

1. Úvod

V rozvinutých ekonomikách je využití většiny rozpočtových příjmů obvykle determinováno předem formou mandatorních výdajů. Vlády tak mohou realizovat své hospodářsko-politické záměry pouze s omezeným množstvím prostředků. Mandatorní výdaje sice nejsou nezměnitelné, ale jejich omezení je spojeno se složitým a zdoluhavým legislativním procesem. Protože se jedná o výdaje předurčené zákonem nebo jinou závaznou právní normou, musí být realizovány automaticky, tzn. k jejich omezení je třeba aktivně provést nějakou legislativní změnu. Tyto zásahy jsou navíc politicky těžko průchodné. Zejména sociální výdaje je velmi obtížné omezit nebo zrušit, a to i v případě, že jejich původní účel je dávno přežitý. Skupiny, které z nich profitují, většinou mají dostatečnou sílu na to, aby tyto výdaje zůstaly zachovány. Díky pravidelným valorizacím sociálních dávek a rozšiřování počtu příjemců podíl mandatorních výdajů na celkových výdajích v čase roste.

Rostoucí podíl mandatorních výdajů způsobuje problém, který je v ekonomické teorii známý jako ztráta fiskální demokracie. Každá nová generace politiků má pro svoji aktivní fiskální politiku k dispozici stále menší část rozpočtu, protože rozhodnutí ohledně směřování většiny výdajů za ni byla učiněna v minulosti jejími předchůdci. Důsledkem ztráty faktické kontroly demokraticky zvolených zástupců nad rozpočtovými výdaji je nedostatečně flexibilní fiskální politika, čímž rozumíme, že má omezenou využitelnost pro řešení aktuálních sociálních a ekonomických problémů a ke stabilizaci ekonomiky.

Problematika fiskální demokracie a flexibility fiskální politiky byla už mnohokrát rozpracována teoreticky, ale rozsáhlejší empirická analýza dosud chybí. Počátkem roku 2010 vydal E. Steuerle studii, v níž jako měřítko flexibility fiskální politiky navrhl velmi jednoduchý index fiskální demokracie, který zkonstruoval společně s T. Roeperem, a sestavil časovou řadu pro USA od roku 1970. Ukázal, že flexibilita fiskální politiky dlouhodobě klesá a v roce 2009 se v důsledku poslední hospodářské krize USA dostaly do situace, kdy mandatorní výdaje z federálního rozpočtu převýšily celkové příjmy. Znamená to, že o využití každého dolaru daňových příjmů bylo rozhodnuto předem a jakékoliv další výdaje bylo možné realizovat pouze pomocí deficitu. Později v roce 2010 vyšla studie W. Streecka a D. Mertense, obsahující upravenou verzi indexu

* Článek vznikl při řešení projektu IGA VŠE F1/30/2010 Vliv daňových a výdajových nástrojů na mikroekonomickou a makroekonomickou efektivnost

fiskální demokracie pro podmínky Německa a také srovnání, z něhož vyplývá, že flexibilita fiskální politiky je zde ještě nižší než ve Spojených státech.

Cílem tohoto příspěvku je sestavit časovou řadu Steuerle-Roeperova indexu fiskální demokracie pro Českou republiku za období 1995–2009, porovnat flexibilitu fiskální politiky s Německem a USA, a pomocí vícenásobné i panelové regrese identifikovat hlavní determinanty indexu fiskální demokracie.

2. Klesající flexibilita fiskální politiky jako důsledek akumulace politických závazků

Teorie veřejných financí se problematikou ztráty fiskální demokracie zabývá už od 80. let. Všeobecně přijímaným vysvětlením je teorie akumulace politických závazků. Mandatorní výdaje jsou chápány jako zákonem garantované závazky politiků realizovat určité výdaje, které se v čase akumulují a postupně omezují demokratickou kontrolu dalších generací politiků nad veřejnými rozpočty. V rámci teorie akumulace politických závazků existuje řada dílčích názorů na důvody, proč podíl mandatorních výdajů dlouhodobě roste, i na důsledky pro vývoj ekonomiky.

Olson (1982) vysvětluje problém akumulace politických závazků pomocí teorie institucionální sklerózy. Vyspělé země ztrácejí schopnost flexibilního využívání veřejných zdrojů z důvodu růstu vlivu zájmových skupin, tzv. distribučních koalicí, které profitují z redistribuce. Síla těchto skupin je přímo úměrná délce trvání stabilního demokratického politického systému. Čím větší část výdajů plyne ve prospěch distribučních koalicí, tím menší je prostor vlády pro diskreční opatření. Podle Olsona je institucionální skleróza hlavní příčinou dlouhodobě klesajícího tempa ekonomického růstu v rozvinutých ekonomikách.

Rose (1990) spatřuje příčinu akumulace politických závazků v postupném rozrůstání sociálních programů. Vlády obvykle ochotně valorizují staré nebo zavádějí nové sociální dávky s cílem zvýšit svoji popularitu, ale k rušení nebo omezování těchto dávek z pochopitelných důvodů přistupují jen výjimečně. Sociální výdaje tak odčerpávají stále větší část prostředků a vlády postupně ztrácejí schopnost adekvátně reagovat na aktuální sociální problémy. Nedostatečná flexibilita fiskální politiky má za následek sníženou odolnost ekonomiky vůči šokům.¹

Pierson (1998) poukazuje na to, že závazky předchozích vlád omezují možnosti nově zvolených vlád realizovat vlastní fiskální politiku. Politici zvolení v současnosti nemají možnost operativně rozhodovat o využití veřejných zdrojů, protože tato rozhodnutí už za ně prostřednictvím mandatorních výdajů učinili jejich předchůdci. Nově zvolení zástupci téměř nemohou realizovat svou vlastní politiku a ztrácejí faktickou kontrolu nad rozpočtem. Akumulace politických závazků proto omezuje demokracii v politickém slova smyslu. Brendner a Drazen (2009) tvrdí, že odešli politici vlastně mají na současnost větší vliv, než politici současní. Současní politici zase schvalováním

1 Viz Greenspan (2008).

mandatorních výdajů zasahují do budoucnosti tím, že nutí budoucí politiky plnit závazky, vyplývající z jejich současných rozhodnutí. Pozice každé další generace politiků se v čase postupně zhoršuje.

Tanzi a Schuknecht (2000) se zabývají příčinami a důsledky růstu sociálních výdajů. Náklady na sociální programy se v čase neúměrně zvyšují díky zabudovaným valorizačním mechanismům, o jejichž dlouhodobých dopadech na rozpočet se v okamžiku schválení těchto programů politici neuvažují.² Navíc počet příjemců sociálních transferů v čase obvykle roste, ať už v důsledku demografického vývoje, nebo cílenou změnou chování potenciálních příjemců za účelem participace. Rozšiřování okruhu příjemců sociálních dávek má kromě ztráty fiskální demokracie několik dalších nepříznivých dopadů. Pokud transfery začínají kromě nízkopříjmových skupin plynout i obyvatelstvu s průměrnými příjmy, zhoršuje se cílenost redistribuce a její schopnost eliminovat skutečnou chudobu. Nepříznivobování věku odchodu do důchodu změnám průměrné délky života zase vede k tomu, že penzisté pobírají důchod po delší dobu, což kromě zvýšených nároků na zdroje snižuje podíl pracovní síly na celkové populaci.

Auerbach (2003) a Anderson (2009) upozorňují na to, že při udržování konstantního podílu daňových příjmů na HDP a současném zachování existujících modelů sociální péče a zdravotnictví způsobují rostoucí mandatorní výdaje nedostatek prostředků na realizaci ostatních výdajů.³ Politici jsou nuceni řešit konflikt mezi redistribučními požadavky společnosti a potřebami využívat veřejné zdroje k aktivní fiskální politice. Jak uvádí Feldstein (2009), ve vyspělých zemích je tento konflikt řešen permanentně deficitními rozpočty, čímž je ohrožována dlouhodobá udržitelnost veřejných financí.⁴

Steuerle (2010) zdůrazňuje dopady akumulace politických závazků na produktivitu a ekonomický růst. Vzhledem k charakteru většiny mandatorních výdajových programů dochází k tomu, že stále klesá podíl výdajů, které mohou zvýšit budoucí produktivitu, a naopak roste podíl zdrojů vynakládaných na obyvatelstvo v poproduktivním věku, díky čemuž jsou veřejné výdaje stále více protirůstově zaměřené.⁵

3. Index fiskální demokracie

K popisu vývoje fiskální demokracie použijeme Steuerle-Roeperův index fiskální demokracie. Tento ukazatel poměruje podíl rozpočtových příjmů, které zbudou

2 Největší problém to představuje v pay-as-you-go systémech, kde spolu s délkou účasti v systému zároveň rostou i výdaje na účastníka.

3 Viz např. Anderson (2009), Auerbach (2003) nebo Auerbach, Gale (2009).

4 Viz Steuerle (2007), Steuerle (2010), Feldstein (2009), Feldstein (2010).

5 Viz Steuerle (2010).

po realizaci výdajů vyplývajících ze zákonů a jiných právních norem, k celkovým příjmům. Výpočet indexu lze provést pomocí vzorce

$$I_{FD} = \left[1 - \frac{MV}{P} \right] \cdot 100, \quad (1)$$

kde MV jsou celkové mandatorní výdaje včetně úroků ze státního dluhu, výdajů vyplývajících ze smluvních závazků i quasi-mandatorních výdajů, a P značí celkové příjmy. Z metodologického pohledu se tedy nejedná o klasický index, ale o jednoduchý poměrový ukazatel, který může nabývat i záporných hodnot.⁶

Výhodami indexu jsou jednoduchost jeho konstrukce, možnost sestavovat relativně dlouhé časové řady a při použití srovnatelných vstupních dat také použitelnost pro komparace.⁷ Důvod, proč jsou ve jmenovateli příjmy a ne výdaje, spočívá v tom, že potřebujeme vyjádřit míru předurčenosti vynakládání veřejných zdrojů a její vliv na flexibilitu fiskální politiky. Celkové výdaje vlastně obsahují deficit, tzn. jejich použití by zkrátilo ukazatel fiskální demokracie zahrnutím nového dluhu do jeho základny.⁸ Země, které by se více zadlužovaly, by tak paradoxně mohly dosahovat příznivějších (tj. nižších) hodnot indexu i přesto, že deficity rozhodně nejsou znakem zdravých veřejných financí.

Největší komplikací je rozdělení výdajů na mandatorní a diskreční. Zde je třeba uvést, že k samotnému pojmu mandatorních výdajů lze mít oprávněné výhrady. Mandatorní výdaje bývají od diskrečních rozlišovány proto, že jejich předurčenost zákonem je spojena s obtížnějšími změnami. V praxi ale můžeme najít řadu výdajových položek, které jsou z formálního hlediska diskreční, jejichž omezení nebo eliminace je z hlediska zabezpečení základních funkcí státu mnohem problematičtější, než v případě výdajů ukotvených v zákoně. Rozlišování výdajů na mandatorní a diskreční podle podoby formálního procesu, nutného k jejich změně, tak z tohoto pohledu ztrácí smysl. Při kvantifikaci flexibility fiskální politiky ale můžeme problém vyřešit vhodným vymezením quasi-mandatorních výdajů a jejich přiřazením k mandatorním výdajům. Pro výpočet indexu fiskální demokracie použijeme kategorizace rozpočtových výdajů, kterou používá Ministerstvo financí. Údaje pro výpočet hodnot indexu fiskální demokracie, zobrazených v grafu 1, nebyly upraveny o příjmy a výdaje zdravotních pojišťoven. Výsledky jsou tedy použitelné pouze pro zhodnocení vývoje flexibility českého státního rozpočtu, nikoliv pro mezinárodní srovnání.

Komparativní analýza v celém textu bude prováděna pro dva základní případy: 1. kapitola ministerstva obrany zařazena mezi mandatorní výdaje, 2. kapitola ministerstva obrany jako diskreční výdaj.

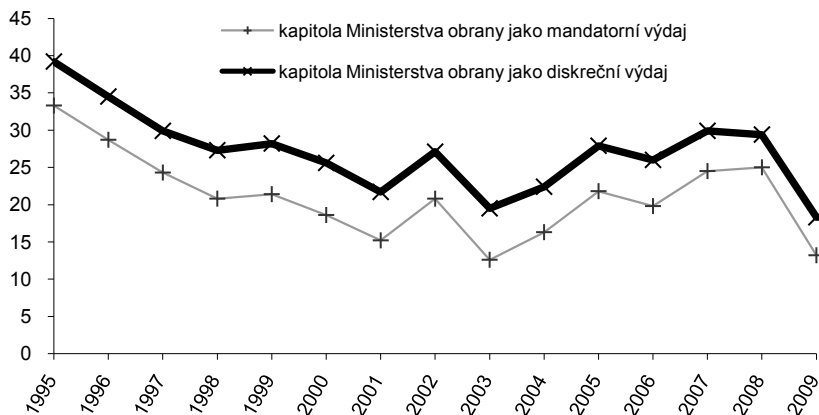
6 Záporná hodnota značí, že mandatorní výdaje v daném roce převýšily celkové příjmy.

7 Ukazatel je neutrální vůči velikosti vlády, tj. je srovnatelný mezi zeměmi s různě velkou vládou.

8 V případě, že by např. došlo ke zvýšení úroků z dluhu při nezměněných ostatních výdajích a nezměněných příjmech, hodnota indexu by vzrostla, tj. indikovala by růst fiskální demokracie, což je proti ekonomické logice.

Graf 1

Index fiskální demokracie pro ČR 1995–2009



Zdroj: vlastní výpočet na základě dat Ministerstva financí a Ministerstva obrany ČR 2010

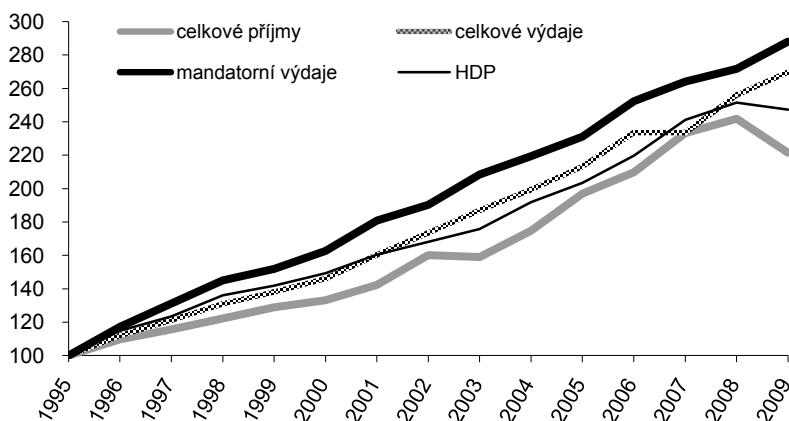
Z grafu 1 vidíme, že hodnota indexu fiskální demokracie během posledních 15 let klesla přibližně o polovinu, přičemž většina tohoto poklesu se udála v druhé polovině 90. let. Negativní trend byl přerušen obdobím rychlého ekonomického růstu v letech 2003–2007. Propad daňových výnosů v roce 2009 v důsledku recese následně způsobil opětovný pokles indexu. Vývoj indexu není závislý na začlenění výdajů na obranu, což je způsobeno téměř dokonalou korelací mezi oběma řadami.⁹ Mezinárodní srovnání ukazuje, že vývoj v ČR po roce 1989 v poněkud zrychleném tempu kopíroval vývoj v USA a Německu v 70. letech, kdy docházelo k zintenzivnění dopadů sociálního státu na veřejné rozpočty. Vývoj je tedy v souladu s teorií akumulace politických závazků.

Dlouhodobý pokles indexu fiskální demokracie v ČR byl způsoben kombinací několika faktorů. Prvním byla nízká dynamika rozpočtových příjmů ve srovnání s výdaji a nominálním HDP, což je patrné z grafu 2. Dalším důvodem byl dlouhodobý růst podílu sociálních výdajů na HDP, pouze dočasně přerušovaný mírným poklesem v období 2003–2006. V posledních letech vzrostly i další složky mandatorních výdajů, zejména úroky ze státního dluhu a po vstupu do EU také odvody do společného rozpočtu.

9 Korelační koeficient dosahuje 0,99. Podobně vysoká korelace mezi oběma řadami je i v USA a Německu.

Graf 2

Vývoj HDP, příjmů a výdajů státního rozpočtu pro ČR 1995–2009 (nominálně, 1995 = 100)



Zdroj: Ministerstvo financí ČR 2010, ČSÚ 2010

4. Mezinárodní srovnání

Zákonem předurčené výdaje v každé zemi zahrnují jiné položky, tzn. údaje nejsou přímo srovnatelné. V některých zemích dokonce mandatorní výdaje neexistují vůbec a veškeré výdaje se musí schvalovat každoročně. Při mezinárodních komparacích je proto třeba brát v úvahu specifika jednotlivých zemí a používat konzistentní metodologii. Hlavními faktory, které uměle snižují hodnotu indexu fiskální demokracie, jsou vyčlenění některých sociálních výdajů ze státního rozpočtu do rozpočtu para-fiskálních fondů,¹⁰ zdanění sociálních dávek a úhrada výdajů na zdravotní péči z rozpočtů zdravotních pojišťoven. Například v ČR jsou výdaje na zdravotní péči hrazeny z rozpočtů zdravotních pojišťoven, zatímco v USA plynou přes programy Medicare a Medicaid, navázané na federální rozpočet. Index může být naopak nadhodnocen redistribučními komponentami daňových systémů, přenosem mandatorních výdajů na soukromé subjekty,¹¹ výdaji vyplývající ze specifík historického vývoje dané země,¹² nebo přenosem části výdajů na municipální rozpočty. Dalším metodologickým problémem jsou výdaje na obranu. Zde je těžké posoudit, zda se jedná o výdaje mandatorní, nebo diskreční. Obrana má v každé zemi jiný relativní význam, např. v USA ji lze považovat

10 Např. v Německu existují para-fiskální fondy pro starobní důchody, zdravotní péči, pojištění v nezaměstnanosti a péči pro seniory, zatímco v USA jsou tyto služby hrazeny z federálního rozpočtu.

11 Např. nemocenské hrazené zaměstnavatelem.

12 Jako příklad můžeme uvést mandatorní kompenzace obětem nacismu v SRN, které ještě v 70. letech tvořilo několik procent celkových výdajů tamějšího státního rozpočtu, nebo zákonem garantované transfery ve prospěch původních obyvatel v Austrálii. Tyto položky je třeba do mandatorních výdajů započítat, protože jsou předurčené zákonem a snižují flexibilitu fiskální politiky.

za nutnost, protože USA jsou supervelmocí s globální zodpovědností a řadou nepřátel, zatímco při aplikaci stejné logiky na ČR bychom výdaje na obranu zařadili spíše mezi diskréční. Komplikací jsou i úroky ze státního dluhu, protože každá země má rozdílnou úroveň zadlužení a rizikovou premii. Některé z těchto problémů lze eliminovat jednoduchou aritmetickou úpravou, například přičtením příjmů a výdajů mimorozpočtových fondů sociálního zabezpečení k příjmům a výdajům státního rozpočtu, jiné z uvedených bodů však způsobují určité zkreslení.

Tabulka 1

Problémové faktory pro mezinárodní srovnání indexu fiskální demokracie

Faktor	směr dopadu na hodnotu indexu
vyčlenění sociálních programů do mimorozpočtových fondů	-
hrazení výdajů na zdravotní péči prostřednictvím zdravotních pojišťoven	-
zdanění sociálních dávek	-
redistribuční komponenty daňového systému	+
přenesení výdajových programů na soukromé subjekty	+
přenesení výdajových programů na municipální rozpočty	+

Zdroj: vlastní zpracování

Problémem je i samotný pojem mandatorních výdajů. Z právního pohledu například v Německu mandatorní výdaje vůbec neexistují, protože všechny výdaje státního rozpočtu musí být schvalovány každoročně v rámci rozpočtového procesu.¹³ Není tedy explicitně stanovena zákonná povinnost státu realizovat určité výdaje, ale na druhou stranu některé skupiny obyvatelstva mají garantovaný nárok na určité platby ze státního rozpočtu.

Pro srovnání indexu fiskální demokracie s Německem a USA je třeba data pro výpočet indexu upravit o výdaje na zdravotnictví. V USA spadají výdajové programy v oblasti zdravotnictví pod federální rozpočet,¹⁴ v případě Německa byly výdaje státního rozpočtu pro výpočet indexu fiskální demokracie zvýšeny o výdaje fondu zdravotní péče. Celkové příjmy českého státního rozpočtu musíme zvýšit o celkové příjmy zdravotních pojišťoven z pojistného, zmenšené o platby státu za státní pojištění. Pokud bychom poslední zmiňovanou úpravu neprovedli, byly by tyto prostředky v příjmech započítány dvakrát,¹⁵ přestože se jedná o pouhý transfer státem vybraných zdrojů zdravotním pojišťovnám. K mandatorním výdajům přičteme celkové výdaje zdravotních pojišťoven. Metodologicky zcela korektní by bylo započítat pouze výdaje pojišťoven na zdravotnické výkony (jako zákonný mandatorní výdaj) a mzdové

¹³ Viz Streeck, Mertens (2010).

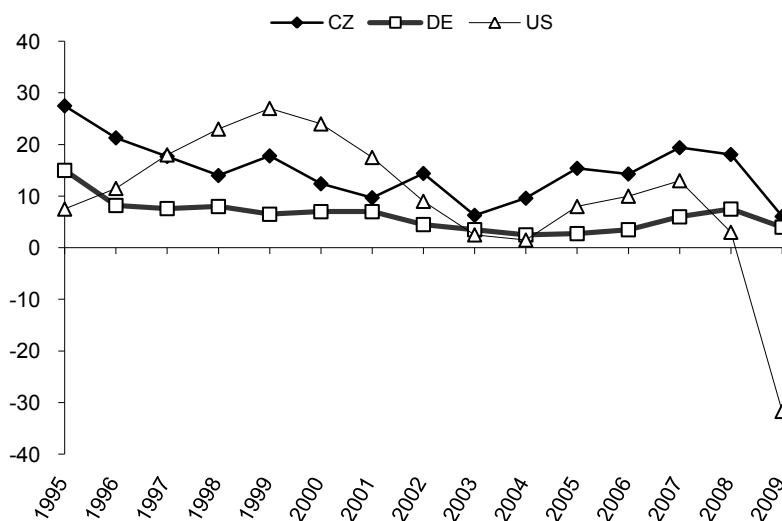
¹⁴ Viz Sunshine (2010).

¹⁵ Jednou ve státním rozpočtu a jednou v rozpočtech zdravotních pojišťoven.

náklady (jako quasi-mandatorní výdaj), protože zbylá část nákladů zdravotních pojišťoven (zejména náklady na správu majetku a na marketing) má spíše charakter diskrečních výdajů. Rozdíl je však relativně malý a navíc srovnávané indexy pro SRN zahrnují celkové výdaje fondu zdravotní péče, proto mandatorní výdaje zvýšíme o celkové výdaje zdravotních pojišťoven.

Graf 3

Srovnání indexu fiskální demokracie pro ČR, Německo a USA,¹⁶ kapitola ministerstva obrany jako quasi-mandatorní výdaj



Zdroj: Steuerle 2010, Streeck, Mertens 2010, vlastní výpočet

Graf č. 3 zobrazuje srovnání vývoje indexu fiskální demokracie pro případ, kdy výdaje na obranu začleníme mezi mandatorní výdaje. Česká republika zaznamenala v druhé polovině 90. let prudký pokles, pravděpodobně vyvolaný zpomalením ekonomiky a růstem výdajů na sociální zabezpečení. Vztah růstu HDP a změny indexu fiskální demokracie by měl být pozitivní, protože v období růstu se na jedné straně zvyšují rozpočtové příjmy a na druhé straně klesají některé druhy sociálních výdajů. V praxi ale není výjimečná situace, kdy index klesá i v období poměrně rychlého ekonomického růstu. Nejčastější je tento jev v ČR (roky 1996, 2000, 2001, 2003, 2006, 2008), ale vyskytl se i v USA (2002, 2003) a Německu (1996). S výjimkou roku 1999 rostly mandatorní výdaje vždy rychleji, než celkové rozpočtové příjmy. V USA k poklesu indexu fiskální demokracie docházelo od počátku 70. let do první poloviny 80. let. V Německu byl tento pokles ještě pozvolnější, když trval po celá 70. a 80. léta

16 Mezi mandatorní výdaje z federálního rozpočtu USA zde nebyly zahrnuty výdaje na tzv. Troubled Asset Relief Program (TARP), v jehož rámci (na základě zákona z r. 2008) federální vláda odkupovala od finančních institucí jejich aktiva a akcie.

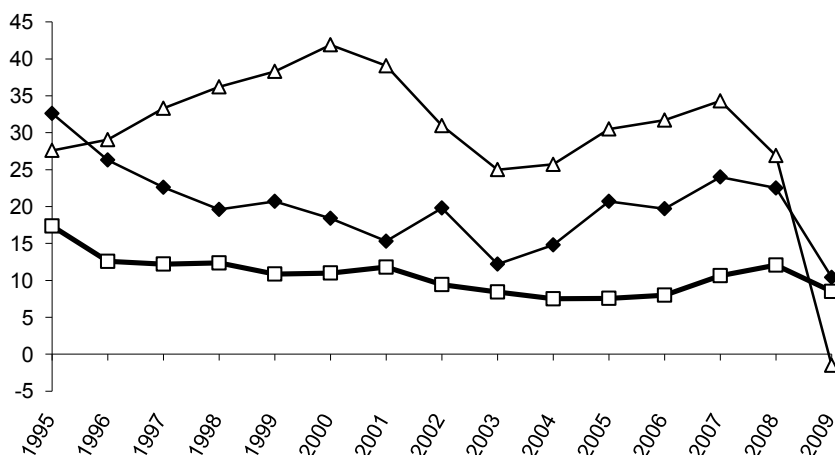
a po krátkodobém růstu ještě v druhé polovině 90. let. Od roku 2003 hodnota indexu v České republice naopak rostla. Vyšší tempo ekonomického růstu mělo příznivý vliv na daňové výnosy, které v období 2004–2008 rostly rychleji, než mandatorní výdaje. V Německu a USA se pozitivní vývoj ekonomiky na indexu fiskální demokracie projevil až od roku 2004. Ve srovnání s Německem a USA byla situace v ČR v předkrizovém období výrazně příznivější. Pozitivní trend byl přerušen až zpomalením růstu HDP a následnou recesí v období 2008–2009.

Nejvyšší volatilita hodnot indexu fiskální demokracie je v USA. Index zde evidentně silněji reaguje na vývoj hlavních faktorů.¹⁷ Koncem 90. let se projevil důsledek ekonomického růstu během druhé Clintonovy administrativy, následoval pokles způsobený zpomalením ekonomiky na počátku nového tisíciletí, opětovný růst a nakonec propad vyvolaný vstupem do recese v roce 2008. Hodnota indexu v roce 2009 v USA klesla dokonce pod hranici -30. Také v roce 2010 podle údajů CBO přesáhl objem mandatorních výdajů celkové příjmy téměř o 30 %.

Jestliže výdaje na obranu zařadíme mezi diskréční, budou nejvyšších hodnot indexu fiskální demokracie dosahovat USA. Vyplyvá to z mnohem vyššího podílu výdajů na obranu na celkových výdajích. Pouze v roce 2009 se hodnota indexu dostala do mírně negativních hodnot. Nejméně příznivá situace z dlouhodobého hlediska bude opět v Německu.

Graf 4

Srovnání indexu fiskální demokracie pro ČR, Německo a USA, kapitola ministerstva obrany jako diskréční výdaj



Zdroj: Steuerle 2010, Streeck, Mertens 2010, vlastní výpočet

17 Korelace změny indexu fiskální demokracie a tempa růstu reálného HDP ve sledovaném období v USA činila 0,89, zatímco v ČR jen 0,60 a v Německu 0,58.

5. Analýza faktorů indexu fiskální demokracie

Z rovnice (1) vyplývá, že hodnoty indexu fiskální demokracie přímo závisí na objemu celkových příjmů a objemu mandatorních výdajů. Tyto veličiny jsou ovlivněny konstrukcí daňového systému a jednotlivých mandatorních výdajových programů¹⁸ a kromě toho existuje řada exogenních faktorů, které mají na ztrátu fiskální demokracie nějaký vliv. Efekty těchto faktorů se pokusíme odhadnout pomocí klasického regresního modelu ve formě

$$y = \alpha + \beta_1 \cdot x_1 + \dots + \beta_n \cdot x_n + u, \quad (2)$$

kde $x_1 \dots x_n$ je vektor nezávisle proměnných. Otázkou zůstává, které proměnné bychom měli do modelu zařadit. Problém fiskální demokracie nebyl v literatuře často kvantifikován, ale můžeme využít modely sociálních výdajů, protože výrazná většina mandatorních výdajů spadá právě do kategorie sociálních výdajů. Naprostá většina autorů se shoduje na tom, že nejvýznamnějšími faktory jsou HDP (úroveň na obyvatele nebo růst), demografický vývoj (proces stárnutí populace) a míra nezaměstnanosti.¹⁹ Kromě těchto základních proměnných můžeme v literatuře nalézt přes 50 dalších proměnných, jejichž robustnost ale závisí na konkrétní specifikaci modelu. K rozlišení skutečně relevantních proměnných se používají dva hlavní postupy – tzv. *extreme bound analysis* a *global sensitivity analysis* – přičemž většina autorů preferuje při zkoumání sociálních výdajů druhý z nich.²⁰ Nejnovější dostupná analýza citlivosti Kappe (2009) v podstatě potvrzuje význam tří zmíněných faktorů – HDP, míry nezaměstnanosti a podíl populace ve věku nad 65 let. Dalšími proměnnými, které jsou robustní bez ohledu na typ regresního modelu, jsou podíl členů vlády z levicových stran na celkovém počtu členů vlády, míra dezindustrializace (tj. podíl pracovní síly mimo sektory zemědělství a průmyslu na celkové pracovní síle) a podíl sociálních výdajů na HDP ve zvoleném výchozím roce (např. 1980). Do modelu pro index fiskální demokracie bychom měli zahrnout i podíl státního dluhu na HDP, který je hlavní determinantou výdajů na dluhovou službu,²¹ tj. další složky mandatorních výdajů. Přestože je podíl úrokových nákladů státního dluhu v ČR relativně nízký, vývoj v posledních

18 Jedná se např. o hranici odchodu do důchodu, pravidla nároku na sociální dávky, valorizační mechanismy dávek atd.

19 Tyto proměnné použili v modelu sociálních výdajů pro nové země EU včetně ČR i Izák, Dufková (2006).

20 Metodu *extreme bound analysis* vysvětluje např. Leamer (1985) a za její hlavní slabinu považuje přílišnou tvrdost kritéria, podle kterého jsou filtrovány robustní proměnné. Ve výsledku je pak jen velmi málo (případně žádná) proměnných, které se jeví jako robustní a které by bylo vhodné zařadit do výsledného modelu jako nezávisle proměnnou. Metodu *global sensitivity analysis* popisuje např. Sala-I-Martin (1997). Tato metoda nerozděluje proměnné na robustní a nerobustní, ale přiřazuje všem možným proměnným nějakou hodnotu spolehlivosti, tzn. umožňuje seřadit všechny potenciální faktory podle jejich vlivu na závisle proměnnou.

21 Druhým hlavním faktorem dluhové služby jsou výnosy ze státních dluhopisů, ale ty jsou značně ovlivněny právě podílem dluhu na HDP, viz např. Attinasi, Checherita, Nickel (2009).

letech naznačuje, že bude poměrně rychle narůstat. Příjmy státního rozpočtu jsou zase do značné míry závislé na růstu HDP. Celkový počet nezávisle proměnných bychom měli zvolit s ohledem na délku časové řady, kterou máme k dispozici. Vzhledem k výše uvedenému použijeme pouze čtyři hlavní proměnné – růst HDP, míru nezaměstnanosti, podíl dluhu na HDP a demografickou proměnnou. Předpokládané dopady těchto faktorů jsou shrnuty v tabulce 2.

Tabulka 2

Potenciální faktory indexu fiskální demokracie a jejich předpokládané dopady

Faktor	dopady na rozpočet	předpokládaný efekt na index fiskální demokracie
růst HDP	daňové příjmy	+
	výdaje na sociální zabezpečení	+
	podpory v nezaměstnanosti	+
míra nezaměstnanosti	podpory v nezaměstnanosti	-
	daňové příjmy	-
státní dluh	dluhová služba	-
stárnutí populace	výdaje na penze	-
	výdaje na zdravotní péči	-
	výdaje na sociální péči	-

Zdroj: European Commission Sustainability Report 2009, vlastní zpracování

Dopady jednotlivých faktorů jsou ve skutečnosti komplikované a závisejí na mnoha okolnostech, specifických pro každou zemi. Ne vždy se jedná o lineární vztah, jako v případě stárnutí populace a výdajů na penze. Například vztah demografického vývoje a výdajů na zdravotnictví se může jevit jako jednoznačný, protože průměrné výdaje na zdravotní péči na jednotlivce skutečně rostou spolu s jeho věkem, ale na druhou stranu v populacích s vyšší očekávanou délkou života zároveň roste tzv. počet let ve zdraví. Období života s nejvyššími náklady na zdravotní péči se tedy neprodlužuje, ale pouze posouvá do vyššího věku. Výdaje na dlouhodobou sociální péči zase vedle demografického vývoje závisí na rozsahu neformální péče v rámci rodiny, jež je dán zvyklostmi a hodnotami dané společnosti.

Jako ukazatel nezaměstnanosti byla zvolena míra registrované nezaměstnanosti, protože vyplácení podpory v nezaměstnanosti je přímo vázáno právě na registraci u Úřadu práce. Použití registrované míry nezaměstnanosti je poněkud komplikováno změnou metodiky v roce 2004, tzn. vzájemnou nesouměřitelností dat před a po tomto roce. Pro jednoduchost a s ohledem na data z roku 2004 předpokládáme, že míra registrované nezaměstnanosti dle nové metodiky je o 1 procentní bod nižší, než dle staré metodiky.

V případě charakteristiky demografického vývoje je volba vhodného ukazatele složitější. Demografickou proměnnou však do modelu potřebujeme zařadit už jen proto, že podíl veřejných výdajů, záviselých na věkové struktuře populace, se pro rok

2010 v ČR odhaduje na 17 % HDP a v Německu dokonce 23,3 % HDP.²² Podíl počtu příjemců starobních důchodů na celkové populaci je přímo ovlivnitelný politickými rozhodnutími (posunem hranice odchodu do důchodu), zatímco my potřebujeme testovat vliv demografického vývoje (stárnutí populace) jakožto vnějšího faktoru. Proto byl zvolen podíl populace ve věku 65 let a více na celkové populaci.

Tabulka 3

Vývoj faktorů indexu fiskální demokracie pro ČR v letech 1995-2009

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
růst HDP (reálně, v%)	5,6	4,0	-0,7	-0,8	1,3	3,6	2,5	1,9	3,6	4,5	6,3	6,8	6,1	2,5	-4,2
míra registrované nezaměstnanosti – původní metodika	3,0	3,1	4,3	6,0	8,5	9,0	8,5	9,2	9,9	10,2					
míra registrované nezaměstnanosti – nová metodika										9,2	9,0	8,1	6,6	5,5	8,0
státní dluh (v %HDP)	10,5	9,2	9,6	9,8	11,0	13,2	14,8	16,1	19,1	21,1	23,2	24,9	25,2	27,1	32,5
podíl populace ve věku 65 let a starší na celkové populaci (v%)	13,3	13,5	13,6	13,7	13,8	13,9	13,9	13,9	13,9	14	14,2	14,4	14,6	14,9	15,1

Zdroj: ČSÚ 2010, OECD Factbook 2009

Vliv potenciálních faktorů budeme testovat pomocí regresního modelu, popsaného rovnicí (2). Jako závislou proměnnou zvolíme hodnotu indexu fiskální demokracie v roce t , jako vysvětlující proměnné použijeme reálný růst HDP, míru registrované nezaměstnanosti, poměr státního dluhu k HDP a podíl populace ve věku 65 a více let na celkové populaci. Z důvodu možné multikolinearity ještě ověříme vzájemnou korelaci vysvětlujících proměnných. Hodnoty korelačních koeficientů ukazují, že mezi jednotlivými vysvětlujícími proměnnými není zřetelná statistická závislost. Model bude mít podobu

$$IFD_t = \beta_0 + \beta_1 \cdot GDP_t + \beta_2 \cdot UNEMPL_t + \beta_3 \cdot DEBT_t + \beta_4 \cdot OLD_t + u_t \quad (3)$$

kde IFD_t = hodnota indexu fiskální demokracie v roce t ,

GDP_t = reálný růst HDP proti roku $t-1$,

$UNEMPL_t$ = hodnota míry registrované nezaměstnanosti v roce t ,

$DEBT_t$ = hodnota podílu státního dluhu na HDP v roce t ,

OLD_t = hodnota podílu populace ve věku 65 a více let v roce t .

S využitím elementární ekonomické logiky můžeme předpokládat kladné znaménko u parametru β_1 a záporné u parametrů β_2 , β_3 a β_4 . Dále lze očekávat relativně silný vztah mezi proměnnou GDP a indexem fiskální demokracie, protože vývoj HDP ovlivňuje jak rozpočtové příjmy, tak většinu položek mandatorních výdajů. Z tohoto důvodu také můžeme očekávat, že index fiskální demokracie bude mít vyšší volatilitu

než HDP. Vliv proměnných *UNEMPL* a *DEBT* se zdá být logický, ovšem není jisté, zda ho regresní model potvrdí, protože jak podpory v nezaměstnanosti, tak dluhová služba obvykle netvoří zásadní část mandatorních výdajů. Demografický vývoj má na mandatorní výdaje jistě významné dopady, ale opět není jisté, do jaké míry je model bude schopen prokázat. Hodnoty proměnné *OLD* se mění jen pozvolna a při použití takto krátké časové řady může být problematické efekty stárnutí populace na index fiskální demokracie potvrdit.²³

Odhadem parametrů pomocí OLS dostaneme pro ČR rovnici

$$IFD_t = -85,622 + 1,096 GDP_t - 2,203 UNEMPL_t - 0,845 DEBT_t + 9,087 OLD_t \quad (4)$$

pro případ, kdy výdaje na obranu započítáme mezi mandatorní výdaje a

$$IFD_t = -50,447 + 1,077 GDP_t - 2,120 UNEMPL_t - 0,716 DEBT_t + 6,735 OLD_t, \quad (5)$$

pokud je budeme považovat za diskrétní. Kvalita odhadu však bohužel není příliš vysoká. Statisticky signifikantní na 5% hladině významnosti jsou pouze proměnné *GDP* a *UNEMPL*, na 10% hladině i proměnná *DEBT*. Koeficient determinace R^2 se v obou případech pohybuje kolem 0,80. Hodnota Durbin-Watsonova kritéria neumožňuje vyloučit ani potvrdit autokorelaci.

Výsledky regrese můžeme interpretovat tak, že index fiskální demokracie roste spolu s tempem růstu HDP, klesá s rostoucí mírou nezaměstnanosti a klesá s růstem státního dluhu, což je v souladu s vyslovenou hypotézou. Efekt stárnutí populace na fiskální demokracii je neprůkazný.

Tutéž regresi provedeme pro data z Německa a Spojených států. Použijeme stejně dlouhou časovou řadu, tj. pro období 1995–2009, a oba způsoby řazení výdajů na obranu. Výsledky shrnují tabulky 4 a 5.

Tabulka 4

Regresní modely pro ČR, Německo a USA, obrana jako mandatorní výdaj

	CZ			DE			US		
	koeficient	p-value	t-statistic	koeficient	p-value	t-statistic	Koeficient	p-value	t-statistic
C	-85,622	0,385	-0,908	19,925	0,005	3,569	346,485	0,245	1,235
GDP	1,096	0,025	2,624	0,204	0,343	0,996	-0,901	0,588	-0,560
UNEMPL	-2,203	0,001	-4,386	-1,399	0,003	-3,899	-12,190	0,000	-5,305
DEBT	-0,845	0,100	-1,812	-0,493	0,001	-4,864	0,835	0,203	1,363
OLD	9,087	0,240	1,250	0,856	0,066	2,065	-24,172	0,326	-1,033
R2	0,773			0,877			0,935		
D-W	2,332			1,941			1,005		
P-value (F)	0,003			0,000			0,000		

Zdroj: vlastní výpočet

23 To platí hlavně pro Spojené státy, kde podíl populace ve věku 65 let a více na celkové populaci během sledovaného období vzrostl pouze o 0,2 p. b. Naopak v ČR to bylo o 1,9 p. b., a v Německu dokonce o 4,8 p. b.

V případě Německa jsou statisticky signifikantní na 10% hladině všechny proměnné s výjimkou *GDP*. Z výsledků můžeme vyvodit v podstatě stejné závěry jako v případě České republiky, pouze s tím rozdílem, že pozitivní efekt růstu HDP na fiskální demokracii není průkazný. Výsledky regrese pro Spojené státy nejsou uspokojivé a kromě prokázaného negativního efektu míry nezaměstnanosti neumožňují vyvodit žádný jasný závěr. Statisticky významná je jen proměnná *UNEMPL*. Koeficienty determinace v obou zemích dosahují vyšších hodnot, než u modelu pro Českou republiku.

Tabulka 5

Regresní modely pro ČR, Německo a USA, obrana jako diskreční výdaj

	CZ			DE			US		
	koeficient	p-value	t-statistic	koeficient	p-value	t-statistic	Koeficient	p-value	t-statistic
C	-50,447	0,544	-0,628	21,038	0,000	5,667	282,396	0,089	1,885
GDP	1,077	0,013	3,001	0,163	0,258	1,200	-1,482	0,116	-1,723
UNEMPL	-2,120	0,001	-4,966	-1,114	0,001	-4,670	-9,215	0,000	-7,508
DEBT	-0,716	0,102	-1,801	-0,438	0,000	-6,500	0,341	0,322	1,042
OLD	6,735	0,303	1,087	0,798	0,016	2,894	-17,010	0,203	-1,361
R²	0,826			0,921			0,965		
D-W	2,320			2,173			1,101		
P-value (F)	0,001			0,000			0,000		

Zdroj: vlastní výpočet

Výsledky shrnuté v tabulce 5 ukazují, že začlenění výdajů na obranu mezi diskreční výdaje nemá žádný podstatný vliv.

S vědomím, že kvalitu odhadu parametrů v individuálních regresích pravděpodobně narušila délka časové řady, můžeme zkusit použít panelovou regresi,²⁴ což nám umožní významně zvýšit počet pozorování. Ekonomická logika modelu zůstává stejná. Proměnné a časové řady převezmeme z modelů pro jednotlivé země. Model bude mít podobu

$$IFD_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 \cdot GDP_{i,t} + \beta_2 \cdot UNEMPL_{i,t} + \beta_3 \cdot DEBT_{i,t} + \beta_4 \cdot OLD_{i,t} + u_{i,t}. \quad (6)$$

Výsledky shrnují tabulky 6 a 7. Jestliže zařadíme výdaje na obranu mezi quasi-mandatorní, budou znaménka koeficientů u všech proměnných s výjimkou *OLD* v souladu s předpoklady, tzn. kladné pro proměnnou *GDP* a záporná pro proměnné *UNEMPL* a *DEBT*. Všechny proměnné jsou signifikantní na 1% hladině významnosti, hodnota koeficientu determinace je však pouze 0,71.

24 Použita byla metoda pooled OLS. Jako logičtější se může jevit použití modelu s fixními efekty, ale to vede ke statisticky méně významným výsledkům.

Tabulka 6

Panelová regrese pro ČR, Německo a USA, výdaje na obranu jak mandatorní výdaj

	Koeficient	p-value	t-statistic
C	20,502	0,001	3,505
GDP	1,378	0,001	3,802
UNEMPL	-3,586	0,000	-6,343
DEBT	-0,367	0,000	-5,193
OLD	1,543	0,002	3,335
R2	0,710		
D-W	0,793		
P-value (F)	0,000		

Zdroj: vlastní výpočet

Začleněním výdajů na obranu mezi diskreční výdaje dostaneme mírně odlišné výsledky. Koeficient u proměnné *OLD* vychází negativní, tj. v souladu s hypotézou o nepříznivém vlivu stárnutí populace na fiskální flexibilitu. Druhým rozdílem je, že statisticky nevýznamný koeficient u proměnné *DEBT* neumožňuje potvrdit efekt státního dluhu. Hodnota R^2 je 0,836, tedy vyšší než v předchozím případě.

Tabulka 7

Panelová regrese pro ČR, Německo a USA, výdaje na obranu jako diskreční výdaj

	Koeficient	p-value	t-statistic
C	56,599	0,000	11,670
GDP	0,858	0,007	2,855
UNEMPL	-3,503	0,000	-7,472
DEBT	0,058	0,331	0,984
OLD	-1,084	0,007	-2,827
R2	0,836		
D-W	0,851		
P-value (F)	0,000		

Zdroj: vlastní výpočet

Analýza faktorů indexu fiskální demokracie nám spolehlivě potvrdila pouze negativní vztah indexu fiskální demokracie a míry nezaměstnanosti. Panelová regrese indikuje ještě pozitivní vliv růstu HDP na index. Dopady podílu dluhu na HDP a podílu populace v poproduktivním věku překvapivě nelze potvrdit.

6. Závěr

Jedním z negativních dopadů rostoucího podílu mandatorních výdajů na celkových výdajích státního rozpočtu je snižování flexibility fiskální politiky, tj. využitelnosti rozpočtových výdajů jako stabilizačního hospodářsko-politického nástroje. Ekonomická teorie spojuje růst mandatorních výdajů s akumulací politických

závazků. Schválení jakéhokoliv zákonem předurčeného výdaje zavazuje k realizaci tohoto výdaje všechny budoucí generace politiků. Protože je v praxi velmi obtížné tyto závazky omezit nebo rušit, dochází k jejich akumulaci. Každá nově zvolená politická reprezentace má pak stále menší možnost využít veřejné finance k uskutečňování svých vlastních hospodářsko-politických cílů, protože o způsobu použití vybraných daní již rozhodli předem její předchůdci. Tento problém je označován jako ztráta fiskální demokracie. Jako měřítko flexibility fiskální politiky lze použít index fiskální demokracie, který v roce 2010 poprvé použili E. Steuerle a T. Roeper. Index poměřuje podíl rozpočtových příjmů, které zbudou po realizaci mandatorních výdajů, k celkovým rozpočtovým příjmům. Čím nižší hodnoty index dosahuje, tím větší je ztráta fiskální demokracie a nižší flexibilita fiskální politiky.

Výsledky provedené kvantitativní analýzy jsou v souladu s teorií akumulace politických závazků. V České republice došlo během posledních 15 let k poklesu hodnoty indexu fiskální demokracie o více než dvě třetiny. Hlavními příčinami ztráty fiskální demokracie jsou vysoká dynamika výdajů na starobní důchody, pomalejší růst rozpočtových příjmů ve srovnání s tempem růstu mandatorních výdajů, a v poslední době také růst nákladů na dluhovou službu. Po realizaci všech mandatorních výdajů bylo v roce 2009 možné pro aktivní fiskální politiku využít přibližně 10% rozpočtových příjmů. Pokud zahrneme do mandatorních výdajů i výdaje na obranu, činil tento podíl přibližně 6%. Ve srovnání s Německem a Spojenými státy však byla situace v ČR relativně příznivá.

Ze sledovaných zemí představuje flexibilita fiskální politiky z dlouhodobého pohledu největší problém v Německu. Započteme-li výdaje na obranu mezi diskreční výdaje, byla situace po celé sledované období až do příchodu recese 2008–2009 nejlepší ve Spojených státech. Pokud výdaje na obranu zařadíme mezi quasi-mandatorní, dosahoval index fiskální demokracie s výjimkou období 1998–2001 nejvyšších hodnot v České republice. Rozdíl mezi oběma metodami je vysvětlitelný relativně vysokým podílem výdajů na obranu v americkém federálním rozpočtu.

V období hospodářské recese 2008–2009 došlo k poklesu indexu fiskální demokracie ve všech třech zemích. Zdaleka největší propad zaznamenaly Spojené státy, kde se index fiskální demokracie dostal do záporných hodnot, tj. mandatorní výdaje překročily objem celkových rozpočtových příjmů. Změny indexu fiskální demokracie zde jsou silněji korelované s růstem HDP, než v České republice a Německu.

Pomocí klasického regresního modelu byl testován vliv potenciálních faktorů indexu fiskální demokracie. Jako nezávisle proměnné byly částečně na základě výsledků dostupných modelů sociálních výdajů a částečně na základě teoretické analýzy zvoleny růst HDP, míra nezaměstnanosti, podíl státního dluhu na HDP a podíl populace ve věku 65 let a více na celkové populaci. Hypotézou byl pozitivní efekt růstu HDP a negativní efekty růstu míry nezaměstnanosti, růstu státního dluhu a růstu podílu populace v poproduktivním věku. Modely pro jednotlivé země jednoznačně potvrdily pouze hypotézu o negativním vlivu míry nezaměstnanosti na index fiskální demokracie. Předpokládané efekty míry růstu HDP a růstu státního dluhu byly indikovány pouze v modelech pro Českou republiku a Německo. Model pro Spojené státy naopak ukazuje negativní dopad stárnutí populace na fiskální demokracii. Panelová

regrese ukazuje pozitivní vztah indexu fiskální demokracie s růstem HDP a negativní vztah s růstem míry nezaměstnanosti, efekty růstu podílu státního dluhu na HDP a stárnutí populace nejsou prokazatelné.

Literatura

- ANDERSON, B. 2009. Design of Budget Systems and Fiscal Outcomes. Přednáška na konferenci 6th Annual Meeting of OECD Asian Senior Budget Officials, Bangkok, 2009.
- AUERBACH, A. J. 2003. Fiscal Policy, Past and Present. *Brookings Papers on Economic Activity*. 2003, vol. 2003, No. 1, pp. 75–138.
- AUERBACH, A. J.; GALE, W. G. 2009. Activist Fiscal Policy to Stabilize Economic Activity [Working Paper No. 15407]. Cambridge (MA): NBER, 2009.
- ATTINASI, M.; CHECHERITA, C.; NICKEL, C. 2009. What Explain the Surge in Euro Area Sovereign Spreads during the Financial Crisis of 2007-2009? [Working Paper No. 1131]. Frankfurt am Main: European Central Bank, 2009.
- BRENDNER, A.; DRAZEN, A. 2009. Do Leaders Affect Government Spending Priorities? [Working Paper No. 15368]. Cambridge (MA): NBER, 2009.
- FELDSTEIN, M. S. 2009. Rethinking the Role of Fiscal Policy. *American Economic Review*. 2009, Vol. 99, No. 2, pp. 556–559.
- FELDSTEIN, M. S. 2010. Preventing a National Debt Explosion [Working Paper No. 16451]. Cambridge (MA): NBER, 2010.
- FERRARESI, P. M.; MONTICONE, C. 2009. A Semi-Aggregated Model for Social Expenditure Projections. [Research Report No. 62]. Brussels: European Network of Economic Policy Research Institute, 2009.
- GREENSPAN, A. 2008. *The Age of Turbulence*. London: Penguin Books, 2008. ISBN 978-0-141-02991-7.
- IZÁK, V.; DUFOVÁ, E. 2006. Výdaje na sociální péči – nové státy Evropské unie a Česká republika. *Politická ekonomie*. 2006, Vol. 54, No. 6, pp. 762–777.
- KAPPE, R. 2009. Wheat from Chaff: Sensitivity Analysis of the Levels of Social Expenditure in OECD Countries. Paper presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association 67th Annual National Conference, Chicago 2009.
- LEAMER, E. E. 1985. Sensitivity Analyses Would Help. *American Economic Review*. 1985, Vol. 75, No. 3, pp. 308–313.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. 2006. *Průhledný státní rozpočet? Kudy tečou a kam prosakují naše veřejné finance*. Praha: Transparency International – Česká republika, 2006. www.transparency.cz/pdf/publikace/rozpocet_studie_01.pdf. ISBN 80-903032-8-5.
- KREJDL, A. 2006. Fiscal Sustainability – Definition, Indicators and Assessment of Czech Public Finance Sustainability [Working Paper No. 3/2006]. Praha: ČNB, 2006.
- OLSON, M. 1982. *The Rise and Decline of Nations*. New Haven, CT: Yale University Press. ISBN 978-0-300-03079-2.
- PIERSON, P. 1998. The Deficit and the Politics of Domestic Reform. In WEIR, M. (ed). *Social Divide: Political Parties and the Future of Activist Government*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1998. ISBN 0-8157-9288-3.
- ROSE, R. 1990. Inheritance before Choices in Public Policy. *Journal of Theoretical Politics*. 1990, Vol. 2, No. 3, pp. 263–291.
- SALA-I-MARTIN, X. 1997. I Just Ran Two Million Regressions. *American Economic Review*. 1997, Vol. 87, No. 2, pp. 178–183.

- STEUERLE, E. 2007. Defining Our Long-Term Fiscal Challenges. Přednáška pro Senate Budget Committee, Washington, 2007.
- STEUERLE, E. 2010. Budget for a Declining Nation. Přednáška pro National Economists Club, Washington 2010.
- STEUERLE, E. 2010. The US Is Broke? Here's Why. *USA Today*. January 27, 2010.
- STREECK, W.; MERTENS, D. 2010. An Index of Fiscal Democracy [Working Paper 10/3]. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, 2010.
- SUNSHINE, R. A. 2010. Mandatory Spending. Prezentace pro Congressional Budget Office, Washington, 2010.
- TANZI, V.; SCHUKNECHT, L. 2000. *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. ISBN 0 521 66410 1.
- MINISTERSTVO FINANČÍ ČESKÉ REPUBLIKY. 2010. *Konvergenční program České republiky*. Praha: Ministerstvo financí České republiky, 2010.
- EUROPEAN COMMISSION. 2009. *Sustainability Report 2009*. Luxembourg: European Commission, Directorate General, Economic and Financial Affairs, 2009.
- EUROPEAN COMMISSION. 2010. *Statistical Annex of European Economy Spring 2010*. European Commission, Directorate General ECFIN, Economic and Financial Affairs, 2010.

MANDATORY EXPENDITURE AND THE FLEXIBILITY OF FISCAL POLICY IN THE CZECH REPUBLIC

Vojtěch Roženský, Faculty of Finance and Accounting, University of Economics, Prague, nám. W. Churchilla 4, CZ – 130 67 Praha 3 (xrozv03@vse.cz)

Abstract

This paper deals with the development of mandatory expenditure and its effect on the flexibility of fiscal policy in the Czech Republic. Fiscal flexibility is measured by the Steuerle-Roeper index of fiscal democracy, which expresses the proportion of budgetary revenue that remains after covering mandatory expenditure, i.e. the proportion of resources available for discretionary spending. The lower the value of the index, the lower the flexibility of fiscal resources. A negative value indicates that tax revenue is not sufficient to cover mandatory expenditure and the government has no resources available for discretionary spending. The analysis of Czech fiscal data from the period between 1995 and 2009 shows, that even though the share of mandatory expenditure increases, the flexibility of fiscal policy is still substantially better compared to Germany. The results of the comparison with the United States are ambiguous, depending on methodology. Some of the possible determinants of fiscal flexibility were tested by OLS regression. The analysis confirmed a negative relation of unemployment rate with the index of fiscal democracy. Panel regression also indicates a positive effect of GDP growth and a negative effect of the debt-to-GDP ratio. The effect of population ageing was not confirmed.

Keywords

mandatory expenditure, fiscal policy, index of fiscal democracy

JEL classification

H61