

Citovat jako:

ZBÍRAL, Robert. Nezávislé rozpočtové instituce: skuteční garanti fiskální odpovědnosti? IN: ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed). *Finanční ústava*. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 149-170.

Nezávislé rozpočtové instituce: skuteční garanti fiskální odpovědnosti?

Robert Zbiral, Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

1 Úvod

„Na institucích záleží“, zní známé heslo hnutí nazývaného nový institucionalismus, které zastupuje výraznou část politologického výzkumu v posledních zhruba třiceti letech. Ani diskuze o problematice finanční ústavy by nebyla úplná bez posouzení vlivu institucí, jež mohou přispět k větší fiskální¹ uměřenosti států. Na konferenci, z níž je tato publikace výstupem, se však většina řečníků soustředila na obecnou vhodnost konstitucionalizace fiskálních pravidel a jejich vztah k ostatním částem ústavního pořádku. Důvodem pro takový postup mohla být snaha vymezit se proti myšlence ústavního zakotvení finanční ústavy jako celku,² ale klidně také poměrná vágnost navrhované české úpravy, která institucionální stránku věci ponechává do značné míry otevřenou a tím pádem jaksi zabraňuje se k ní hlouběji vyjadřovat.

Překotný vývoj moderní společnosti je spojen se stále širším zasahováním veřejných institucí do života občanů, odůvodňovaným potřebou regulace nově se objevujících fenoménů. Spolu s tím se objevují pochybnosti o schopnostech volených politiků efektivně řídit mnoho z těchto procesů, naopak vyzdvihovány jsou instituce vyznačující se odborným substrátem a nadané nezávislostí na politice.³ Rozpočtová politika byla vždy hájemstvím exekutivy a legislativy, ostatně rozpočet sám o sobě je základním nástrojem každé činnosti veřejné správy. Přesto již po mnoho desetiletí zejména ekonomové diskutovali o prospěšnosti vzniku (či podobě) nezávislých odborných institucí, které by zasahovaly do rozpočtového procesu.

Debata dostala nový rozměr v souvislosti s výrazným zhoršením rozpočtových ukazatelů doprovázejících současnou hospodářskou a finanční krizi, řada států se dokonce ocitla na pokraji úpadku. Nikdo nezpochybňuje obtížnou dlouhodobou udržitelnost hluboce deficitního

¹ Adjektiva „fiskální“ a „rozpočtový“ text využívá *promiscue*, stejně tak, pokud není z kontextu zřejmý opak, termín „vláda“ zastřešuje politické subjekty podílející se na rozpočtové politice, tedy například i parlament.

² Ve smyslu „není třeba zabývat se jednotlivostmi, když samotný přístup je špatný“.

³ Srv. za všechny mnohokrát citovanou argumentaci Fareeda Zakarii v *Budcnost demokracie*, Academia, Praha, 2004.

veřejného hospodaření.⁴ Možná protiopatření jsou dvojího druhu: jednak se může jednat o zavedení (většinou závazných) pravidel například pro výši deficitu, vývoj zadlužování nebo celkovou výši dluhu, zadruhé právě o ustavení institucí, které by kontrolovaly či vynucovaly daná pravidla nebo je případně samy určovaly podle momentální situace. Vztah mezi pravidly a institucemi není v doktríně zcela ujasněný, v úvahu připadá existence pravidel bez institucionálního zajištění, přesný opak tohoto stavu a také kompromisní řešení zahrnující obě složky.⁵ Víra v pozitivní dopady fungování rozpočtových institucí má svůj původ především v dobrých zkušenostech s centrálními bankami, které po získání skutečné nezávislosti od konce 80. let minulého století daleko lépe než předtím řídí monetární politiku. Proč by se úspěch neměl opakovat v oblasti politiky fiskální?

Původně jsem se zamýšlel v kapitole zabývat vybranými otázkami spojenými se složením rozpočtových institucí, konkrétně dvěma paradoxům:

- Pokud složení rozpočtové instituce odpovídá poměrům sil v orgánu jej jmenujícím, pak je tato instituce zbytečná.
Zdůvodnění: Jestliže by členy rozpočtové instituce vybíral například parlament tak, aby osazení odpovídalo vůli většiny nebo klidně i paritnímu rozdělení sil, lze očekávat, že budou vybrány osoby, jejichž hlavní devízou bude shoda se zájmy svých volitelů, a tudíž aktivity rozpočtové instituce přes její nezávislost budou odpovídat politice parlamentní většiny.⁶
- Ryze odborné složení rozpočtové instituce s velkou pravděpodobností vyústí v zastávání jednostranných pozic.
Zdůvodnění: Jmenování odborníků bez ohledu na politické zájmy by logicky překonalo předchozí námitku, ale nahradilo by ji jinou hrozbou. Domnívám se, že vynikající odborník na rozpočtové záležitosti bude bez ohledu na občanské zaměstnání spadat do skupiny obyvatel s vysokými příjmy a bude pro něj velmi obtížné oprostít se od této skutečnosti při rozhodování a nezastávat pozici

⁴ Je mimo rámec příspěvku uvádět zde data o katastrofálním vývoji zadlužování naprosté většiny států EU, údaje budou jistě součástí jiných kapitol knihy či jsou dostupné například v European Commission: *Fiscal Sustainability Report 2012*. Dostupné na http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-8_en.pdf.

⁵ V praxi je v současnosti kladen důraz na pravidla, nicméně podle kritiků tohoto přístupu rigidnost pravidel může být v řadě případů škodlivá, nemluvě již o tom, že je zde hrozba kreativního manipulování se statistickými daty ze strany politiků, k nejnovější diskusi na toto téma srv. Ch. Wyplosz: *Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences*, The Graduate Institute, Geneva, 2012, zvláště str. 10-12.

⁶ Viz zkušenosti s procesem výběru „nezávislých“ členů mediálních rad nebo Nejvyššího kontrolního úřadu Poslaneckou sněmovnou.

upřednostňující fiskální uměřenost státu zajištěnou kombinací „nízké daně- nízké výdaje“.⁷

Potvrzení představených hypotéz by vyústilo v hlavu 22 pro rozpočtové instituce, neboť ať by byli členové subjektu jmenováni na základě jakýchkoliv zásluh, vždy by to mělo negativní vliv na fungování instituce. Pohříchu jsem nenašel způsob, jak hypotézy objektivně testovat a ty zůstávají ve formě subjektivních předpokladů.⁸ Jednoduše chybí dostatek empirických dat z ČR a vlastně i jiných států, u kterých navíc vzniká otázka vzájemné přenositelnosti poznatků. Možná také proto jsem ani v zahraničí nenašel zdroje, které by něco podobného zkoumaly. Z metodologického hlediska by šlo namítnout, zda jsou vůbec takto normativně položené hypotézy testovatelné, protože posouzení výsledku bude vždy záviset na subjektivním postoji autora.

Naneštěstí obecný výzkum struktury a působení rozpočtových institucí trpí podobnými problémy. Jednotliví autoři k němu přistupují z odlišných teoretických východisek a institucím přisuzují rozdílné úkoly, neboli neexistuje žádná shoda na tom, jak by instituce měly vypadat a co vykonávat. Nepomohou nám ani empirické zkušenosti. Ačkoli fiskální instituce někde fungují již po desetiletí a v poslední době vznikly v řadě dalších zemí, jejich úprava je opět velmi roztržštěná a nenašli bychom snad dva případy, které by šly považovat za shodné. To samozřejmě činí rozumnou komparaci nemožnou, zvláště když připomínám (takřka nerealizovatelnou) nutnost zohlednění rozdílných hospodářských, politických, právních, historických a kulturních podmínek jednotlivých případů (zemí).

Ve světle zmíněných východisek má předkládaný příspěvek velmi skromný záměr, totiž přehledovým způsobem poskytnout informace o nejdůležitějších aspektech podoby a funkcí rozpočtových institucí. Není mým cílem teoretizovat či se zamýšlet nad potřebností rozpočtových institucí, ale poukázat na problematické prvky, které v praxi mohou nastat a nabídnout slabé a silné stránky jednotlivých řešení. Zdrojem analýzy jsou zejména zahraniční zdroje,⁹ protože v právním prostředí je téma takřka nezpracované, většina zdrojů byla psána ekonomy a to ovlivňuje i celkové vyznění textu. V empirických příkladech se omezují na geografický prostor EU a Severní Ameriky.¹⁰

⁷ Viz složení Národní ekonomické rady vlády, které jistě není reprezentativní z hlediska rozložení příjmů v ČR (a to ani mezi ekonomy).

⁸ Doplnit je nutné, že má skepse vyjádřená v hypotézách je úzce propojena se zkušenostmi z českého prostředí.

⁹ Všechny citované zdroje, i pokud u nich není uvedena internetová adresa, jsou dostupné volně na internetu či v elektronických databázích dostupných na českých vysokých školách (EBSCO, Springer, Oxford Journals).

¹⁰ Pokud není uvedeno jinak, tak empirická data o rozpočtových institucích jsou založena na databázi Komise, jež na základě vyhodnocení dotazníků z jednotlivých zemí EU obsahuje širokou škálu údajů. Databáze je dostupná na http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/independent_institutions/index_en.htm, data jsou aktuální k roku 2011.

Struktura kapitoly je jednoduchá. Nejdříve jsou stručně představeny tzv. výkonné rozpočtové agentury jako jedna ze subkategorií rozpočtových institucí, protože v praxi ale doposud nebyly zřízeny, je hlavní pozornost věnována tzv. rozpočtovým radám. U nich jsou podrobněji diskutovány otázky jejich funkcí, nezávislosti, složení a zhodnocení vlivu již existujících rad. Předposlední kapitola rozebírá Národní rozpočtovou radu obsaženou v návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti.¹¹ Jak již bylo uvedeno, návrh ani důvodová zpráva nejsou v této věci konkrétní, takže půjde více o odhady vývoje než objektivní evaluaci. Závěr shrnuje hlavní body argumentace.

2 Výkonné rozpočtové agentury

Pod hlavičku výkonných rozpočtových agentur (dále VRA) jsou zařazeny rozpočtové instituce, jež jsou nadány reálnou rozhodovací pravomocí v oblasti fiskální politiky.¹² Tuto pravomoc logicky získávají na úkor politických orgánů, normativním důvodem pro tento proces je neschopnost politiků dodržovat rozpočtovou disciplínu. Obecně přitom panuje shoda na tom, že VRA nemají zcela převzít fiskální politiku, nicméně jednotlivé návrhy se liší právě v rozsahu delegace pravomocí na VRA.

V literatuře představené modely poskytují celou škálu podob VRA a jejich fungování. Většina z nich vychází z již zmíněného pozitivního vlivu nezávislých centrálních bank na monetární politiku. Jedna ze skupin dává do rukou VRA právo určit dlouhodobé cíle zadlužování, argumentuje přitom, že pevné hranice nedávají s ohledem na vývoj ekonomiky smysl. Povinností politiků (vlády) je pak v ročních rozpočtech následovat dlouhodobé limity stanovené VRA.¹³ Variantně politická reprezentace stanoví dlouhodobé pravidlo a VRA rozhoduje o každoroční výši přebytků/schodků veřejných rozpočtů v rozsahu naplňujícím předepsaný cíl. Vláda a parlament mají taktéž uvážení v tom, jakým způsobem se podaří určeného cíle v praxi dosáhnout, tedy jaká bude výše a rozložení daní na straně příjmů, struktura výdajů a celkové redistributivní důsledky pro společnost.¹⁴

Druhá skupina návrhů se nesoustředí na stanovení cílů, ty zůstávají v gesci politiků, ale vynucení těchto cílů. VRA má pak například možnost vetovat nebo vrátit vládě k přepracování rozpočet, který ohrožuje dosažení předem definované udržitelnosti veřejných financí. Jestliže toho nejsou politici schopni, podle některých názorů by VRA měly disponovat oprávněním

¹¹ Sněmovní tisk 821. 6. volební období.

¹² Terminologie není ustálená, tyto subjekty jsou také nazývány „independent fiscal authorities“ (X. Debrun a kol.: *Independent Fiscal Agencies*, Journal of Economic Surveys, č. 1/ 2009, str. 56) nebo „fiscal policy committees (Ch. Wyplosz: *Fiscal Policy: Institutions versus Rules*, National Institute Economic Review č. 191/2005, str. 79), zde používaný termín je můj vlastní a slouží hlavně k odlišení od v další podkapitole diskutovaných rozpočtových rad.

¹³ Srv. například B. Eichengreen a kol.: *Reforming budgetary institutions in Latin America: the case for a national fiscal council*, Open Economies Review, č. 4/1999, str. 424-428.

¹⁴ Wyplosz 2005, str. 79-81.

přímo upravit daně a výdaje, nejčastěji ve formě jejich zmrazení na předchozí úrovni, nezavádění nových výdajových programů či podobně „neutrálních“ kroků.¹⁵

Ačkoliv teoreticky by zřízení VRA mohlo přispět k větší rozpočtové odpovědnosti států, existuje zde celá řada hrozeb ohrožujících úspěšnou implementaci podobných záměrů. Ta úplně nejzákladnější se týká politické reality- tvorba rozpočtu je hlavním nástrojem vlády a základem pro realizaci její politiky, podle mnohých názorů by v praxi vláda a ministerstvo financí jen obtížně akceptovaly delegaci části fiskální politiky na nezávislé instituce.¹⁶ Ani zmiňované srovnání s monetární politikou není zcela případné. Byť někteří ekonomové tvrdí opak,¹⁷ podle většinového názoru má fiskální politika větší redistributivní následky než monetární a proto by měla zůstat pod kontrolou politiků.¹⁸ Stejně tak zatímco je poměrně jednoduché určit výši inflace jako cíle monetární politiky, podobná shoda u výše dluhu chybí a ještě ji daleko více ovlivňuje momentální ekonomická situace. V neposlední řadě centrální banky mají odpovídající nástroje pro vedení monetární politiky, VRA by z diskutovaných důvodů disponovaly jen limitovanými prostředky.

Ve světle uvedeného není překvapením, že dosud žádná VRA v praxi nebyla ustavena. Při přípravě legislativy zřizující maďarskou rozpočtovou radu byla seriózně zvažována varianta poskytující radě pravomoc odmítnout návrh rozpočtu podaný vládou, pokud by podle ní porušoval fiskální pravidla nebo byl jinak nedostatečný. Vláda by poté buď musela návrh odpovídajícím způsobem upravit, nebo ho prosadit nezměněný, to by však vyžadovalo dvoutřetinovou většinu v parlamentu. Nakonec ale z konečného návrhu příslušný bod vypadnul.¹⁹ Vznik VRA nedoporučuje ve svých zásadách pro rozpočtové instituce ani OECD.²⁰ Na druhou stranu nelze nevidět, že v případě skutečně katastrofální stavu veřejných financí státu, vyžadujícího vnější finanční podporu, politici stejně ztrácejí možnost svobodně tvořit vlastní fiskální politiku. Typickým příkladem je role tzv. trojky (EU, Evropská centrální banka, Mezinárodní měnový fond) v Řecku, která má větší pravomoci než jakákoliv výše nastíněná VRA.

Na počátku roku 2012 publikoval Ondřej Schneider studii navrhující vznik VRA pro ČR.²¹ Podle něj je současná úprava rozpočtových pravidel u nás nedostatečná a nenuťí veřejnou správu

¹⁵ Eichengreen a kol. 1999, str. 426; L. Calmfors: *Fiscal Policy to Stabilise the Domestic Economy in the EMU: What Can We Learn from Monetary Policy?* CESifo Economic Studies, č. 3/2003, str. 336-338.

¹⁶ Například M. Buti a kol.: *Revisiting EMU's Stability Pact: A Pragmatic Way Forward*, Oxford Review of Economic Policy, č. 1/2003, str. 103.

¹⁷ Wyplosz 2005, str. 80.

¹⁸ Pro formální důkaz srv. A. Alesina, G. Tabellini: *Bureaucrats or Politicians? Part I: A Single Policy Task*, The American Economic Review, č. 1/2007, str. 175-178 nebo X. Debrun: *Accountability, Deficit Bias, and Independent Fiscal Agencies*, IMF Working Paper WP/11/173, str. 8-13.

¹⁹ G. Kopits: *Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices*, OECD Journal on Budgeting, č. 3/2011, str. 40.

²⁰ Working Party of Senior Budget Officials: *Draft Principles for Independent Fiscal Institutions*, 2012, str. 5-6. Dostupné na <http://www.oecd.org/gov/budgetingandpublicexpenditures/49777912.pdf>

²¹ O. Schneider: *Rozpočtové instituce- evropské zkušenosti a aplikace na Českou republiku*, IDEA, Praha, 2012.

k rozpočtově udržitelné politice. Jím projektovaná instituce označená jako Rozpočtová rada by na základě politiky určeného pravidla (pravděpodobně vyrovnanost státního rozpočtu napříč hospodářským cyklem) stanovovala trajektorii schodků/přebytků státních rozpočtů, na jejichž základě by vláda připravila své výdajové rámce.²² Pokud by vláda předložila rámce nesouladné s trajektorií, má mít Rada právo snížit výdaje v nemandatních kapitolách, jestliže by návrh státního rozpočtu neodpovídal rámcům, mohla by jej vrátit zpět vládě ještě před předložením Poslanecké sněmovně. V případě neshody mezi Radou a vládou ohledně podoby návrhu rozpočtu by Senát rozhodl, zda je návrh v souladu s pravidly rozpočtové odpovědnosti, pokud by se vyjádřil negativně, musela by vláda upravit návrh dle požadavků Rady.²³

Schneiderem navržená Rozpočtová rada je klasickým představitelem VRA a platí pro ni výše uvedené obecné námitky. Ač nezpochybňuji, že by mohla vést k větší rozpočtové odpovědnosti vlády, nejsem si jist jejím zasazením do logiky české ústavní reality. Ač to z textu není zcela jasné, Schneider pravděpodobně pojímá vládu a Poslaneckou sněmovnu jako subjekty se shodnými zájmy, proto má konflikty mezi Radou a jimi rozhodovat Senát. Domnívám se, že teze o automatické kompatibilitě postojů vlády a Sněmovny není únosná. Schneider navíc doporučuje, aby exekutivní část členů Rady byla jmenována na šest let stejným postupem jako soudci Ústavního soudu.²⁴ Za těchto podmínek by se Senát s pomocí Rady mohl stát významným hráčem v rozpočtové politice, což nelze *a priori* považovat za negativum, zcela určitě by to ale mohlo zkomplikovat rozpočtový proces, o střetech legitimacy nemluvě.

3 Rozpočtové rady

Rozpočtové rady (dále jen RR) mají stejný cíl jako VRA, zásadně se od nich ale liší rozsahem svých pravomocí. Především nemohou přijímat pro politiky závazná rozhodnutí, jejich činnost se omezuje na analytické, informační a doporučující aktivity. Pokud dobře využijí odbornost a nezávislost jako své silné stránky, mohou zlepšit transparentnost fiskální politiky a ovlivnit chování politické reprezentace, protože i přes chybějící výkonné nástroje by porušování doporučení RR mohlo mít pro politiky negativní reputační následky. Ačkoliv se literatura neshodne na přesném vymezení RR a tím pádem zdroje obsahují rozdílné seznamy v praxi existujících RR,²⁵ jisté je, že RR fungují v řadě vyspělých zemí a zvláště v posledních letech se

²² Tamtéž, str. 15-16.

²³ Tamtéž, str. 16-17.

²⁴ Tamtéž, str. 18.

²⁵ Srv. situaci v EU v databázi vypracované Komisí citované výše s údaji v seznamu OECD ve Working Party of Senior Budget Officials 2012, str. 4; první ze seznamů obsahuje například také instituce typu kontrolních úřadů (účetních dvorů), jelikož je ale jejich účel jiný než u zde diskutovaných fiskálních institucí, tento příspěvek je stejně jako většina literatury z analýzy vylučuje.

trend jejich zakládání akceleroval. V následujících podkapitolách se budu zabývat v obecné rovině vybranými aspekty struktury a fungování RR.

3.1 Funkce rozpočtových rad

Pravděpodobně nejčastěji zmiňovanou pravomocí pro RR je soubor činností, jež lze souhrnně zařadit pod hlavičku objektivní analýzy fiskální politiky. První z nich se soustředí na *ex ante* zhodnocení, zda plánovaná politika je schopna naplnit předem určené dlouhodobé nebo střednědobé cíle.²⁶ Dále RR může vykonávat *ex post* evaluace naplnění fiskálních pravidel.²⁷ To není vždy jednoduchá záležitost, neboť například u posouzení dodržení cíle vyrovnaných veřejných financí napříč hospodářským cyklem se nejedná o čistě formální záležitost. Někteří tvrdí, že *ex ante* a *ex post* analýza se vzájemně vylučují, neboť pokud už se RR vyjádří do budoucna a má ovlivnit podobu politiky, neměla by již zpětně hodnotit vlastně sebe sama. U *ex ante* analýz lze taktéž očekávat daleko větší tlak vlády, protože výsledné ukazatele jsou schopny mít významný vliv na plánované aktivity.²⁸ Třetí variantou je rozbor dlouhodobé udržitelnosti fiskální politiky vlády (parlamentu) v obecnější rovině, než je jen testování oproti určeným kvantitativním indikátorům. Na mikro úrovni to může znamenat nestranné posuzování finančních dopadů různých legislativních návrhů, výdajových iniciativ či investičních záměrů.²⁹ Konečně pokud legislativa dovoluje porušení pravidel rozpočtové kázně za ne zcela exaktních podmínek, RR lze nadat pravomocí zvážit aplikaci předmětných kritérií.³⁰

Všechny činnosti v předchozím odstavci mají společný základ v závazku RR poskytovat objektivní a nestranné analýzy, založené pouze na technických datech, a souvisejícím zákazu hodnotit dopady analyzované politiky.³¹ Některé RR však dostaly do vínku pravomoc protivíci se tomuto pravidlu a jsou oprávněny vydávat normativní hodnocení fiskálních dopadů vládní politiky,³² případně dokonce navrhopvat alternativní řešení.³³ Na prospěšnosti tohoto modelu není v odborné obci shoda. Jedni argumentují tím, že pro vládu může být obtížné inkorporovat čistě nestranné závěry do konkrétních opatření a RR jí tak usnadňuje práci, případně že takové analýzy jsou stravitelnější a atraktivnější pro média i veřejnost a tak posilují vliv RR.³⁴ Oponenti tvrdí, že

²⁶ Například maďarská RR (dříve) nebo britská RR.

²⁷ Například švédská nebo španělská RR.

²⁸ K porovnání dopadů *ex ante* a *ex post* analýz a jejich vztahu srv. L. Calmfors: *The role of independent fiscal policy institutions*, Rapport till Finanspolitiska radet 2010/9, str. 19.

²⁹ Například slovinská nebo americká RR.

³⁰ Například zda země čelí „výrazného ekonomického poklesu.“ Pokud by výsledek analýzy RR byl závazný, ta by do jisté míry získala pozici VRA.

³¹ Srv. čl. 5 odst. 3 písm. b) Budget and Responsibility and National Audit Act 2011 uvádějící, že pokud jsou nějaké vládní politiky relevantní pro výkon povinností britské RR, ta je musí vzít v úvahu, ale nikdy nehodnotit dopady jakýchkoliv alternativ.

³² Například rakouská nebo belgická RR.

³³ Například nizozemská nebo švédská RR.

³⁴ Srv. Debrun a kol. 2009, str. 67.

normativní zapojení RR ohrožuje jejich nezávislost, protože na ně může být pohlíženo jako na standardní aktéry politického boje.³⁵

Dalším možným úkolem pro RR je vytváření odhadů fiskálního vývoje nebo klidně i dalších makroekonomických ukazatelů, které také ovlivňují podobu rozpočtových výdajů.³⁶ Důvodem pro zásahování RR není ani tak jejich schopnost vytvořit technicky lepší nebo přesnější odhady než veřejná správa (tedy prvek odbornosti), ale především nezávislost jimi autorizovaných dat. Ukazuje se totiž, že projekce veřejných institucí mohou být příliš optimistické, vycházet vstříc politickým požadavkům či jsou málo transparentní.³⁷ Spoléhání se na přehnané odhady ekonomického nebo rozpočtového výhledu v konečném důsledku významně zhoršuje fiskální udržitelnost rozpočtů.

Na vládě nezávislé odhady ekonomického vývoje vydávají rovněž další aktéři, ať již jde o soukromé společnosti, akademická pracoviště nebo mezinárodní instituce. Otázkou je, nakolik transparentní je jejich metodika, které údaje tyto subjekty sledují a nakolik jsou všeobecně známé ve společnosti. Tyto třetí strany nemají stejně privilegovaný přístup k informacím, který by měly zajištěny RR.³⁸ Především ale jejich odhady nemají žádný oficiální status v rámci rozpočtového procesu, veřejné orgány k nim obvykle nijak nepřihlíží. To vše by mohla činnost RR adresovat, například je představitelné, že by vláda při tvorbě rozpočtu povinně vycházela z údajů RR. Jsou zde však také možné námitky. Stejně jako kterékoliv jiné odhady vývoje by se i projekce vydávané RR mohly velmi odlišovat od reality, což ohrožuje důvěryhodnost RR. Odhady jsou rovněž náročné na personální a materiální zdroje.³⁹

Konečně se objevují názory doporučující rozšíření působnosti RR i mimo fiskální politiku do souvisejících oblastí.⁴⁰ Konkrétně se jedná o analýzu politiky zaměstnanosti, daňové politiky nebo míru čerpání neobnovitelných zdrojů. Podobné opatření má několik výhod. Zaprvé jsou tyto záležitosti úzce propojeny s fiskálním výhledem a vzájemně se ovlivňují, tudíž může dojít k efektivnějšímu využití zdrojů a včetně odbornosti RR. Zadruhé závěry analýz mohou být přesvědčivější i viditelnější pro veřejnost, pokud je zaštiťuje místo celé řady subjektů jen jedna instituce. Soupis negativ však také není zanedbatelný a souvisí většinou s tím, že by RR věnovala pozornost také jiným záležitostem než fiskální politice v úzkém pojetí. Nemusí mít pak dostatek zdrojů pro svou hlavní prioritu, navíc témata jako je vývoj nezaměstnanosti nebo podoba daňového systému jsou obecně atraktivnější pro média než dlouhodobá fiskální disciplína, takže

³⁵ Kopits 2011, str. 37.

³⁶ Například britská nebo francouzská RR.

³⁷ L. Jonung, M. Larch: *Improving Fiscal Policy in the EU: The Case for Independent Forecasts*, Economic Papers č. 210/2004, str. 12-14.

³⁸ Viz povinnost veřejné správy poskytovat veškeré informace RR zakotvená například u rumunské nebo britské RR.

³⁹ L. Calmfors, S. Wren-Lewis: *What should fiscal councils do?* Economic Policy, č. 68/2011, str. 664.

⁴⁰ Například švédská nebo nizozemská RR.

může docházet k odvedení pozornosti veřejnosti.⁴¹ Posouzení výhod a nevýhod bude záviset na podmínkách té které země, čím větší jsou problémy rozpočtové politiky, tím specializovanější by RR asi měla být. Příkladem RR s působností v širokém spektru otázek je nizozemská RR, která do svých analýz rozpočtové politiky zahrnuje posuzování takřka všech souvisejících makroekonomických proměnných.⁴²

3.2 Nezávislost rozpočtových rad

Plnění všech úkolů RR objektivním způsobem vyžaduje, aby ty mohly vykonávat svou činnost nestranně a autonomně na politické reprezentaci, vůči které jejich aktivity směřují. Proto se snad veškeré zdroje shodují na tom, že RR musí být nadány skutečnou nezávislostí, opět je zde viditelná inspirace současnou pozicí centrálních bank. Míru nezávislosti je možné zajistit vícero způsoby: právními zárukami (k tomu více v podkapitole 3.4), dostatečným rozpočtem a lidskými zdroji, ochranou mandátu členů a institucionálním zakotvením RR.

Bez rozpočtu odpovídajícím svěřeným pravomocím nemá RR šanci vykonávat řádně svou roli, zároveň by měly být její příjmy stálé. Otázka zní, jak toto zajistit, jelikož z principu svých činností RR těžko může generovat vlastní skutečně nezávislé příjmy ze soukromých nebo jiných zdrojů.⁴³ Zůstávají tak příjmy ze státního rozpočtu, kde samozřejmě hrozí nebezpečí, že s aktivitami RR nespokojená vláda je svévolným zkrácením rozpočtu schopna ohrozit působení RR.⁴⁴ OECD doporučuje, aby prostředky pro RR byly zajištěny stejně jako alokace pro jiné nezávislé veřejné instituce (kontrolní úřady, soudy), vyšší ochranu lze poskytnout například prostřednictvím víceletých rozpočtů, případně RR může obdržet část nezávislých příjmů centrální banky.⁴⁵ Graf 1 dokazuje, že složitost zabezpečení nezávislého rozpočtu se odráží také v praxi, těší se z něj pouze malá část RR. Adekvátní personální zázemí je úzce propojeno s rozpočtem, protože náklady na zaměstnance tvoří hlavní část výdajů RR. Pokud je přidělen RR rozpočet nesouměrný s jejími úkoly, nemůže potřebný personál přijmout. Tady je viditelný rozdíl mezi nově vzniklými a tradičními RR, zatímco většina z druhé skupiny disponuje potřebným počtem zaměstnanců, u první z nich tomu tak není (viz graf 1). Znamená to, že buď se nové RR většinou ještě nestačily etablovat, nebo v horším případě nemají šanci očekávání do nich

⁴¹ Srv. k tomu Calmfors 2010, str. 25-26.

⁴² Podrobněji F. Bos, C. Teulings: *The world's oldest fiscal watchdog: CPB's analyses foster consensus on economic policy*, CBC Discussion Paper č. 207/2012, str. 3-8.

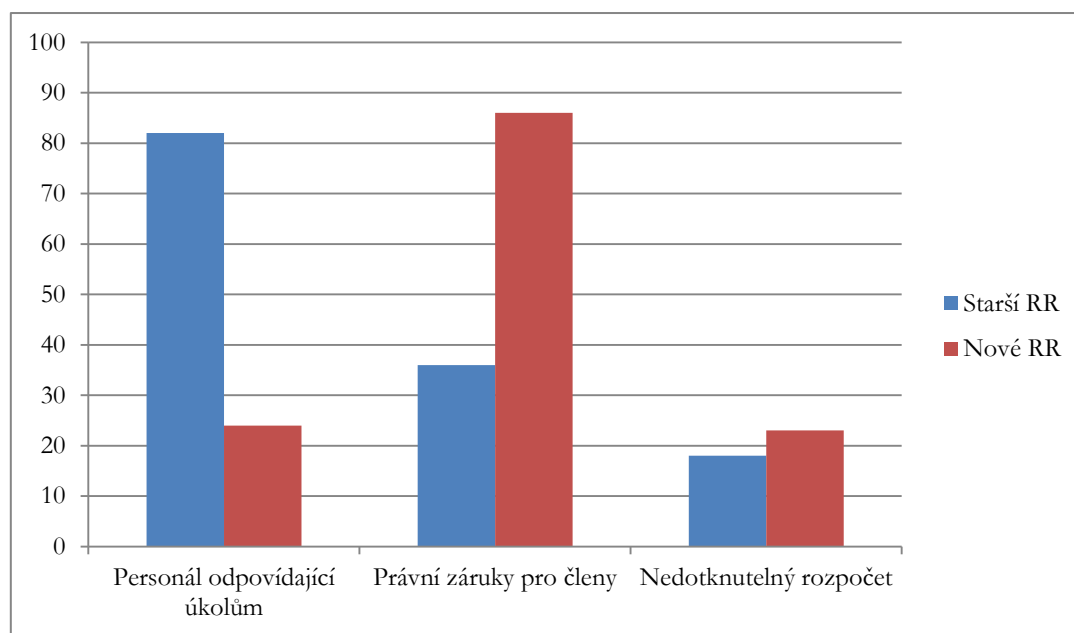
⁴³ Srv. možnost centrálních bank financovat se z ražebného (seigniorage).

⁴⁴ Že nejde o planou hrozbu dokazuje případ kanadské RR, kde vládní strany v parlamentu podmiňovaly zachování rozpočtu RR splněním jejich podmínek týkajících se činnosti RR, srv. B. Jeffrey: *The Parliamentary Budget Officer Two Years Later: A Progress Report*, Canadian Parliamentary Review, č. 4/2010, str. 42-43.

⁴⁵ Working Party of Senior Budget Officials 2012, str. 6-7. Ačkoliv to zatím nebylo řešeno, nejsem si zcela jist, nakolik je možnost financování rozpočtu z prostředků centrální banky souladná s poměrně přísnými pravidly EU pro jejich (hlavně finanční) nezávislost, viz podobné problémy v L. Bini Smaghi: *Central Bank Independence in the EU: From Theory to Practice*, European Law Journal, č. 1/2008, str. 452-454.

vkládání zvládnout a jsou tak náchylné k (oprávněné) kritice ohrožující jejich nezávislost (viz také příklad ČR v podkapitole 4).

Graf 1: Procentuální míra zajištění vybraných prvků nezávislosti u rozpočtových rad



Zdroj: X. Debrun, K. Takahashi: *Independent Fiscal Councils in Continental Europe: Old Wine in New Bottles?* CESifo DICE Report, č. 3/2011, s. 48.

Pozn.: Jde o RR v zemích EU, starší jsou ty založené do roku 2000, novější po tomto roce.

Způsob jmenování a podmínky výkonu mandátu patří k důležitým parametrům zajištění nezávislosti. Jmenování je obvykle v gesci orgánu, na který je RR formálně navázaná (viz další odstavec). Ačkoliv existují RR, ve kterých je dovoleno členství na částečný úvazek,⁴⁶ z důvodu možného střetu zájmů je daleko vhodnější plný úvazek s konkurenceschopným finančním zabezpečením.⁴⁷ Struktura funkčního období má dvě roviny. Prvním je otázka opakovaného jmenování. Přestože jeho připuštění zasahuje do nestrannosti, protože vystupování členů může ovlivnit zájem o nový mandát, většina RR znovujmenování nevyklučuje.⁴⁸ Druhým prvkem je délka funkčního období a i tady je potřebné vážit pro a proti. Dlouhý mandát posiluje nezávislost, ale snižuje okruh osob ochotných přerušit kariéru v původním zaměstnání (zvláště akademici) a zvyšuje hrozbu myšlenkového zapouzdření orgánu.⁴⁹ Příkladem dlouhé mandátu je (bylo) s devíti lety Maďarsko, krátkého Švédsko a Dánsko (tři roky).

Míru autonomie lze dále odvodit od orgánu, který jmenuje členy RR a jemuž je RR odpovědná. Přestože je vláda hlavním hybatelem fiskální politiky, řada RR je součástí vládních struktur a vláda jmenuje i členy samotné.⁵⁰ Posílení formální nezávislosti na vládě lze zajistit

⁴⁶ Například francouzská nebo maďarská RR (nově).

⁴⁷ Working Party of Senior Budget Officials 2012, str. 6.

⁴⁸ Například americká nebo švédská RR, opakem byla maďarská RR.

⁴⁹ Srv. Calmfors 2010, str. 18.

⁵⁰ Například belgická nebo britská RR.

napojením RR na parlament.⁵¹ Je sporné, zda to v praxi není jen symbolický krok, protože většinová vláda dokáže prosadit své zájmy také v parlamentu, při potenciálním zasahování do činnosti RR navíc poslanci riskují menší ohrožení své reputace než vláda, protože nejsou tak veřejně známí. Nezávislost je k tomu kompromitována skutečností, že ve většině případů jsou členové RR odvolatelní bez jakéhokoliv omezení.⁵²

Podobně jako u jiných nezávislých orgánů se u RR řeší problematika odpovědnosti za jejich aktivity, zhmotněná ve známém úsloví „kdo kontroluje hlídače“. Asi by nebylo vhodné, aby tak činila vláda, protože by to vedlo k přímému střetu hlídače a kontrolovaného.⁵³ Výhodnější je kontrola ze strany parlamentu, potažmo jeho příslušných výborů, jak již ale bylo před chvílí uvedeno, nemusí to znamenat výrazný rozdíl oproti předchozímu řešení. Proto se uvažuje o inovativních alternativách, jako je vytváření společných mezinárodních standardů pro aktivity RR, vůči kterým by je domácí orgány mohly kontrolovat s menší mírou svévole, případně ještě dále vznik kontrolních subjektů na mezinárodním poli, například pro RR ze států EU.⁵⁴ Méně radikální by bylo zhodnocení činností RR odborníky pozvanými ze zahraničí.

3.3 Složení rozpočtových rad

Lidský kapitál je nesporně hlavním aktivem RR, proto je jejich obsazení klíčovou otázkou. Z obecného hlediska jsou tyto orgány rozděleny na samotnou RR v úzkém slova smyslu a pomocný personál, naneštěstí stejně jako u ostatních prvků je zde těžké činit jednotící závěry. První skupina jmenovaných členů může začínat na jedné osobě (řediteli),⁵⁵ někdy doplněném o menší správní radu, a přes takřka všechny početní variace končit u čistě kolektivní RR s jednotkami desítek členů.⁵⁶ Velmi široké rozpětí lze zaznamenat též u personálu, jsou RR zcela bez pracovníků,⁵⁷ naopak největší z nich zaměstnávají stovky lidí.⁵⁸ Zde alespoň můžeme zaznamenat jistou korelaci, totiž čím podrobnější analýzy má za úkol RR provádět, zvláště v oblastech fiskálních dopadů legislativy a odhadů ekonomického a rozpočtového vývoje, tím početnější je personál. Oproti tomu šířka působnosti není rozhodující, čistě na fiskální politiku se soustředící se RR mohou disponovat daleko více lidmi než ty s pestřejším záběrem.⁵⁹

⁵¹ Například rumunská nebo americká RR. Variantou je samozřejmě zakotvení mimo strukturu moci legislativní nebo výkonné (například slovinská RR), minimálně jmenování členů a rozpočet ale stejně musí být zajištěno přes politické orgány.

⁵² Například nizozemská nebo rumunská RR.

⁵³ Tak tomu je například ve Švédsku (viz níže).

⁵⁴ Podrobněji Calmfors a Wren-Lewis 2011, str. 666.

⁵⁵ Například řecká nebo americká RR.

⁵⁶ Například francouzská RR má 28 členů.

⁵⁷ Například maďarská RR (nově), britská RR má dva zaměstnance.

⁵⁸ RR USA zaměstnává 235 expertů.

⁵⁹ Srv. úzce specializovanou americkou RR oproti široce rozkročené švédské RR s pouhými čtyřmi zaměstnanci.

Zajímavé pole k úvahám skýtá problematika charakteristiky osob na jmenované pozice v RR. Není rozporováno, že by se mělo jednat především o znalce v oboru fiskální politiky, potažmo obecně makroekonomy, to vychází z požadavku na odbornost orgánu. Složitější je otázka jejich původu. Rámcově si lze představit příchozí ze čtyř sektorů: akademického, státní správy, soukromého a bývalé politiky.⁶⁰ Akademici jsou podle všeho nejčastějšími členy, jejich hlavní devízou je předchozí nezávislost na politickém dění a relativní odstínění od tlaku politiků po nástupu do RR. Pokud by totiž akademik podlehl požadavkům politiků a vystupoval v RR v nesouladu s objektivními poznatky, mohlo by to nevratně poškodit jeho pověst v akademickém prostředí.⁶¹ Další výhodou akademiků je (očekávaná) znalost poznatků současné vědy, která přináší do RR čerstvé myšlenky. Naopak řadě akademiků je vlastní jisté solitérství a neschopnost sdílet odlišné odborné názory, není rovněž obvyklé, že by akademičtí ekonomové měli hlubší praktické zkušenosti s rozpočtovou politikou státu, ty jsou přitom nezbytné pro efektivní hodnocení mnohých záležitostí.

Druhou nejvíce zastoupenou skupinou v RR jsou zástupci ze státní správy, například vysocí úředníci ministerstev financí.⁶² Ti svými zkušenostmi s veřejnými rozpočty mohou vyvažovat nedostatek praxe u akademiků. Na druhou stranu byt' je odstínění úřednického stavu od politiky v jiných zemích EU daleko vyšší než v ČR, s ohledem na důležitost postojů RR pro vlády a tedy očekávaný vysoký tlak lze zpochybnit nestrannost kariérních úředníků na těchto klíčových pozicích. Podobný problém loajality vzniká u členů ze soukromého sektoru, neboť také subjekty z něj mají bytostný zájem na vývoji fiskální politiky státu. Nejspornější je účast bývalých politiků.⁶³ Ti mohou pozitivně přispět k činnosti RR zvýšením její legitimacy v očích politické scény, zvláště pokud je zastoupena též opozice. Stejně tak přítomnost bývalých politiků ztěžuje kritiku analýz RR jako příliš akademických. Otázka samozřejmě zní, nakolik může být bývalý politik nestranný, tím spíše jestliže se předtím podílel na tvorbě fiskální politiky a jeho tehdejší činnost má určité dopady na stávající hodnocený stav.

Na tomto místě se vracím ke svým v úvodu načrtnutým hypotézám, ve kterých jsem poukazoval na pocit'ovanou ideologickou jednotu většiny významných makroekonomů bez ohledu na jejich původ. To asi není na závadu u čistě technických analýz, opak je však pravdou v případě zapojení normativních hledisek. Jestliže také ty mají patřit do pravomocí konkrétní RR, bylo by vhodné uvažovat o členství osob ze zájmově různorodých subjektů pro zachování

⁶⁰ K podrobnější diskuzi, ze které rámcově vychází i následující argumenty, srv. Calmfors 2010, str. 20-21.

⁶¹ Ztrátu tohoto pro akademika možná nejceněnějšího zdroje by nemusel zohledňovat, pokud by již nechtěl pokračovat v akademické kariéře.

⁶² Například nizozemská nebo francouzská RR.

⁶³ Například švédská RR.

rovnováhy, například odborů, zaměstnavatelů, centrální banky nebo samospráv, a to klidně i na úkor odbornosti.⁶⁴

3.4 Vliv rozpočtových rad

Pozice RR vychází z formálních parametrů, řada z nich byla diskutována v kapitole 3.2. Svou váhu má, jak jsou tyto parametry právně zakotveny. Některé státy zvolily variantu, kdy alespoň základní z nich jsou promítnuty do předpisů ústavní síly,⁶⁵ ve většině zemí to je v zákonech a neznámé nejsou ani případy podzákonných aktů.⁶⁶ Ústava samozřejmě poskytuje nejvyšší záruku nezměnitelnosti úpravy, neznámá to ale, že takové RR budou nejsilnější. Roli hraje, jak podrobně pozici RR ústava řeší a jestli potřeba vyšší většiny pro schválení nezpůsobila, že pravomoci RR jsou výsledkem nejnižšího společného jmenovatele a ta je díky tomu bezzubá. Navíc předpis ustavující RR bez ohledu na jeho právní sílu musí vymezit jasně definovaný mandát pro RR, založený na širokém společenském konsenzu, což je rozumnou fiskální politikou.⁶⁷ Neurčitý mandát znamená, že analýzy RR si každý vykládá po svém; bez shody na požadovaných výsledcích budou výstupy RR napadány kritiky jako strukturálně jednostranné.

Praktické zkušenosti naznačují, že silný formální mandát a přesvědčivé zadání dávají RR dobré předpoklady pro úspěšné působení, nikoliv ale jistotu. Musíme si uvědomit, jaké prostředky vlastně RR mají pro prosazení své vůle. Už z principu (viz rozdíl oproti VRA) jde o nezávazné nástroje, jakými je vydávání zpráv, studií, statistických údajů či normativních doporučení. Výbornou reputaci získají RR pouze tehdy, jestliže jejich výstupy jsou objektivní, přesné a nezávislé. Teprve poté může politikům nezohledňujícím závěry nebo doporučení RR hrozit zhoršení pověsti nebo popularity a ti raději vyjdou RR vstříc, což vytváří kruh sebenaplňujícího se proroctví. Není také překvapivé, že RR potřebují pro rozvinutí delší čas, zaprvé aby se naučily používat své pravomoci, zadruhé aby si dokázaly zmíněnou reputaci vybudovat.⁶⁸

Uvést lze několik aspektů, jejichž naplnění v praxi přispívá k posílení pozice RR. Bez nároku na úplnost to jsou:

- Ochota politických subjektů (vlády, parlamentu) respektovat RR. Neznámá to, že by musely pouze nekriticky přijímat analýzy RR, ale měl by se zde vytvořit kooperativní vztah. Vhodné například je, aby bylo členům RR umožněno prezentovat výsledky své

⁶⁴ Například dánská nebo maďarská RR (nově).

⁶⁵ Například maďarská RR.

⁶⁶ Například belgická RR.

⁶⁷ Debrun a kol. 2009, str. 65.

⁶⁸ European Commission: *Public finances in EMU- 2010*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2010, str. 105.

práce na plénu či ve výborech parlamentu⁶⁹ nebo se k jejím zprávám vláda zavázala zaujímat oficiální stanoviska.⁷⁰

- Vliv RR se zvyšuje, pokud dokáže efektivně spolupracovat s masovými médii. Ta jsou jediným prostředkem, který zaručí rozšíření povědomí o výsledcích práce RR mezi širší veřejností. Je samozřejmé, že pokud v tomto RR uspěje a získá média na svou stranu, mají politici při vymezování se proti RR obtížnou roli.
- Čím katastrofálnější je situace (pověst) státu v oblasti veřejných rozpočtů, tím větší je ochota vlády respektovat analýzy RR, neboť sankcí za opak není pouze potenciálně poškozená politická reputace, ale reálné ohrožení pozice země na finančních trzích.

Vratme se nyní k již několikrát naznačené otázce vztahů RR k politickým orgánům, především vládě. Politická reprezentace je prostřednictvím různých nástrojů jako je krácení rozpočtu schopna činnost RR velmi zkomplikovat (viz citovaný příklad Kanady). Co víc, jelikož má na své straně legitimitu od občanů a zákonodárnou pravomoc, je schopna „vyřešit“ problém jejím zájmům se vzpírající RR tzv. absolutně a tu zcela zrušit. Že nejde o abstraktní hrozbu, ukazují zkušenosti z Maďarska. Tam byla zřízena RR socialistickou vládou v roce 2009 jako reakce na zhoršující se situaci v oblasti veřejných financí, příslušnou legislativu ovšem podpořili jednomyslně poslanci všech stran v parlamentu. Svými pravomocemi i strukturou patřila maďarská RR k nejprogresivnějším na světě. V roce 2010 získala v parlamentních volbách ústavní většinu strana Fidesz. RR vydala postupně několik zpráv kritizujících rozpočtovou politiku nové vlády, ta přes protesty opozice i ze světa reagovala výrazným snížením prostředků na provoz RR a nakonec změnou jejího složení a funkcí tak, že jde ve výsledku jen o jakýsi neformální poradní orgán vlády.⁷¹ Je zřejmé, že ani silný formální mandát, předchozí podpora při vzniku a velmi špatná fiskální situace spojená s tlakem trhů a mezinárodních organizací neochrání RR ve střetu s nepřátelsky naladěnými politickými silami, zvláště to platí pro země s nižší politickou kulturou.

Úskalí dynamiky vazeb mezi vládou a RR však můžeme doložit též méně extrémním příkladem z politicky „vyspělejší“ země, než je současné Maďarsko. Ve Švédsku prosadila vznik RR pravicová vláda v roce 2007, levicová opozice iniciativu odmítla. Poté, co RR začala působit, ale ta samá vláda byla stále nespokojenější s aktivitami RR a nezdráhala se zpochybňovat její užitečnost. Důvodem pro změnu postoje pravděpodobně bylo, že ačkoliv ve většině analýz RR souhlasila s politikou vlády, v některých byla kritická a právě tyto byly nejvíce akcentovány v médiích a veřejné diskuzi. Jelikož s ohledem na vymezenou působnost RR ta nemohla nijak

⁶⁹ Srv. například tradici ve Švédsku nebo Belgii.

⁷⁰ V různé míře tak činí vlády v Dánsku nebo Francii.

⁷¹ Příběh maďarské RR je analyzován v Kopits 2011, str. 39-47.

komentovat iniciativy opozice, mohl zde vzniknout dojem, že hlavním úkolem RR je znepríjemňovat život vládě. Když RR požádala vládu o navýšení svého rozpočtu, ministr financí výzvu ostře odmítl. Avšak aniž bych zde chtěl činit laciné normativní soudy, ukázaly se podle mého následně rozdíly mezi „starými“ a „novými“ demokraciemi. Odpor samotné RR podpořený médii, OECD a Mezinárodním měnovým fondem nejenže změnil názor ministra, ale nakonec dokonce přiměl vládu dohodnout se s opozicí na posílení pozice RR.⁷²

Poznatky ze Švédska mají velkou vypovídací hodnotu. Z principu práce médií je nezpochybnitelné, že je budou vždy více zajímat k vládě kritické analýzy než ty neutrální či pozitivní. Proto, aby nevznikl pocit zaujatosti RR vůči vládě, je vhodné zapojit do analýz RR rovněž aktivity opozice. Příkladem je unikátní praxe rozvinutá v Nizozemsku, kde RR od roku 1986 pravidelně hodnotí ekonomické dopady volebních programů všech hlavních politických stran. Posuzován je vliv na rozpočtový deficit, kupní sílu a hospodářství obecně, ale též řadu dalších vedlejších skutečností. Výsledky analýz jsou rozsáhle diskutovány ve volební kampani a hrozba kritiky RR strany nutí k navrhování realistických programů. Zveřejňování posudků má také další (často nečekaná) pozitiva, například snadnější formování povolebních koalic. To samozřejmě neznamená, že by neexistovala kritika nizozemské praxe, založená hlavně na nemožnosti spravedlivě zhodnotit dopad nových nebo obtížně kvantifikovatelných priorit.⁷³ Jestliže na včlenění opozičních subjektů do působnosti RR není shoda, musí RR dokázat, že je objektivní vůči různým složením vlád a že nezastává jednostranné ideologické pozice.⁷⁴ Na tomto místě se opět projevuje potřeba dostatečného času pro vybudování reputace.

Z hlediska vlivu je klíčové, zda fungování rozpočtových rad má pozitivní dopad na fiskální stabilitu států. Odpověď je velmi nejednoduchá, už je pro počet faktorů, které vstupují do úvahy. Formální studii zahrnující více států publikovali v roce 2008 Xavier Debrun a Manmohan Kumar. Podle nich silné a z nezávislosti se těšící RR mají vliv na rozpočtový proces a státy s funkčními RR a přísnými pravidly pro zadlužování mají stabilnější veřejné finance a nižší míru zadlužování než ty bez nich.⁷⁵ Podobně pozitivní vliv vyvozují výsledky kvantitativních analýz provedených Komisí a OECD.⁷⁶ Bohužel závěr není tak jednoduchý, jak by se z těchto studií zdálo. Zaprvé

⁷² K tomu viz Calmfors a Wren-Lewis 2011, str. 682-684, pravdou ovšem je, že ne všechny požadavky předložené RR byly naplněny, ta například chtěla, aby jí místo vlády kontroloval parlament.

⁷³ Pro širší diskuzi včetně srovnávacích kritérií a tabulky obsahující data dvou hlavních politických stran z analýzy před posledními volbami srv. F. Bos, C. Teulings: *Evaluating Election Platforms: A Task for Fiscal Councils? Scope and Rules of the Game in View of 25 Years of Dutch Practice*, 2011, str. 420-439. Dostupné na http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegni/atti/rules-institutions/session3/Bos_Teulingstr.pdf

⁷⁴ RR jsou obvykle viděny jako nástroje pravicového vidění světa, viz také má druhá hypotéza v úvodu kapitoly.

⁷⁵ X. Debrun, M. Kumar: *Fiscal Rules, Fiscal Councils and All That: Commitment Devices, Signalling Tools, or Smokescreen?* Proceedings of the Banca d'Italia Public Finance Workshop. Banca d'Italia, Rome, 2008, str. 484-503.

⁷⁶ Viz jejich analýza v R. Hagemann: *How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance?* OECD Journal: Economic Studies, č. 1/2011, str. 91-92.

pokud jsem na počátku uvedl, že RR pro rozdíly mezi nimi⁷⁷ a odlišné fiskální podmínky jednotlivých zemí nejsou srovnatelné, je metodologicky velmi pochybné tyto případy kvantitativně zpracovávat v jednom souboru. Zadruhé, evaluace dopadů je složitější z obecnějších příčin. Jestliže se ukazuje, že je zde korelace mezi přítomností vlivné RR a fiskální disciplínou, je to díky tomu, že vlády (politici) se řídí doporučeními dobře pracujících RR, nebo protože samy vyznávají fiskální disciplínu požadovanou voliči a RR jsou pouze součástí tohoto přístupu?⁷⁸ Jinými slovy, jak rozlišíme mezi příčinou a následkem? I proto je pravděpodobně výhodnější efektivitu činnosti RR zkoumat pomocí jednopřípadových kvalitativních studií, jež dokáží zohlednit okolnosti případu a rozlišit příslušné působící činitele.

4 Obrysy českého řešení: Národní rozpočtová rada

Úvod příspěvku zdůvodnil, proč text věnuje většinu prostoru rozboru struktury a charakteristice rozpočtových institucí v obecné rovině, ačkoliv tato kniha má být především reflexí české situace. Skutečností je, že předložený návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti (dále jen návrh) velmi podrobně rozebírá limity pro zadlužování a reakce na jejich překročení, zatímco plánovaný institut Národní rozpočtové rady (dále jen NRR) je načrtnut pouze v základech, podrobněji jej má rozpracovat až v době psaní textu (prosinec 2012) nepředstavený prováděcí zákon. V této podkapitole tak shrnu jen dosud známé skutečnosti a pokusím se je vymezit oproti výše diskutovaným obecným předpokladům.⁷⁹

Nejprve se zastavme u pravomocí NRR. Podle čl. 3 odst. 1 návrhu NRR „sleduje vývoj hospodaření sektoru veřejných financí a dodržování pravidel rozpočtové odpovědnosti a hodnotí je.“ Důvodová zpráva dále předvídá, že NRR by posuzovala všechny skutečnosti, které mají dopad na vládní rozpočty. Jejím úkolem tak má být *ex post* hodnocení dodržování nastavených pravidel, stejně tak analyzuje *ex ante* udržitelnost veřejných financí. Je přitom oprávněna podávat návrhy na zlepšení současného stavu, přičemž si podle všeho sama může definovat svou působnost, jestliže předmětná aktivita souvisí s jejím hlavním zaměřením na fiskální politiku. Všechny veřejné instituce musí NRR poskytovat informační součinnost.

Otázky spojené se strukturou a složením jsou vymezeny ještě lakoničtěji, byť je třeba přiznat, že se návrh nijak neliší od velmi obecné ústavní úpravy například Nejvyššího kontrolního úřadu. NRR je nezávislý orgán, což má přinejmenším symbolicky posilovat právě jeho zakotvení v ústavním zákoně. K nezávislosti má přispět rozpočtová autonomie NRR, jeho výdaje odhadované na 50 milionů Kč ročně by poskytovala Česká národní banka. Zcela vágní je návrh

⁷⁷ Srv. například velmi různorodou historickou délku působení RR.

⁷⁸ Také Kopits 2011, str. 38.

⁷⁹ Pokud není uvedeno jinak, údaje v této kapitole pocházejí z návrhu a jeho důvodové zprávy.

v oblasti personálního složení, stanoveno je, že členy má volit Poslanecká sněmovna a že půjde o kolegiální instituci, naopak počet členů ani délka mandátu určeny nejsou.⁸⁰ Ani v důvodové zprávě není naznačeno, z jakého prostředí by měli členové pocházet. Kolegiu bude při jeho činnosti k dispozici odborný aparát v rozsahu 10-15 zaměstnanců. Institucionálně byla zvolena varianta pojímající NRR jako orgán stojící mimo tradiční tripartici moci, není součástí parlamentu ani exekutivy.

Srovnání návrhu s východisky z odborné literatury a zkušenostmi ze zahraničí je do jisté míry nekorektní, neboť může vycházet pouze ze spekulativního jazykového výkladu dostupné rámcové úpravy a důvodové zprávy. Nicméně i tak jsou, věřím, jisté závěry na místě. U pravomocí to vypadá, že NRR by měla zajišťovat všechny funkce, které podobné instituce mohou teoreticky vykonávat, s výjimkou přípravy nezávislých makroekonomických odhadů budoucího vývoje. Navrhovatelé asi nemají v úmyslu dát NRR právo vybírat si dle uvážení, které aktivity chce provádět.⁸¹ V případě, že se čeká od NRR kvalitní a objektivní výkon všech pravomocí, není to po mém soudu s plánovaným personálem schopná zvládnout. Stačí si představit, jak náročné na zdroje by bylo vyjadřovat se (včetně analýzy) „ke všem opatřením, postupům, pravidlům a institucím, které mají vliv na provádění rozpočtových politik vládních institucí.“ NRR je nadána k vydávání normativních doporučení a kombinuje *ex ante* a *ex post* analýzy fiskální situace, což dle zkušeností může zlepšit její viditelnost pro média a veřejnost, ale též ji vystavit hrozbě silného politického tlaku. Požadavek na vyšší objem zdrojů lze odvodit také z toho, že podle všeho bude NRR spadat pod finanční instituce oprávněné svými zprávami analyticky zasahovat do oblastí jako je zaměstnanost nebo daně, i ty totiž úzce souvisejí s veřejnými financemi.

Problematiku personálního složení NRR a výkonu mandátu lze posuzovat dvojitým prizmatem. Oproti řadě zemí EU nijak nezaostává, dominantně v nich ústava (často ani zákony) nic podrobně neurčuje. Na druhou stranu v ČR máme zkušenosti s výraznou politizací nezávislých orgánů, pokud k tomu dává legislativa prostor. Obávám se, aby NRR nečekal stejný osud. Návrh ji k tomu předurčuje tím, že počet členů kolegia není stanoven, do jmenovacího procesu je zapojena pouze Poslanecká sněmovna a chybí rovněž garance délky mandátu. To vše jsou přitom skutečnosti, které by šlo implementovat do návrhu bez sebemenších obtíží, aniž by jejich rigidita cokoliv ohrožovala. Už bylo řečeno, že předvídaný počet zaměstnanců i rozpočet jsou neodpovídající úkolům: je třeba dát pozor, aby hned při vzniku tvůrci nekompromitovali

⁸⁰ Lze s jistou dávkou fantazie předpovědět, že pokud na členy kolegia je plánována částka 12 milionů Kč ročně, při odhadovaném platu 100 tisíc Kč měsíčně to včetně odvodů stačí pro zhruba sedm osob.

⁸¹ Jakási obdoba *certiorari* procesu u Nejvyššího soudu USA.

reputaci NRR vznikem mezery mezi očekáváními do orgánu vkládanými a jeho schopnostmi.⁸² Jestliže tyto faktory nejsou v rovnováze, jakákoliv instituce se prosadí jen s extrémními obtížemi.

5 Závěr

Nemohu se zbavit dojmu, že v době, kdy nelze otevřít noviny, aniž bych se čtenář vyhnul zprávám o (ne)schopnosti řady evropských států finančně přežít současnou krizi, se právní otázky dostávají do pozadí. Za marnou snahu práva dohonit realitu, abych parafrázoval oblíbený bonmot z transformačních 90. let minulého století, považuji též úsilí vynutit fiskální disciplínu pomocí závazných pravidel ústavního charakteru. Jestliže nebude vůle vlád (a zejména voličů!) provádět udržitelnou rozpočtovou politiku, ani sebelépe zamýšlené a provedené normy ji nevynutí. Neodpustím si ani poznámku, že u českého návrhu finanční ústavy pokulhává jak důvod pro její vznik, tak zejména ono provedení. Nikdo nedokázal přesvědčivě vysvětlit, proč zrovna zvolené hranice dluhů jsou kritické nebo proč musí ústavní zákon řešit do nejmenších podrobností uvedená nápravná opatření. O návrhu neprobíhala širší veřejná diskuze, o nedostatečné přípravě svědčí nejlépe to, že ještě před rokem koaliční politici měli zcela jinou představu o podobě finanční ústavy.

Nicméně uvedenou obecnou kritiku jistě povolaněji přinášejí ostatní kapitoly této publikace. Můj příspěvek se soustředil na ochranu před rozpočtově neudržitelnou politikou pomocí specializovaných nezávislých institucí. Analýza potvrdila, že fiskální instituce jsou ve stejné pozici jako závazná pravidla pro zadlužování. Částečně mohou přispět ke zlepšenému hospodaření, ale rozhodně nejsou všelékem. Doposud žádná politická reprezentace neměla dostatek odvahy k tomu, aby zřídila VRA,⁸³ obavy ze střetů legitimacy či prostě oslabení vlastní pozice byly příliš silné. Jiná je situace u RR. I zde ale s nimi mají nejlepší zkušenosti v zemích, kde fungují tyto orgány již celá desetiletí a vydobily si své postavení poctivou prací (Nizozemsko, Dánsko), zároveň jde takřka výhradně o státy, které dlouhodobě obhajují udržitelné rozpočty. Přes několikrát zmíněné srovnání s centrálními bankami dojdeme k závěru, že vymezení funkcí a zajištění nezávislosti je u RR daleko méně propracované než u centrálních bank. Někteří odborníci jsou na základě toho přesvědčení, že to dokazuje malou pozornost věnovanou úpravám RR⁸⁴ a v konečném důsledku nevelikou důvěru politiků v pozitivní řešení situace ze strany RR.

⁸² Koncept mezery mezi schopnostmi a očekáváními (*capability-expectations gap*) byl poprvé použit Christopherem Hillem pro společnou zahraniční politiku EU (*The capability-expectations gap or conceptualising Europe's international role*, *Journal of Common Market Studies*, č. 1/1993, str. 305-328), je ale všeobecně aplikovatelný.

⁸³ Nebo nebyla v tak špatné finanční situaci, dokud nezjistila, že je pozdě.

⁸⁴ Například Calmfors a Wren-Lewis 2011, str. 675-676.

Poslední námitky platí nejpáději pro nově založené instituce. Nejen katastrofální osud maďarské RR, ale i citované příklady ze Švédska a Kanady potvrzují, že nové RR pouze obtížně prosazují svou vůli a musí počítat se střetem s politickou reprezentací. Při srovnání návrhu NRR s charakteristikami nově vzniklých RR vidíme, že česká úprava nijak nevybočuje z řady (viz graf 1). Domnívám se, že to pro osud NRR nevěští nic dobrého. Ačkoliv svůj rozpočet bude získávat z nezávislých zdrojů, plánovaná částka a personál se zdají nedostatečné, mandát členů bude sice zakotven v ústavě, ale úprava nezabraňuje politikům jmenovat osoby jim vyhovující a manipulovat se složením NRR. Hodně bude záležet na podobě předvídaného prováděcího zákona, věřím, že se mu podaří některé uváděné připomínky adresovat. Na druhou stranu, má skepse vůči budoucímu působení NRR vychází hlavně z nízké politické kultury v ČR a s tím souvisejícím přístupem volených zástupců k jiným nezávislým orgánům. A tady bohužel ani dokonalý prováděcí zákon nepomůže...