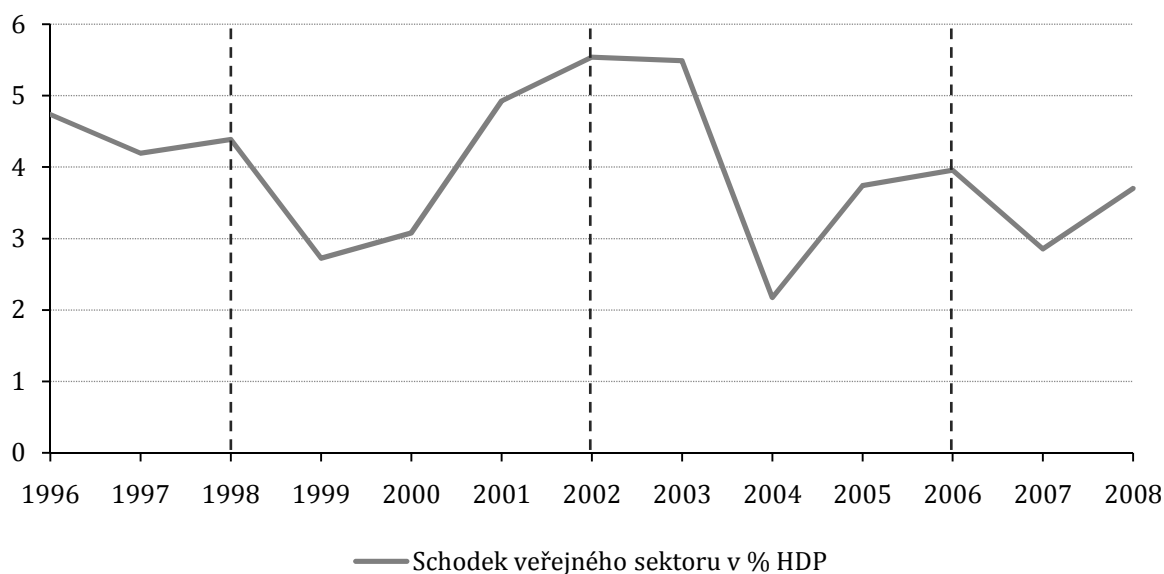


Zdroj: *Evropská komise (databáze AMECO)*

Graf 2 sleduje vývoj podílu veřejných výdajů na HDP, opět cyklicky očištěných. Výdaje veřejného sektoru ukazují stopy oportunistického vládního chování pouze v roce 2002, kdy docházelo k jejich prudkému nárůstu. Růst pokračoval i v roce 2003, poté už výdaje začaly postupně klesat. Největší podíl veřejných výdajů na HDP nastal opět při působení levicové vlády v letech 2002 – 2006.

Převažující tendence ve vývoji příjmů a výdajů veřejného sektoru nám ukáží velikost veřejného deficitu. V případě oportunistického chování vlády by mělo před volbami docházet k jeho růstu z důvodu vládní manipulace příjmy a výdaji. Příčinou předvolebního růstu deficitu může být z hlediska poklesu příjmů snížení daňového břemene, z hlediska růstu výdajů to může být např. růst sociálních transferů. Ze stejných důvodů jako v případě příjmů a výdajů budeme brát v úvahu cyklicky očištěnou podobu deficitu veřejných financí. Jeho vývoj ukazuje graf 3.

Graf 3: *Cyklicky očištěný deficit veřejných financí, v % HDP (metodika ESA 95)*



Zdroj: *Evropská komise (databáze AMECO)*

Graf 3 poměrně jasně ukazuje vliv voleb na deficit veřejných financí. Před každými volbami dochází k růstu jeho podílu na HDP, naopak po volbách dochází k poklesu. Schodek bývá nejnižší zhruba uprostřed volebního období. Empirické studie (Brender, Drazen, 2005) však nepotvrzují, že by mělo generování větších deficitů před volbami a nižších po volbách signifikantní efekt na zvýšení šancí vládní strany na znovuzvolení.

Výše deficitu veřejného sektoru vykazuje poměrně těsnou spojitost s termínem voleb a poukazuje na oportunistické chování vlád. Ideologické motivy spojené s vládou levice či pravice lze posoudit jen velmi těžko. V tomto případě není deficit směrodatný, na výši příjmů a výdajů veřejné sféry si ale můžeme všimnout větší míry přerozdělování HDP levicovými vládami v období 2002 – 2006. Nicméně na korektní posouzení by bylo třeba delší časové řady.

3.3.2 Daně

Podívejme se nyní blíže na významný zdroj příjmů veřejného sektoru, kterým jsou daně. Oportunistická vláda má snahu snížit daně před volbami s cílem zapůsobit na voliče. Aby však nedocházelo ceteris paribus k trvalému zvýšení vládního deficitu měly by daně být po volbách opět zvýšeny. Z hlediska vládní ideologie očekáváme od levicových vlád progresivnější zdanění s cílem dosáhnout výběru vyšších daní především od majetnějších občanů.

Nejvýznamnějšími přímými daněmi jsou v ČR daně z příjmů právnických osob (DPPO) a z příjmů fyzických osob (DPFO). Nejvýznamnějšími nepřímými daněmi jsou daň z přidané hodnoty (DPH) a spotřební daně. V čase je přitom patrný posun od daní přímých k daním nepřímým. Právě změnám týkajícím se těchto typů daní se budeme věnovat podrobněji.

Sazba DPPO zaznamenává v průběhu sledovaného stálý pokles, jak vyjadřuje tabulka 1.¹⁹

Tabulka 1: Sazba DPPO v letech 1996 – 2008

Období	Sazba DPPO
1996 - 1997	39%
1998 - 1999	35%
2000 - 2003	31%
2004	28%
2005	26%
2006 - 2007	24%
2008	21%

Zdroj: www.sagit.cz

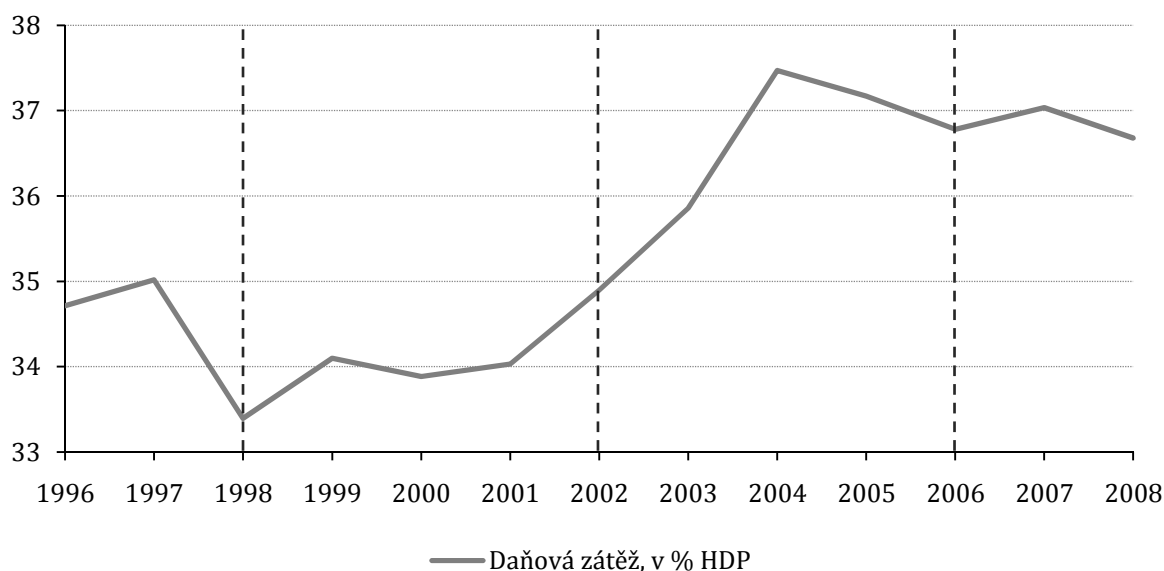
¹⁹ Vedle zmíněných sazeb existuje ještě snížená sazba DPPO pro investiční, podílové a penzijní fondy.

Jak je vidět z tabulky 1, sazba DPPO zaznamenala pokles oproti předchozímu roku ve volebních rocích 1998 a 2006, v roce 2002 se nezměnila. Ovšem vzhledem k trendu snižování sazby, patrnému i v nevolebních letech, nelze říci, že by sazba DPPO byla ovlivněna časováním voleb.

DPFO byla v ČR po celé sledované období progresivní, s výjimkou posledního roku, kdy existovala už pouze jedna sazba. V letech 1996 – 1999 byly jednotlivé sazby DPFO na úrovni 15 %, 20 %, 25 %, 32 % a 40 % a pouze se zvyšovala rozmezí daňového základu pro použití konkrétních sazeb. Od roku 2000 byla nejvyšší 40% sazba zrušena. Významnou změnu v sazbách DPFO zavedla levicová vláda v roce 2005, s účinností od volebního roku 2006. Především byly sníženy sazby u nejnižších příjmů. Nové sazby DPFO byly 12 %, 19 %, 25 % a 32 %. Toto snížení daní tedy mělo pozitivní dopad především na občany s nižšími příjmy, což je v souladu s levicovou ideologií. Snížení daní navíc nabylo na účinnosti těsně před volbami. Další významná změna na sebe však nenechala dlouho čekat. Pravicová vláda s účinností od roku 2008 odstranila progresivní zdanění a zavedla tzv. rovnou daň ve výši 15%. Snížení daňového zatížení se tak dočkaly především vyšší příjmové skupiny obyvatel, opět v souladu s pravicovou ideologií. Na druhou stranu došlo ke zvýšení základu daně, ale také k zavedení různých daňových úlev, které měly zamezit negativnímu dopadu růstu daňové sazby na nízkopříjmové skupiny lidí. Spíše než oportunistické chování tedy můžeme v případě DPFO mluvit o ideologických motivech jednání vlády, především pak v poslední době.

Již jsme zmínili tendenci ke zvyšování nepřímých daní na úkor daní přímých. Nejvýznamnější nepřímou daní je DPH. DPH má dvě sazby, základní a sníženou. Základní sazba byla od roku 1995 do 30. dubna 2004 ve výši 22 %, poté byla snížena na 19 %. Snížená sazba byla až do roku 2008 ve výši 5%, od roku 2008 byla zvýšena na 9 %. Postupně při tom probíhalo přeřazování různých druhů zboží a služeb ze snížené do základní sazby. Nemůžeme ovšem říci, že by existovala nějaká souvislost mezi výší DPH a volebním cyklem. Totéž můžeme říci i o spotřebních daních.

Graf 4: Daňová zátěž, v % HDP (metodika ESA 95)



Zdroj: Evropská komise (databáze AMECO), vlastní výpočet

Graf 4 ukazuje výši daňové zátěže.²⁰ Podle grafu 4 klesla daňová zátěž v roce 1998, kdy ale vláda nepřijímala žádné zásadní daňové úpravy (vyjma poklesu sazby DPPO). Druhý patrný pokles daňové zátěže před volbami, v roce 2006, můžeme částečně přikládat poklesu základní sazby DPH. Celkově ovšem nemůžeme potvrdit oportunistus vlád v daňové otázce. Ideologické motivy vlád můžeme spatřovat v reformách DPFO z let 2006, resp. 2008.

3.3.3 Sociální transfery

Sociální transfery tvoří nejvýznamnější výdajovou položku veřejných financí a jsou lidmi citlivě vnímány. Oportunistická vláda se snaží před volbami docílit růstu sociálních transferů, zatímco po volbách může následovat jejich pokles v zájmu stabilizace veřejných financí. V České republice má vláda v tomto ohledu komplikovanější pozici, protože značná část sociálních dávek je dána mandatorními výdaji, tj. výdaji danými ze zákona.²¹ Pro skutečnou diskreční politiku zde vládě moc

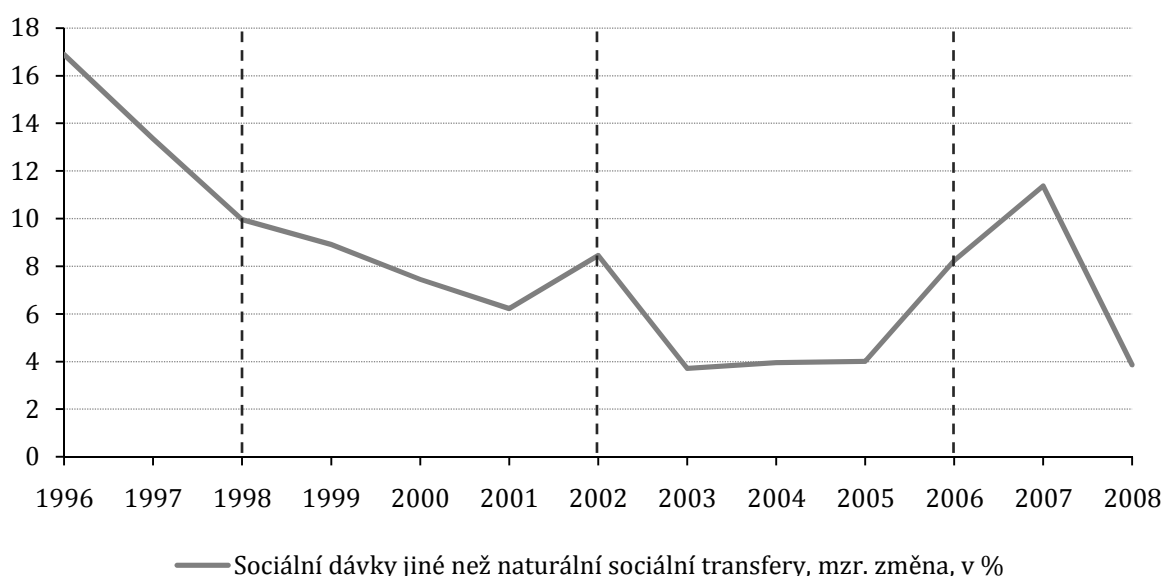
²⁰ Daňová zátěž vyjadřuje v našem případě podíl daní, včetně tzv. quasi-daní (zejm. příspěvky na sociální a zdravotní pojištění) na HDP.

²¹ Mezi mandatorní výdaje patří ze sociálních transferů zejména dávky důchodového a nemocenského pojištění.

prostoru nezbyvá. Nicméně vláda se může snažit měnit mandatorní výdaje změnami zákonů tak, aby pro občany příznivá opatření nabyla platnosti ještě před volbami.

Zde však nebudeme analyzovat souhrnnou výši sociálních dávek, ale pouze sociální dávky jiné než naturální sociální transfery. Naturální sociální transfery představují výdaje vlády za zboží a služby, které je dodáváno tržními a netržními výrobci domácnostem, např. státní platby za poskytnutou zdravotní péči, dotace na léky na předpis apod. Tyto výdaje nejsou pro občany tak snadno pozorovatelné, aby jejich výši zohledňovali při volbách. Následující graf ukazuje meziroční změny výdajů na sociální dávky jiné než naturální sociální transfery.²²

Graf 5: Meziroční změna výdajů na sociální dávky jiné než naturální sociální transfery, v % (metodika ESA 95)



Zdroj: ČNB, vlastní výpočet

V letech 2002, resp. 2006²³ došlo v souladu s teorií oportunistického chování vlády ke zrychlení růstu výdajů na sociální dávky. Ovšem v roce 1998 došlo k poklesu meziročního růstu, což ale může být částečně způsobeno nestandardní politickou situací. Z vývoje těchto výdajů můžeme usuzovat na jisté prvky oportunistického chování vlád.

²² V roce 2007 došlo při měření této veličiny ke změně metodiky. Do sociálních dávek začaly být započítávány i platby státu za státní pojištěnce do veřejného zdravotního pojištění. Data byla revidována pouze do roku 2004, bylo proto nutné očistit i zbývající část dat.

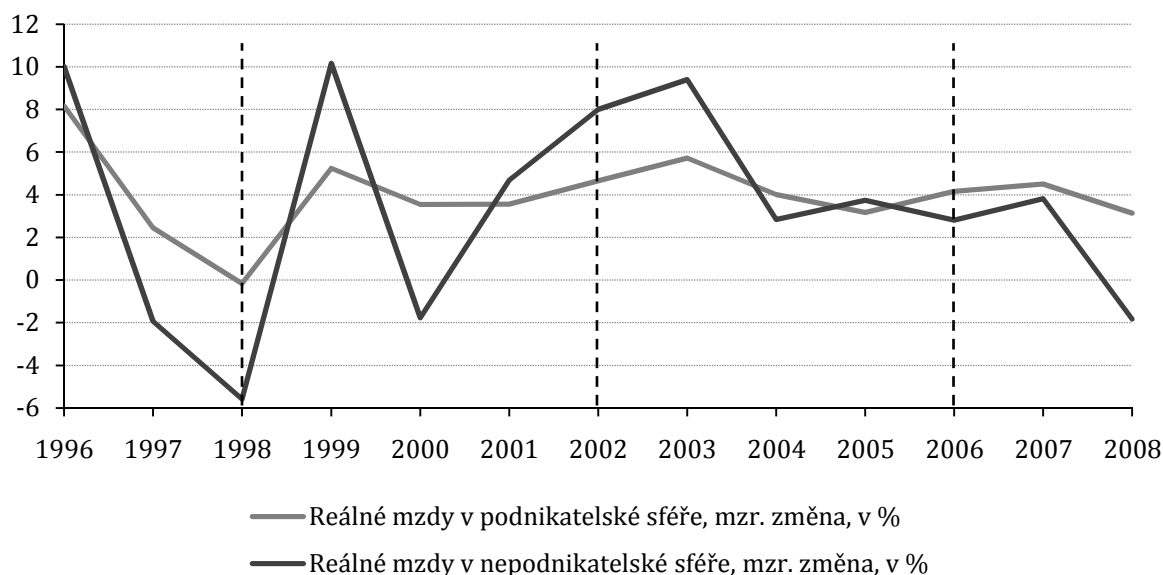
²³ V roce 2006 došlo navíc ke schválení nárůstu sociálních dávek, ovšem s účinností až od roku 2007. To je příklad zpoždění fiskální politiky.

Ideologické motivy je těžké posoudit, ale spíše nelze říci, že by jimi byla výše sociálních dávek ovlivněna.

3.3.4 Spotřeba vlády

Spotřeba vlády představuje téměř 60 % běžných vládních výdajů, je tedy z hlediska fiskální politiky velmi důležitá. Avšak ne u všech jejích položek očekáváme záměrnou manipulaci v souvislosti s volbami. Takovou položkou je například mezispotřeba,²⁴ která tvoří cca 30 % vládní spotřeby. Každopádně největší položka vládní spotřeby – platy zaměstnancům – by volbami mohla být ovlivněna. Očekávaným chováním vlády je růst mezd před volbami, po volbách jejich eventuální pokles.²⁵ Navýšením mezd státním zaměstnancům může vláda rozpoutat tzv. mzdovou nákazu²⁶ a ovlivnit tak i tržní mzdy, na které jinak nemá příliš velký přímý vliv. Jako ukazatel mezd státních zaměstnanců jsme použili statistiku mezd v nepodnikatelském sektoru, který je tvořen především státními institucemi.

Graf 6: Meziroční změny průměrných hrubých reálných mezd v podnikatelské a nepodnikatelské sféře, v %



Poznámka: Jako deflátor nominálních mezd jsme použili index spotřebitelských cen.

Zdroj: ČNB, vlastní výpočet

²⁴ Mezispotřeba představuje vládní výdaje na vybavení pracovišť, výdaje na energie apod.

²⁵ Vzhledem k očekávané nepružnosti mezd směrem dolů je takové chování spíše nepravděpodobné.

²⁶ Jako mzdová nákaza se označuje skutečnost, kdy růst mezd v jednom sektoru ekonomiky vede k růstu mezd i v dalších sektorech a to bez ohledu na růst produktivity práce.

Graf 6 ukazuje, že mezi pohybem mezd ve státním sektoru a pohybem průměrné hrubé mzdy skutečně existuje jistá souvislost. Oportunistické chování vlády už tak patrné není. Ve volebním roce 1998 mzdy státních zaměstnanců výrazně klesají, což může být částečně způsobeno výjimečnou situací, kdy u moci nebyla standardní politická vláda, ale úřednická vláda pod vedením Josefa Tošovského. Pouze v roce 2002 došlo k urychlení růstu průměrné reálné mzdy státních zaměstnanců, který pak pokračoval i v roce 2003. V dalším volebním roce 2006 sice došlo k růstu mezd, ale tempo růstu oproti roku 2005 pokleslo.

S nástupem levicové vlády v roce 1998 přitom došlo k výraznému růstu mezd a tempo jejich růstu bylo kromě let 2000 a 2004 vyšší než v období pravicových vlád (vyjma volebního roku 1996). Celkově však můžeme říci, že data existenci politického cyklu ve mzdách státních zaměstnanců jednoznačně nepotvrzují.

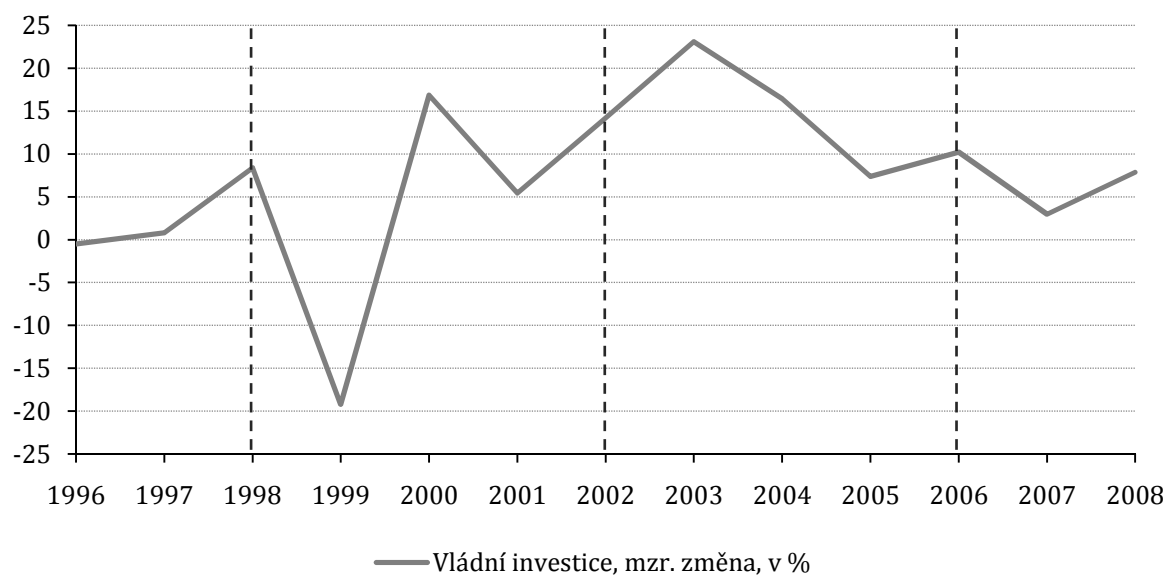
3.3.5 Vládní investice

Posledním ukazatelem, na který se zaměříme, je výše vládních investic. Vzhledem k již výše zmíněnému velkému podílu mandatorních výdajů²⁷ zůstávají vládní investice jedním z mála nástrojů diskreční politiky vlády. Před volbami bychom v případě oportunistických politiků měli vidět větší investiční aktivitu a po volbách spíše její útlum. Situace v České republice je znázorněna na grafu 7.

Z grafu 7 je patrné, že ve volebních rocích vždy docházelo k urychlení meziročního nárůstu vládních investic. Po volbách, kromě roku 2003, pak toto tempo opadlo a v roce 1999 dokonce došlo k meziročnímu poklesu výše investic. Souvislost s volebním cyklem je zde celkem patrná. Můžeme tedy dovozovat oportunistické vládní chování v otázce vládních investic. Ideologické motivy zde potvrdit nemůžeme.

²⁷ Mimo mandatorní výdaje je vláda nucena platit také tzv. quasi-mandatorní výdaje. Jejich vyplácení sice není dáno zákonem, ale vláda se nemůže zříci jejich plnění. Patří sem zejména výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti, výdaje na obranu, mzdy organizačních složek státu či investiční pobídky.

Graf 7: Meziroční změna vládních investic, v % (metodika ESA 95)



Zdroj: ČNB, vlastní výpočet

4 Závěr

Na základě analýzy vybraných fiskálních ukazatelů můžeme považovat chování českých vlád za částečně oportunistické. Nejpatrnější je oportunismus na vývoji deficitu veřejných financí. To odpovídá závěrům studie Brendera a Drazena (Brender, Drazen, 2004), že vlády v mladých demokraciích mají tendenci generovat deficity veřejných financí před volbami. Předvolební deficit je v letech 1998 a 2006 tvořen především výpadkem příjmů, v roce 2002 nárůstem výdajů. Vládní oportunismus lze také částečně pozorovat na výdajích na sociální dávky, které zaznamenaly zrychlení meziročního růstu ve volebních rocích 2002 a 2006. V roce 2007 došlo v důsledku legislativy z roku 2006 k dalšímu zrychlení růstu výdajů na sociální dávky. Patrný je oportunismus také ve výši vládních investic, které v České republice dobře ukazují diskreční politiku vlády. K urychlení jejich meziročního růstu došlo před každými volbami. Existenci oportunistických motivů však nemůže potvrdit na výši daní a vládní spotřeby (mezd státních zaměstnanců).

Hledání ideologických motivů při realizaci fiskální politiky je v České republice velmi obtížné. Nutnost vypořádat se s transformačními kroky může odsunout stranickou ideologii trochu do pozadí. Možnosti věrohodné analýzy nenahrává ani politický vývoj ve sledovaném období. Námi uvažované fiskální ukazatele pouze naznačily možné ideologické chování vlády v letech 2002 – 2006, kdy byla relativně vyšší část HDP přerozdělována veřejným sektorem. Stranické ideologii také odpovídají změny v DPFO v letech 2006 a 2008.

Bude jistě zajímavé prozkoumat možnost existence politického cyklu později, kdy bude k dispozici více dat a kdy vládní politika již nebude tolik zatížena transformací ekonomiky. Nabízí se také možnost detailnější analýzy struktury veřejných výdajů. Jinou možností je zaměřit se na analýzu politického cyklu na úrovni měst.

Seznam tabulek a obrázků

Obrázek 1: <i>Průběh politického hospodářského cyklu</i>	13
Obrázek 2: <i>Ideologický model politického cyklu</i>	16
Obrázek 3: <i>Racionální ideologický model</i>	22
Tabulka 1: <i>Sazba DPPO v letech 1996 – 2008</i>	31

Seznam grafů

Graf 1: <i>Cyklicky očištěné příjmy veřejného sektoru, v % HDP (metodika ESA 95)</i>	29
Graf 2: <i>Cyklicky očištěné výdaje veřejného sektoru, v % HDP (metodika ESA 95)</i>	29
Graf 3: <i>Cyklicky očištěný deficit veřejných financí, v % HDP (metodika ESA 95)</i>	30
Graf 4: <i>Daňová zátěž, v % HDP (metodika ESA 95)</i>	33
Graf 5: <i>Meziroční změna výdajů na sociální dávky jiné než naturální sociální transfery, v % (metodika ESA 95)</i>	34
Graf 6: <i>Meziroční změny průměrných hrubých reálných mezd v podnikatelské a nepodnikatelské sféře, v %</i>	35
Graf 7: <i>Meziroční změna vládních investic, v % (metodika ESA 95)</i>	37

Použité zdroje

ALESINA, A. (1992). *Political Models of Macroeconomic Policy and Fiscal Reform*. World Bank, Policy Research Working Paper, No. WPS 970, September 1992.

ALESINA, A. - ROUBINI, N. (1990). *Political Cycles in OECD Economies*. NBER WP No. 3478, Cambridge, October 1990.

ALESINA, A. (1987). *Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game*. The Quarterly Journal of Economics, Vol. 102, No. 3, August 1987, s. 651-678.

ANDRIKOPOULOS, A. - LOIZIDES, I. - PRODROMIDIS, K. (2004). *Fiscal policy and political business cycles in the EU*. European Journal of Political Economy, Vol. 20, 2004, s. 125-152.

BRENDER, A. - DRAZEN, A. (2005). *How Do Budget Deficits And Economic Growth Affect Reelection Prospects? Evidence From A Large Cross-Section Of Countries*. NBER WP No. 11862, Cambridge, December 2005.

BRENDER, A. - DRAZEN, A. (2004). *Political Budget Cycles In New Versus Established Democracies*. NBER WP No. 10539, Cambridge, June 2004.

BRENDER, A. - DRAZEN, A. (2003). *Where Does the Political Budget Cycle Really Come From?*. CEPR Discussion Papers, No. 4049, July 2003.

CAHLÍK, T. (2006). *Makroekonomie*. 1. dotisk 1. vydání, Praha, Karolinum 2006. ISBN 80-7184-686-4.

Český statistický úřad [online]. URL: <http://www.czso.cz/>

DOWNS, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York, HarperCollins Publishers 1957. ISBN 0-06-041750-1 .

DRAZEN, A. - ESLAVA, M. (2005). *Electoral Manipulation via Expenditure Composition: Theory And Evidence*. NBER WP No. 11085, Cambridge, January 2005.

DRAZEN, A. (2000). *The Political Business Cycle After 25 Years*. NBER Macroeconomics Annual 2000, Vol. 15, s. 75-138.

EVROPSKÁ KOMISE, databáze AMECO [online]. URL:
http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/db_indicators8646_en.htm

FAIR, R. C. (1978). *The Effect of Economic Events on Votes for President*. The Review of Economics and Statistics, Vol. LX, No. 2, May 1978.

HIBBS, D. A. Jr. (1977). *Political Parties and Macroeconomic Policy*. The American Political Science Review, Vol. 71, No. 4, December 1977, s. 1467-1487.

HOLMAN, R., et al. (2005). *Dějiny ekonomického myšlení*. 3. vydání, Praha, C. H. Beck 2005. ISBN 80-7179-380-9.

ITO, T. (1990). *The Timing of Elections and Political Business Cycles in Japan*. Journal of Asian Economics, Vol. 1, No. 1, s. 135-156.

KRAMER, G. H. (1971). *Short-Term Fluctuations in U.S. Voting Behavior, 1896-1964*. The American Political Science Review, Vol. 65, No. 1, March 1971, s. 131-143.

MANKIW, N. G. (2003). *Macroeconomics, Fifth Edition*. New York, Worth Publishers 2003. ISBN 0-7167-5237-9.

NORDHAUS, W. D. - ALESINA, A. - SCHULTZE CH. L. (1989). *Alternative Approaches to the Political Business Cycle*. Brookings Papers on Economic Activity, Vol. 1989, No. 2, s. 1-68.

NORDHAUS, W. D. (1975). *The Political Business Cycle*. The Review of Economic Studies, Vol. 42, No. 2, April 1975, s. 169-190.

PERSSON, T. - TABELLINI, G. (2002). *Do electoral cycles differ across political systems?*. July 2002.

PERSSON, T. - TABELLINI, G. (2000). *Political Economics - Explaining Economic Policy*. Massachusetts Institute of Technology 2000. ISBN 0-262-16195-8.

PERSSON, T. - TABELLINI, G. (1990). *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*. Chur, Harwood Academic Publishers 1990. ISBN 3-7186-5029-0.

ROGOFF, K. - SIBERT, A. (1986). *Elections and Macroeconomic Policy Cycles*. NBER WP No. 1838, Cambridge, February 1986.

SAGIT.CZ [online]. URL: <http://www.sagit.cz/>

SHI, M. - SVENNSON, J. (2002). *Political Budget Cycles In Developed and Developing Countries*. October 2002.

SPĚVÁČEK, V., et al. (2002). *Transformace české ekonomiky*. 1. vydání, Praha, LINDE nakladatelství 2002. ISBN 80-86131-32-7.

ŠTIKOVÁ, R. (2007). *Modely politického cyklu a jejich testování na podmínkách ČR*. IES WP 18/2007. IES FSV. Charles University.

VLÁDA ČR [online]. URL: <http://www.vlada.cz/>

VOLEBNÍ SERVER ČSÚ [online]. URL: <http://www.volby.cz/>