

# Úřad Národní rozpočtové rady

**Nezávislé fiskální  
institute**

Úřad Národní rozpočtové rady

**Nezávislé fiskální instituce**

Sekce makroekonomických a fiskálních analýz

Informační studie

květen 2022

Pavel Morda ([pavel.morda@unrr.cz](mailto:pavel.morda@unrr.cz))

Ondřej Šíma ([ondrej.sima@unrr.cz](mailto:ondrej.sima@unrr.cz))

Adéla Zubíková ([adela.zubikova@unrr.cz](mailto:adela.zubikova@unrr.cz))

Úřad Národní rozpočtové rady

Holečkova 31, 150 00 Praha 5

tel.: 277 771 010

e-mail: [podatelna@unrr.cz](mailto:podatelna@unrr.cz)

[www.rozpoctovarada.cz](http://www.rozpoctovarada.cz)

## Úvod

Pojem *nezávislé fiskální instituce* (IFI) byl ve světovém měřítku ještě před dvěma dekádami znám pouze relativně úzkému okruhu osob. To se změnilo s propuknutím světové finanční krize v roce 2008 a následně s dluhovou krizí některých evropských ekonomik. Tyto dvě události znamenaly pro veřejné finance značný nárůst míry zadlužení. Je zřejmé, že vzrůstající zadlužení vládního sektoru s sebou přináší negativní dopady do celé ekonomiky. Navíc, veřejné finance jsou v rukou politiků a ti se ne vždy rozhodují pouze v zájmu svých občanů a všeobecného blaha, ale myslí též na vlastní politické cíle bez ohledu na dlouhodobé dopady svých rozhodnutí. To pak s sebou přináší přetrvávající vysokou míru zadlužení nebo dokonce její postupné zvyšování.

Výše zmíněné krize se tak staly důvodem a politický trh příčinou toho, že se zvýšil tlak na udržitelný vývoj veřejných financí. Monitorování veřejných financí tak bylo svěřeno IFI, jejichž masivní rozšíření spadá právě do období po roce 2008. Do této „vlny“ rozšiřování se řadí též Česká republika, která svoji IFI, tzv. Národní rozpočtovou radu, založila až v roce 2018. Ačkoliv se IFI mezi sebou liší v mnoha charakteristikách (právní ukotvení, institucionální uspořádání, velikost, svěřené úkony apod.), tak za hlavní důvod vzniku IFI je považováno prosazování vyšší transparentnosti veřejných financí a sledování jejich udržitelnosti ve středním a dlouhém období.

Funkčnost IFI je vždy zapotřebí vnímat v kontextu institucionálního prostředí dané země. O kompetencích IFI rozhodují veřejní představitelé jednotlivých zemí, což následně podmiňuje i vliv IFI na veřejné finance v dané zemi. Samotná IFI většinou nedisponuje dostatečnými nástroji pro snižování dluhu, ten musí být aktivně snižován vládou. Obecně se ukazuje, že kvalitní institucionální rámec spolu s fungující IFI vedou k dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí.

Cílem této studie je představit IFI z teoretického i praktického hlediska, a to se zaměřením na země EU. Obsah příspěvku je následující. V první kapitole je stručně ukázána vzájemná souvislost mezi politickým rozhodováním a ekonomickým systémem a jsou zde vysvětleny jednotlivé důvody pro zakládání IFI. Ve druhé kapitole jsou charakterizovány fungující IFI v současném světě (počet, kompetence a jejich hodnocení pomocí indexů mezinárodních organizací). Ve třetí kapitole je vyhodnocován vliv IFI na veřejné finance.

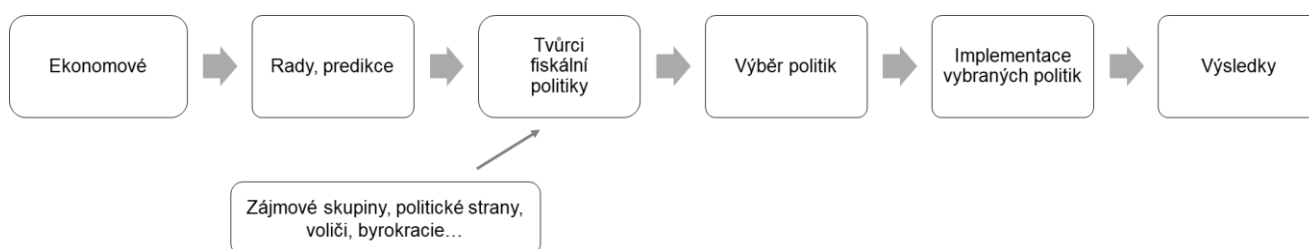
## 1 Politický trh, veřejné finance a nezávislé fiskální instituce

V Úvodu byl naznačen konflikt mezi zájmem politiků a zdravým vývojem veřejných financí, potažmo ekonomiky jako celku. Výsledek tohoto konfliktu se obvykle projeví ve vzrůstající míře zadlužení vládního sektoru, resp. horšího ekonomického růstu. Negativa spojená s vyšším zadlužením jsou zejména ve formě vyšších výdajů na obsluhu dluhu a menšího fiskálního prostoru pro stabilizaci ekonomiky v případě hospodářské poruchy či vnějšího šoku. Zásadní je tudíž sledovat chování politiků a jeho dopady na vývoj veřejných financí (a ekonomiky jako celku) a vnímat důvody vzniku IFI v tomto kontextu.

### 1.1 Politický trh a veřejné finance

Veřejné finance (fiskální politika) jsou v rukou politiků. Politici působí na politickém trhu, kde se kromě nich nachází voliči, různé zájmové skupiny, byrokratický aparát apod. Politici by na tomto trhu měli dbát na všeobecné blaho všech občanů při současném zachování zdravého vývoje veřejných financí. Optimální „rozhodovací proces“ politiků, jehož vyústěním by mělo být užití takových nástrojů fiskální politiky, které by neohrožovaly dlouhodobou udržitelnost veřejných financí, zachycuje graf níže.

**Graf 1 Optimální rozhodovací proces politiků**



Zdroj: Meier (1995); upraveno.

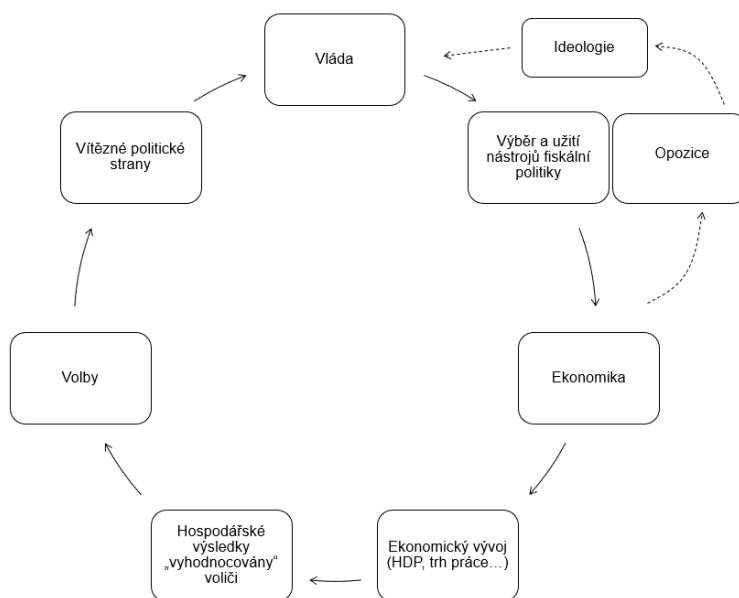
Z grafu vyplývá, že politici nedělají svá rozhodnutí týkající se ekonomiky a veřejných financí sami ve vzduchoprázdnu, ale že jsou ovlivňováni ekonomy a četnými skupinami dalších subjektů. Vždy však dochází k tomu, že politik zvolí tu nejhodnější možnost pro společnost jako celek a na celý proces rozhodování dohlíží zvnějšku

(exogenně), tj. neovlivňuje jej a ani sám není ovlivňován ostatními subjekty v neprospěch občanů a veřejných financí.

Zdálo by se tak, že politik je zároveň i dobrým hospodářem řídicím se obecně platnými ekonomickými principy, které přináší dobro do celé společnosti. Vždyť i při zrodu moderní ekonomické teorie se tehdejší ekonomové nazývali politickými ekonomy (A. Smith, D. Ricardo, J. S. Mill) a Millova kniha „Principy politické ekonomie“ vydaná v roce 1848 se na „politiku“ odkazuje již ve svém názvu. Postupně však docházelo k rozdělení politické a ekonomické vědy a to díky snižující se přímé kontrole vládnoucí třídy nad ekonomikou a opouštění vládní formy monarchie a příklonu k vládě zástupců lidu (různé formy parlamentní demokratické republiky). Oddělené vnímání politické a ekonomické vědy trvalo de facto až do 70. let 20. století. V té době totiž svět zažil pád bretonwoodského měnového systému, dva ropné šoky a stagflaci (současný růst míry inflace a stagnace ekonomiky při vysoké míře nezaměstnanosti). Tyto události vyvolaly četné zásahy politiků do chodu ekonomik, s jejichž dědictvím se některé země – a především jejich veřejné finance – potýkají prakticky dodnes. Vlivem těchto událostí se začíná politická a ekonomická věda v mnohém prolínat a do popředí zájmu se dostává tzv. politická ekonomie, která je nyní nedílnou součástí ekonomické teorie.

Politická ekonomie zkoumá oboustranný vztah mezi politickým a ekonomickým vývojem při užití technik, které nabízí ekonomická teorie. Politik tudíž není vnímán jako neovlivnitelný subjekt vně ekonomického systému myslící pouze na zvyšování sociálního blahobytu, ale je chápán – obdobně jako jakýkoliv jedinec nebo podnik – jakožto subjekt snažící se maximalizovat svůj užitek. Dochází tak k tomu, že politik je součástí politicko-ekonomického systému, který politik sám svými činy ovlivňuje a je také tím, kdo je ostatními různorodými subjekty ovlivňován. Značně stylizovaný graf 2 zachycuje tuto základní myšlenku.

**Graf 2 Politicko-ekonomický systém**



Zdroj: Frey (1978); upraveno.

Právě přístupy politické ekonomie velice často slouží jako objektivní odůvodnění vzniku a existence IFI. Následující část proto představí důvody vzniku IFI z pohledu ekonomické teorie.

## 1.2 Důvody vzniku nezávislých fiskálních institucí

Předchozí část textu končila myšlenkou o působení politiků na ekonomiku a naopak. Tento vliv se nejvíce zrcadlí ve vývoji veřejných financí, a to obzvláště v dynamice dluhu. Některé vyspělé země se začaly silně zadlužovat v 70. letech minulého století<sup>1</sup> a dle Alesina a Perotti (1995) na to měl značný vliv politický systém v tamních ekonomikách (rozpočtový proces, struktura vlády apod.). Silně se též začínala projevovat redistribuční funkce veřejných financí spojená s vyššími nároky na výdajové straně rozpočtu (Alesina a Passalacqua, 2015).

<sup>1</sup> K nárůstu zadlužení docházelo též po světových válkách nebo velké depresi. Po těchto událostech však došlo k rapidnímu snížení poměru zadlužení k HDP (Mulas-Granados, 2018). Od 70. let 20. století, kdy nastal opětovný nárůst zadlužení, ale k jeho poklesu došlo pouze v některých ekonomikách nebo jen velmi nepatrně.

Zvyšující se veřejné zadlužení však přinášelo problémy do celé ekonomiky (mj. efekt vytěsňování soukromých investic, negativní signály na finanční trhy apod.). Bylo zřejmé, že se musí změnit institucionální uspořádání fiskální politiky. Nabízely se přinejmenším tři možnosti, jak situaci vyřešit: a) vytvořit tzv. fiskální pravidla, b) odejmout některá rozhodnutí v oblasti veřejných financí z rukou politiků a delegovat je na nezávislou technokratickou instituci, c) založit nezávislou apolitickou instituci, která by „pouze“ dohlížela nad zdravým vývojem veřejných financí.<sup>2</sup>

V oblasti fiskální politiky se od konce 80. let 20. století začínají prosazovat tzv. fiskální pravidla (Beetsma a Debrun, 2016), která obvykle stanovují limit pro určitý fiskální ukazatel (výdaje, saldo, dluh apod.<sup>3</sup>). Pokud by tedy dle predikcí mělo dojít k překročení limitu stanovenému fiskálním pravidlem, pak by vláda měla přijmout taková opatření, která toto překročení eliminují. Problém byl ovšem v tom, že formulace a dodržování fiskálních pravidel byly často v gesci politiků a vznikal tak problém, že politici „hlídají sami sebe“ a pravidla si dle svých uvážení různě upravují. Není proto překvapením, že docházelo k častému nedodržování těchto fiskálních pravidel. Jako logické se jevílo založit nezávislou instituci, která by měla v gesci péči o fiskální politiku. Argumentovalo se mj. tím, že měnová politika je delegována na nezávislou instituci, na centrální banku.

V kontextu fiskální politiky tak přicházely v úvahu dvě možnosti, jakou podobu by nezávislá fiskální instituce měla mít. Jednak by bylo možné založit technokratickou instituci. Na tuto instituci by se delegovaly předem jasně dané úkoly a rozhodnutí v oblasti fiskální politiky. Tyto návrhy však zůstaly spíše akademickým cvičením nežli praktickým řešením, protože se naráželo na principy demokratického režimu a neochotu politiků delegovat alespoň část svých kompetencí na nezávislý subjekt. Kompromisem se tudíž jevil vznik určité nezávislé instituce, která by dohlížela na dodržování fiskálních pravidel a dlouhodobou udržitelnost veřejných financí, a zároveň by neodnímala z rukou volených zástupců nástroje fiskální politiky.<sup>4</sup> Proto po globální finanční krizi z let 2008 a 2009 dochází k masivnímu nárůstu vzniku IFI.

IFI jsou nezávislé instituce snažící se zvyšovat transparentnost fiskální politiky<sup>5</sup>, upozorňovat politiky a širší veřejnost na dopady spojené s aktuálně prováděnou fiskální politikou a dbát na střednědobou i dlouhodobou udržitelnost veřejných financí. IFI však nepředstavují náhradu za volené představitele (politiky), kteří stále rozhodují o nástrojích fiskální politiky, tj. rozhodují o parametrech a prioritách v oblasti veřejných příjmů a výdajů. IFI mají především roli poradní a kontrolní. V praktické rovině IFI provádí různé objektivní analýzy veřejných financí (např. dopady zamýšlených změn v daňové či výdajové politice na udržitelnost veřejných financí), posuzují adekvátnost makroekonomických predikcí, od nichž se odvíjí střednědobé fiskální rámce, sledují dodržování fiskálních pravidel apod.

**Důvody vzniku IFI** lze intuitivně vyčíst již z předchozích řádků. Důvody obvykle vyvěrají z rozporu mezi obecným blahobytem a snahou politiků maximalizovat svůj užitek. Zjednodušeně řečeno tento konflikt odráží příklon prakticky všech osob, ať již politiků nebo jejich voličů, k současnému zvyšování komfortního stylu života bez dostatečného důrazu na budoucí vývoj. Politici se snaží v rámci svého několikaletého volebního mandátu zapůsobit na své voliče a mnohdy zvyšují vládní výdaje bez ohledu na důsledky těchto kroků. Obvykle platí, že čím vyšší je konkurence na politickém trhu (tj. vysoký počet politických stran a politická roztříštěnost), pak je tato soutěž o přízeň voliče vyšší, a obvykle končí vyššími vládními výdaji a zvyšujícím se zadlužením vládního sektoru. Na druhé straně voliči podléhají domněnám, že politické sliby o zodpovědném vládnutí budou vždy naplněny a zcela si neuvědomí negativní dopady nastalých změn, kterými se politici snaží zalíbit. Tyto negativní důsledky totiž mohou dopadnout až na následující novou vládu nebo za několik desítek let v budoucnu na další generace.

<sup>2</sup> Nabízí se ještě další možnosti, jak veřejné finance monitorovat. Jednak je možné založit nezávislý rozpočtový výbor v rámci parlamentu, nebo případně svěžit tuto roli orgánům kontroly hospodaření státu. V obou případech dle von Trapp a Nicol (2018) je dosaženo nižší míry nezávislosti dané instituce nežli v případě vzniku samostatné IFI. Navíc, orgány kontroly hospodaření státu se zaměřují na ex post kontrolu. IFI se naopak dominantně věnují ex ante analýze.

<sup>3</sup> Další možností by bylo užítí dat z trhu. Např. by se měřila riziková prémie u přesně definovaných cenných papírů za určité období apod. (Hatchondo a kol., 2012).

<sup>4</sup> Fiskální politika – na rozdíl od měnové politiky, která má jeden hlavní a nejčastěji užívaný nástroj (krátkodobou úrokovou míru) – má mnoho nástrojů na straně veřejných příjmů (různé typy daní) a výdajů. IFI by tudíž měly kontrolovat jen cíl fiskální politiky (dlouhodobou udržitelnost veřejných financí) – stejně jako centrální banky mají obvykle cíl měnové politiky vyjádřený jako určitou míru inflace – ale rozhodování o daňovém a výdajovém mixu by mělo stále náležet do rukou politiků. V případě delegace určitých úkonů (např. sledování udržitelnosti) z oblasti fiskální politiky tak dochází k vyšší míře institucionální nezávislosti (vznik IFI), avšak nedochází k delegování stanovení parametrů nástrojů fiskální politiky. Nezávislost v oblasti nástrojů fiskální politiky – na rozdíl od nástrojů měnové politiky – tak stále není naplněna.

<sup>5</sup> Fiskální transparentnost znamená snadnější dostupnost informací pro širší spektrum uživatelů o výsledcích hospodaření veřejného sektoru, záměrech fiskální politiky a jejich dopadu na udržitelnost veřejných financí (Kopits a Craig, 1998). Fiskální transparentnost ovlivňuje nejen IFI, ale také politické faktory (Alt a kol., 2006).

Detailnější zachycení výčtu příčin vzniku IFI shrnují následující body.

### 1. Existence politického cyklu

Vláda v období před volbami má tendenci zvyšovat výdaje bez ohledu na fázi ekonomického cyklu (Beetsma a Debrun, 2018). Občané si neuvědomují rozpočtové omezení vlády a vnímají pouze zvyšování výdajů směřujících k nim ve formě např. sociálních dávek. Občané-voliči tedy podléhají tzv. fiskální iluzi (Alesina a Passalacqua, 2015). Politický cyklus se tak projevuje obvykle pouze u fiskálních proměnných (Cukierman a Meltzer, 1986; Rogoff, 1990), nikoliv u makroekonomických veličin, jako je nezaměstnanost či inflace, jak bylo typické pro dřívější teorie politického cyklu (Nordhaus, 1975). Politický cyklus je v realitě umožněn tzv. informační asymetrií mezi voliči a politiky, a to i za předpokladu racionálních voličů (Rogoff a Sibert, 1988). Voliči získávají a zpracovávají informace až se zpožděním, a nejsou tak zcela schopni rozlišit dopady politických rozhodnutí. Navíc, pokud je v očích veřejnosti vláda akceschopná, tak si veřejnost může dočasně myslet, že např. snižování daní je důsledkem vyšší efektivity vládního rozhodování. Informační asymetrie je politiky využívána mj. k tomu, že vytváří příliš optimistické makroekonomické předpovědi, které voliči nemají z důvodu omezeného přístupu k datovým zdrojům možnost ověřit.

Stěžejní problém představuje existence tzv. efektu západky. Bird (1972) si všiml toho, že po nárůstu výdajů vlády nedochází k jejich poklesu na původní úroveň, ale výše výdajů zůstává trvale vyšší. Tzn. s každým nárůstem výdajů (příp. snížením příjmů) před volbami není obvykle spojeno jejich adekvátní snížení (zvýšení) po volbách.

### 2. Časová nekonzistence

Časová nekonzistence se týká volnosti v rozhodování politiků. Pokud politik nejprve prohlásí, že bude prosazovat zodpovědnou fiskální politiku, ale později od těchto prohlášení odstoupí a prosazuje neudržitelnou fiskální politiku, pak se jedná o časově nekonzistentní chování (Kydlanď a Prescott, 1977). Lze si představit, že se v rámci veřejných financí stanovují několikaleté rozpočtové rámce, při jejichž tvorbě se politici zaváží k fiskální restrikci. Avšak nakonec své sliby v několikaletém horizontu nesplní (Beetsma a Debrun, 2018). To povede nejen ke ztrátě důvěry v tyto politiky, ale také k nastolení cesty neudržitelnosti veřejných financí. Samostatným problémem je již zmíněný optimismus při vytváření makroekonomických předpovědí (Larch a kol., 2021), kdy politici na základě nich vytvoří rozpočtový rámec na několik dalších období, avšak realita pak bude jiná a skutečný ekonomický vývoj se odkloní od optimistické předpovědi k horším výsledkům.

### 3. Problém společných zdrojů

V rámci diskutování rozpočtu politik preferuje své projekty či region původu a chce pro tyto oblasti co možná největší zdroje, a to mnohdy aniž by si uvědomil náklady, které to s sebou nese. Jinými slovy, politik nebere v úvahu zdanění, které je stanoveno na celospolečenské úrovni. To znamená, že daně pro pokrytí nákladů na konkrétní projekt či region jsou placeny ve finále i těmi, kteří z daného protěžovaného programu nemají žádný užitek (Weingast a kol., 1981; Baron a Ferejohn, 1989). Tyto daně jsou společnými zdroji, ale výdaje z nich financované nejsou alokovány všem daňovým poplatníkům. Tento problém vzniká zejména u zemí se silnými regiony (Itálie, Španělsko, Argentina a další) a je posilován činností tzv. zájmových skupin, které jsou schopny ovlivnit centrální vládu v oblasti veřejných výdajů tak, aby z těchto výdajů měly prospěch (Velasco, 1999, 2000).

### 4. Nadřazenost preferencí současné generace voličů nad zájmy i právy generací budoucích

Pokud v současnosti bude mít vláda vyšší výdaje nežli příjmy, pak to povede k deficitnímu hospodaření, které se propíše do nárůstu vládního dluhu. Akumulace dluhu však není možná donekonečna, protože vláda čelí tzv. mezikasovému rozpočtovému omezení, tj. i výše vládního zadlužení má své limity. Jestliže tedy vláda zvyšuje zadlužení v současnosti, musí jej v budoucích obdobích snižovat. To s sebou v budoucnu může nést omezení některých vládních výdajů nebo zvyšování daňové zátěže, které se dotkne dalších generací. Vládní dluh a jeho nárůst tak znamená redistribuci bohatství z budoucích generací na generaci současnou. Proto především jedinci mající nižší bohatství budou preferovat politické programy vedoucí k nárůstu dluhu, jelikož budou těžit ze současných vysokých vládních výdajů a/nebo nízké míry zdanění. Vyšší míra chudoby tak ve svém důsledku může vést k akumulaci vyššího dluhu, což podvazuje prosperitu budoucích generací, na které dopadnou nepopulární kroky v podobě zvýšené míry zdanění a/nebo nižších vládních výdajů (Alesina a Passalacqua, 2015). Nebude tudíž zajištěna mezigenerační solidarita.

## 5. Oslabování nepřítele

Polarizovaná společnost s různými názory obvykle preferuje různé politické strany, kterých může v takovém prostředí být několik. Tyto politické strany pak vytváří nejednotnou vládní koalici po volbách. Těchto několik stran pak může preferovat rozdílné názory v oblasti veřejných politik, především pak v otázce vládních výdajů. Kvůli nutnosti dosahovat politických kompromisů pak dochází ke schválení různých návrhů od těchto několika politických stran. Výdaje na všechny tyto návrhy však převyšují zdroje dostupné pro financování vládních výdajů (Passarelli a Tabellini, 2013). Dochází tak k dluhovému financování výdajů ústící v nárůst vládního zadlužení. Dle autorů Grilli a kol. (1991) dluh rostl více v ekonomikách s parlamentní demokracií s více politickými stranami. Obdobně Volkerink a de Haan (2001) dochází k závěru, že ve více fragmentovaných vládách s těsnou většinou mají vlády tendenci mít vyšší deficity. Alesina a Glaeser (2005) poukazují na fakt, že koaliční vlády utrácí hodně na sociálním zabezpečení. Alesina a kol. (2010) tvrdí, že silnější vlády (prezidentské systémy a silnější vlády v parlamentní demokracii) stabilizují ekonomiku v krizi více, přičemž je pravděpodobnější, že se tato stabilizace stane na počátku volebního cyklu.

## 6. Dluh jako „dědictví“ předešlé vlády

Současná vláda si není jistá svým znovuzvolením. Neví tedy, zda bude vládnout i v dalším období či nikoliv. Ráda by však ještě učinila některé kroky, jimiž se pokusí ovlivnit výsledek voleb ve svůj prospěch a zároveň tak může nepříznivě ovlivnit budoucí vývoj veřejných financí. Tyto kroky obvykle znamenají nárůst zadlužení (Alesina a Tabellini, 1990). Čím nižší je pravděpodobnost znovuzvolení současné vlády, tím vyšší je pravděpodobnost nárůstu dluhu. V praktické rovině se může jednat např. o zvýšení vládních výdajů mandatorní povahy. Těmito kroky však ovlivní i politiku budoucí vlády, která se dostane k moci v dalším volebním období. Nová vláda tak bude muset v této politice pokračovat, případně provést nepopulární kroky vedoucí k pozastavení narůstajícího zadlužení. To tedy znamená, že současná vláda svými kroky „sváže ruce“ budoucí vládě a budoucí vláda tak může mít méně prostoru pro provádění stabilizační politiky.

## 7. Dobývání renty

Dobývání renty lze obecně definovat jako využití politického procesu zájmovými skupinami k obohacení se na úkor jiných. Dobývání renty je přítomné pouze na (vládou) regulovaných trzích. Jednotlivé zájmové skupiny tak vynakládají zdroje na získání výhod, které plynou z udělení vládních privilegií. Mezi zájmové skupiny mohou patřit samotní politici a mezi jejich privilegia patří rozhodování o vládních výdajích a příjmech. Politik se tak bude snažit dobývat rentu, pokud je u moci. Zároveň toto dobývání renty nesmí překročit určitou „společensky únosnou“ mez, jelikož by pak nemusel být znovuzvolen, a přišel by tak o možnost dobývat rentu i v dalším volebním období. Toto dobývání renty však dle Lucas a Stokey (1983) a Yared (2010) povede k akumulaci dluhu.

Z výše uvedeného textu v souhrnu vyplývá "rozpor" mezi vládními příjmy a výdaji. Vládní příjmy (daně) naráží na své limity při vysoké míře zdanění (viz logiku Lafferovy křivky). Pokud je vysoká míra zdanění, pak se subjekty placení daní vyhýbají (např. rozvoj šedé ekonomiky), v krajním případě volí emigraci do jiného státu s výhodnějším daňovým systémem. Pokud je daňové zatížení nízké, pak nejsou dostatečné zdroje k financování vládních výdajů. Na druhé straně existují tlaky na růst vládních výdajů mající příčiny jednak v samotném vývoji ekonomiky (např. Baumolův zákon<sup>6</sup>), tak v existenci základních funkcí veřejných financí (např. stabilizační funkce v období hospodářského poklesu, poskytování veřejných statků apod.) a především pak v existenci politického trhu. Výše výdajů v delším období je sice limitována rozpočtovým omezením vládního sektoru, avšak krátkodobé zájmy politiků mohou převládnout, a nastavit tak cestu k překročení rozpočtového omezení a neudržitelnosti veřejných financí.

<sup>6</sup> Baumolův zákon tvrdí, že pokud rostou mzdy v soukromém sektoru, pak o jejich zvýšení usilují také zaměstnanci veřejného sektoru, přestože toto požadované zvýšení neodpovídá růstu produktivity práce.

## 2 Nezávislé fiskální instituce: vývoj, popis a komparace

Následující podkapitola se věnuje historii, charakteristice a mandátu IFI s důrazem na vývoj v EU. Dále text pokračuje představením databází a indexů zachycující znaky evropských IFI.

### 2.1 Vývoj a charakteristika nezávislých fiskálních institucí

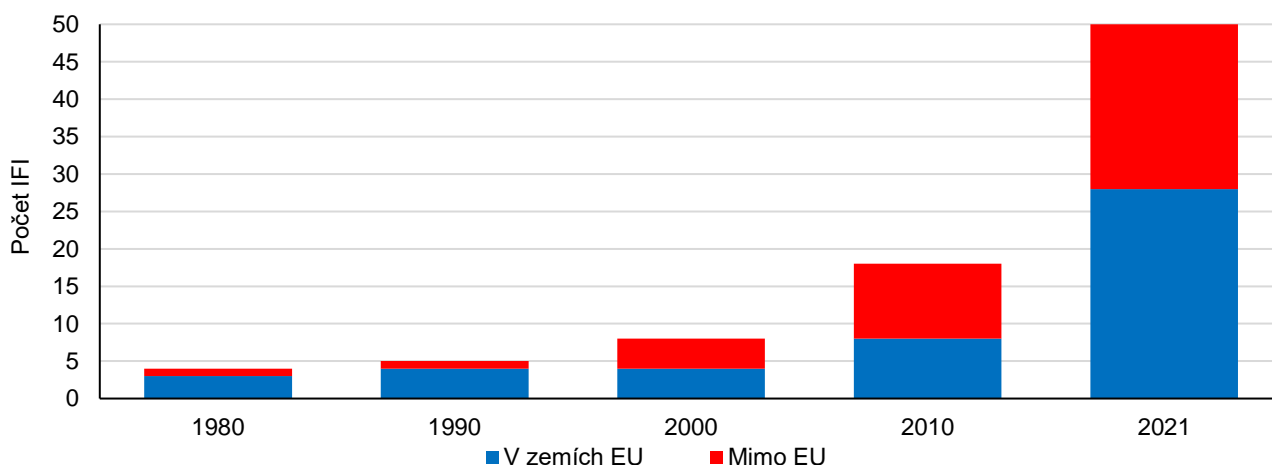
První zemí, která ustanovila IFI, byla Belgie v roce 1936, následovalo Nizozemsko (1945), Dánsko (1962), Rakousko (1970) a mimo EU Spojené státy americké (1974). V období od druhé poloviny 70. let do eskalace globální finanční krize v roce 2008 vzniklo jen několik nezávislých fiskálních institucí, s výjimkou Švédska však mimo EU. Dlouhodobé problémy veřejných financí některých členů unie a dopady krize podnítily vznik mnoha nových IFI na starém kontinentě.<sup>7</sup>

Tento fakt zapříčinil časový nesoulad mezi vznikem IFI a vznikem fiskálních pravidel. Fiskální pravidla v EU měla svůj původní základ v Maastrichtské smlouvě (1992). Jednalo se o dobře známá pravidla výše dluhu (maximálně 60 % HDP) a salda vlády (maximální deficit 3 % HDP). V roce 1997 byl přijat Pakt stability a růstu, který dále specifikoval fiskální pravidla a sankce při jejich nedodržování. Ačkoliv byl Pakt upraven v roce 2005, tak ani tyto snahy neodvrátily dluhovou krizi členských zemí, která časově následovala po globální finanční krizi. Jako reakce na tyto události byl Pakt opět modifikován a došlo k dalším krokům vedoucím k přísnější kontrole fiskální politiky. Právě sem spadá tzv. „Six-pack“ z roku 2011 (balíček šesti předpisů detailněji upravující Pakt), Fiskální úmluva z roku 2012 (zásady Paktu by měly být začleněny do národní legislativy, přísnější dohled nad rozpočtovým procesem apod.) a „Two-pack“ z roku 2013 (přísnější dohled nad rozpočtovými plány a těsnější koordinace mezi členy).

Především na základě směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států, která je součástí „Six-packu“, a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 473/2013 ze dne 21. května 2013, které je součástí „Two-packu“, existují IFI ve všech zemích Evropské unie (včetně České republiky) s výjimkou Polska. V mnoha zemích Evropy tak byl vyřešen výše zmiňovaný problém časového nesouladu mezi implementací fiskálních pravidel (počátek 90. let 20. století) a vznikem IFI (masivnější rozšíření v EU o téměř dvě dekády později). Dlouhou dobu tak existoval paradox, že vláda „hlídala sama sebe“, zda fiskální pravidla dodržuje.

Jak již bylo zmíněno, potřeba ustanovit IFI se neomezila pouze na Evropu, o čemž svědčí vznik podobných institucí v Austrálii, Střední a Jižní Americe (Mexiko, Chile, Peru), Africe (Uganda, Keňa, Jihoafrická republika) a Asii (Gruzie, J. Korea, Vietnam). Vývoj počtu IFI zachycuje graf 3.

**Graf 3 Počet IFI ve světě**



Zdroj: IMF Fiscal Council Dataset (2022); výpočty ÚNRR.

Dle Wyplosze (2018) by IFI měla být zřízena ústavním zákonem, aby nebylo snadné se IFI „zbavit“ v momentech, kdy se existence IFI politikům „nehodí“ (von Trapp a Nicol, 2018). Mezi takové momenty patří (znovu)zvolení „politicky nevhodného“ člena IFI, požadavky IFI na dodání informací od politiků, změna ministrů (ať již mimořádná z důvodu odvolání nebo po volbách v rámci střídání moci). V neposlední řadě silnou nevoli politiků může

<sup>7</sup> Dle Alt a kol. (2006) je obvyklé, že po (fiskální) krizi dojde ke zlepšení fiskálního rámce a transparentnosti.

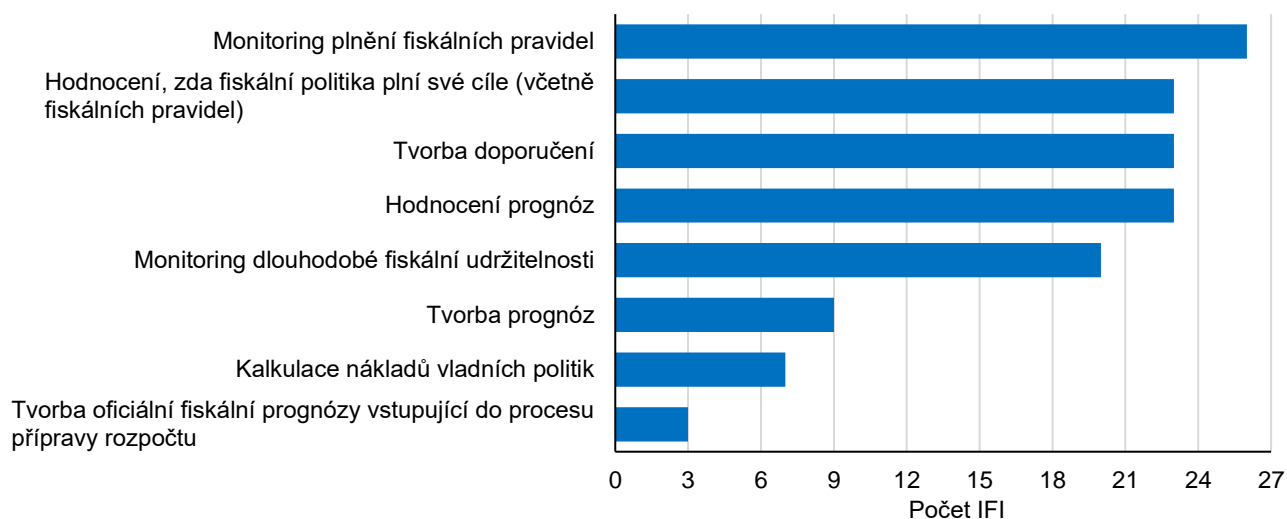


vyvolávat zveřejnění různých studií a zpráv z dílny IFI. V realitě však ústavní základ mají v zemích EU pouze tři IFI, a to v Maďarsku, Litvě a na Slovensku. Převládající formou právního základu IFI je ukotvení v primární legislativě.

Ve vedení IFI je obvykle rada složená z předsedy a případně dalších členů. Vedení IFI v zemích EU sestává průměrně ze šesti osob, ale mezi jednotlivými IFI panují v tomto ohledu značné rozdíly. V Dánsku čítá vedení místní IFI rekordních 26 osob, v Rakousku pak 15 osob. Naopak v Litvě vede IFI pouze jedna osoba, v České republice, Maďarsku, Slovinsku a Slovensku tři osoby. Nejčastěji je délka funkčního období vedení IFI pět nebo šest let. Zajímavostí je, že v Nizozemí je funkce platná na 99 let, tzn. doživotně. Vedení IFI se obvykle skládá z politických expertů, osob z akademického prostředí či státních úředníků. Politikové se ve vedení IFI zemí EU objevují jen zcela výjimečně (IMF, 2022). Vedení IFI je voleno buď vládou, nebo parlamentem, přičemž mírně převažuje první možnost.

Pravomoci i mandát fiskálních institucí je velmi různorodý, stejně jako jejich vliv na rozpočtovou politiku. Jak znázorňuje graf 4, většina IFI v zemích EU kontroluje plnění fiskálních pravidel, hodnotí plnění cílů fiskální politiky, monitoruje dlouhodobou udržitelnost veřejných financí, hodnotí kvalitu vytvářených fiskálních předpovědí a formuluje doporučení. Pouze tři IFI zemí EU vytváří prognózu, která vstupuje do procesu přípravy státního rozpočtu (Belgie, Nizozemsko, Slovinsko). Role IFI je tak ve většině případů poradní či kontrolní.

**Graf 4 Úkoly a kompetence nezávislých fiskálních institucí v EU**



Zdroj: IMF (2022); výpočty ÚNRR.

Pozn. pokud v jedné zemi fungují dvě IFI, pak byla daná země započítána do výše uvedených součtů pouze jedenkrát.

Rozpočty i množství zaměstnanců nezávislých fiskálních institucí ve světě se značně liší. Obecně lze říci, že čím širší má IFI mandát a čím horší je stav managementu veřejných financí, tím větší zdroje IFI potřebuje (Kopits, 2018). Do první skupiny s nejvíce zdroji (finančními i personálními) spadají v rámci EU nizozemský institut CPB (cca 17 mil. eur) a španělský AIReF (téměř 9 mil. eur). Nezávislé fiskální instituce řazené do další skupiny mají přibližně 30 až 60 zaměstnanců a rozpočet mezi 2,7 a 6 miliony eur (např. Belgie, Dánsko, Itálie, Portugalsko). Zbývající instituce pracují s méně zaměstnanci a nižším rozpočtem než 2,7 mil. eur. V porovnání s průměrným rozpočtem IFI z vyspělých zemí světa se česká IFI nachází zhruba na 20% úrovni tohoto průměru (cca 4,5 mil. eur). V porovnání s průměrem zemí, které jsou členy OECD i EU, je rozpočet české IFI na zhruba 40% úrovni průměru (cca 2,5 mil. eur).

IFI z jednotlivých zemí se sdružují do odborných (nepolitických) organizací a zároveň mezinárodní organizace sbírají informace o IFI a vytváří databáze zachycující jejich charakteristiky. V rámci OECD působí od roku 2009 Sdružení rozpočtových výborů a nezávislých fiskálních institucí (Network of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions, PBO Network). Mezinárodní měnový fond sbírá informace o IFI z celého světa od roku 2013. V roce 2013 vznikla též Evropská síť nezávislých fiskálních institucí (EU Network of Independent fiscal institutions, EUNIFI). Založení této sítě iniciovalo Generální ředitelství pro hospodářské a finanční záležitosti Evropské komise (Directorate-General for Economic and Financial Affairs, DG ECFIN). O dva roky později vzniklo Sdružení nezávislých fiskálních institucí EU (EU Independent Fiscal Institutions, EUIFIs). EUIFIs nespadá pod Evropskou komisi a lze ho považovat za nezávislý think-tank fiskálních institucí. Od roku 2016 v rámci EU působí Evropská fiskální rada (European Fiscal Board, EFB), která je nezávislým poradním orgánem Evropské komise.

## 2.2 Komparace IFI pomocí databází a indexů mezinárodních organizací

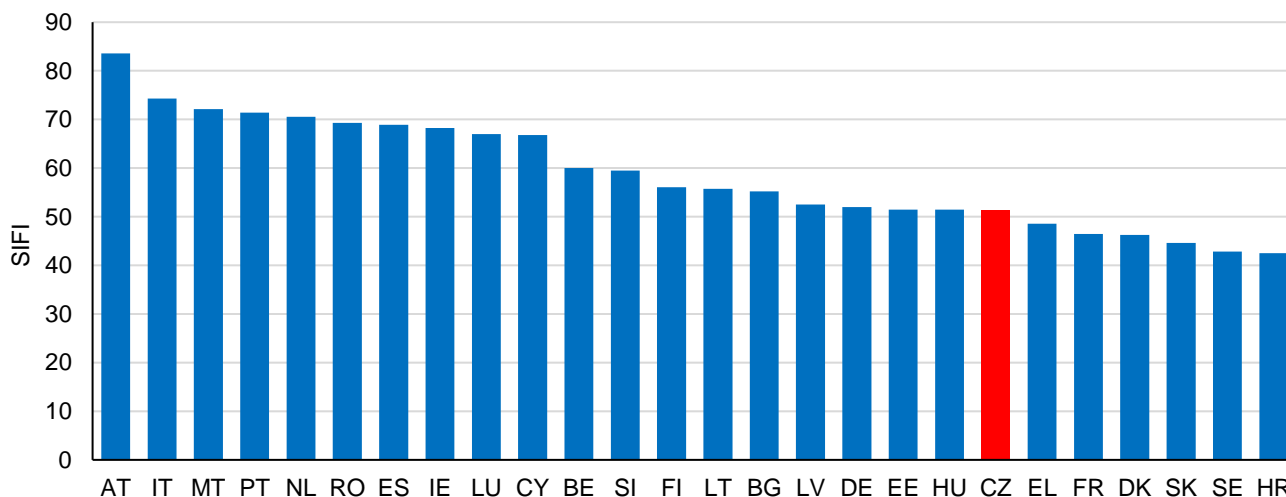
Komparace IFI je obtížná. IFI jsou velmi různorodé a zachycení těchto kvalitativních znaků do jednoho či několika kvantitativních indexů nebo databází s kombinací numerického a slovního rozdělení IFI představuje značný problém a vyvolává otázky srovnatelnosti jednotlivých indexů. Mezi významné databáze a indexy shrnující charakteristiky IFI patří ty, které vytváří OECD, IMF a Evropská komise.

Databáze OECD se skládá ze čtyř hlavních částí akcentující kvalitu a nezávislost IFI: a) profesní nároky na členy IFI, jejich volba a možnost odvolání, b) legislativní ukotvení IFI (typ právního předpisu ustavující IFI) a finanční nezávislost, c) provozní nezávislost (např. možnost IFI stanovit si svůj program, mít své vlastní zaměstnance apod.), d) přístup k informacím a transparentnost. Podkladem pro sestavení databáze je dotazník OECD zasílaný k vyplnění přímo jednotlivým IFI, kde je kompletován zaměstnanci a vrchními představiteli IFI. Aktualizace databáze proběhla v prosinci 2021.

Databáze poskytující údaje k IFI po celém světě sestavuje IMF. Dataset zahrnuje všeobecné informace (oficiální název IFI, datum vzniku a data hlavních reforem), vymezení hlavních pravomocí IFI, její specifické úkoly a nástroje cílící na ovlivnění fiskální politiky v dané zemi a hlavní institucionální charakteristiky (garance nezávislosti IFI, disponibilní lidské zdroje apod.). Zdrojem dat a informací pro konstrukci databáze IMF jsou relevantní právní dokumenty, webové stránky a výroční zprávy jednotlivých IFI a reporty IMF pro jednotlivé země. Informace jsou dále ověřovány při vzájemné komunikaci IMF s IFI a komparací s databází OECD. Poslední aktualizace této databáze byla zveřejněna v lednu 2022.

K měření rozsahu úkolů a mandátu jednotlivých IFI je používán tzv. Scope Index of Fiscal Institutions (SIFI) zkonstruovaný Evropskou komisí. SIFI je kvantifikován na základě informací reportovaných samotnými IFI. Zahrnuje celkem šest skupin úkolů a kompetencí IFI, a to: a) monitorování plnění fiskálních pravidel, b) tvorba makroekonomických předpovědí, c) tvorba fiskálních předpovědí a hodnocení nákladů veřejných politik, d) hodnocení dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí, e) podpora fiskální transparentnosti, f) normativní doporučení pro fiskální politiku. Celkově index ilustruje rozsah mandátu jednotlivých IFI, ale je třeba jej brát jako pouhý odhad efektivnosti jednotlivých IFI, který je hodnocen de jure a nikoliv de facto. Evropská komise sbírá podklady pro výpočet SIFI obvykle každé léto za předešlý rok a v roce následujícím výsledky publikuje. Výsledky SIFI byly tudíž doposud zveřejněny pro období 2015–2020. Hodnocení fiskálních rad v zemích Evropské unie dle SIFI za rok 2020 je vyobrazeno na grafu 5.

**Graf 5 Srovnání fiskálních rad zemí Evropské unie podle SIFI (2020)**



Zdroj: European Commission (2022); upraveno.

Pokud by se právě uvedený index měl porovnat např. s dluhem sektoru vládních institucí za rok 2020, pak by se očekávala nepřímá úměra mezi výší SIFI a zadlužením, tj. čím vyšší index, tím nižší míra zadlužení. Při letním pohledu na výši indexu např. pro Itálii, jejíž dluh dosahoval 155,3 % HDP, nebo pro Dánsko, jehož dluh byl 42,1 % HDP za rok 2020, se dochází k závěru, že samostatné užití těchto indexů v analýzách nedokáže dostatečně věrohodně zachytit vliv IFI na veřejné finance. Omezení představuje nejen nedostatek dat o IFI díky jejich obvykle krátkému působení, ale též obtížná měřitelnost vlivu IFI na vývoj veřejných financí. Tento vliv je navíc nepřímý a vede přes zmiňovanou fiskální transparentnost. Jankovics a Sherwood (2017) upozorňují, že je těžké odlišit vliv IFI od dalších institucionálních faktorů v ekonomice. Samotná existence IFI tak ještě nemusí nutně

znamenat lepší kvalitu veřejných financí. Je důležité, aby taková IFI byla nezávislá jak z hlediska legislativního, tak provozního (IMF, 2013). Jako přínosné se jeví, pokud existují motivace pro vznik IFI vycházející z přesvědčení konkrétních států a nikoliv zvenčí, např. z vedení EU apod. (Jonung, 2018). A jak již bylo zmíněno, IFI by měla být zřízena ústavním zákonem, aby nebylo snadné se IFI „zbavit“ v momentech, kdy se existence IFI politikům „nehodí“ (Wyplosz, 2018; von Trapp a Nicol, 2018).

### 3 Vliv nezávislých fiskálních institucí na veřejné finance

Z důvodů uváděných na konci předešlé kapitoly je v této části textu sledován vliv IFI na veřejné finance ze dvou úhlů pohledu. Zaprvé, zásadní význam pro IFI představuje v rámci zvyšování fiskální transparentnosti snižování informační asymetrie mezi voliči a politiky. Toto IFI provádí nejčastěji pomocí rozličných mediálních kanálů. Následující podkapitola se tudíž zaměřuje na mediální vliv IFI na veřejné finance. Zadruhé, IFI jsou součástí institucionálního prostředí určitého státu, jehož kvalita a stabilita se odráží mj. ve výsledcích hospodaření veřejných financí a jeho zadlužení. Proto bude vliv institucionálního prostředí s důrazem na politické aspekty zařazen do druhé podkapitoly.

#### 3.1 Mediální vliv IFI

Měření mediálního vlivu není snadná záležitost a přímé snadno měřitelné zachycení tohoto vlivu je obtížné. Podkapitola se tedy zaměří pouze na základní popisné charakteristiky týkající se médií a IFI.

Mediální komunikace směrem k široké veřejnosti je jedním ze základních nástrojů každé IFI. Efektivní komunikace by teoreticky měla zvýšit transparentnost fiskální politiky a přispívat k její udržitelnosti. Informovaná veřejnost totiž může špatné hospodaření veřejných financí následně přenést do hodnocení politiků, čímž může zprostředkovaně přispívat k větší odpovědnosti při správě veřejných financí (Debrun a kol., 2017; Bach, 2020). Některé mezinárodní instituce již dokonce mediální viditelnost berou v úvahu při hodnocení síly mandátu jednotlivých IFI. Odborné studie totiž ukazují, že viditelnost IFI v médiích přispívá k ukotvení očekávání subjektů v ekonomice v oblasti fiskální politiky (Kopits, 2018), čímž může dojít k větší účinnosti dodržování fiskálních pravidel (Mohl a kol., 2021). Největší výzvou pro IFI se v tomto ohledu zdá být udržení rovnováhy mezi odborností a srozumitelností jejich výstupů.

Vysoký mediální dopad má v zemích EU celkem 19 IFI (IMF, 2022). Další data vyhodnocující mediální dopad jsou dostupná pouze pro ty země EU, které jsou zároveň členy OECD (celkem 22 zemí<sup>8</sup>). V převážné většině těchto zemí vystupuje vedení IFI v televizi a rádiích (19 zemí). Zaměstnanci 16 IFI publikují v akademických časopisech. Celkem 12 IFI zveřejňuje výsledky z výzkumu na Facebooku, LinkedIn či Twitteru. Komunikační strategii má stanovenou 11 IFI.

#### 3.2 Vliv IFI a institucionálního prostředí na veřejné finance

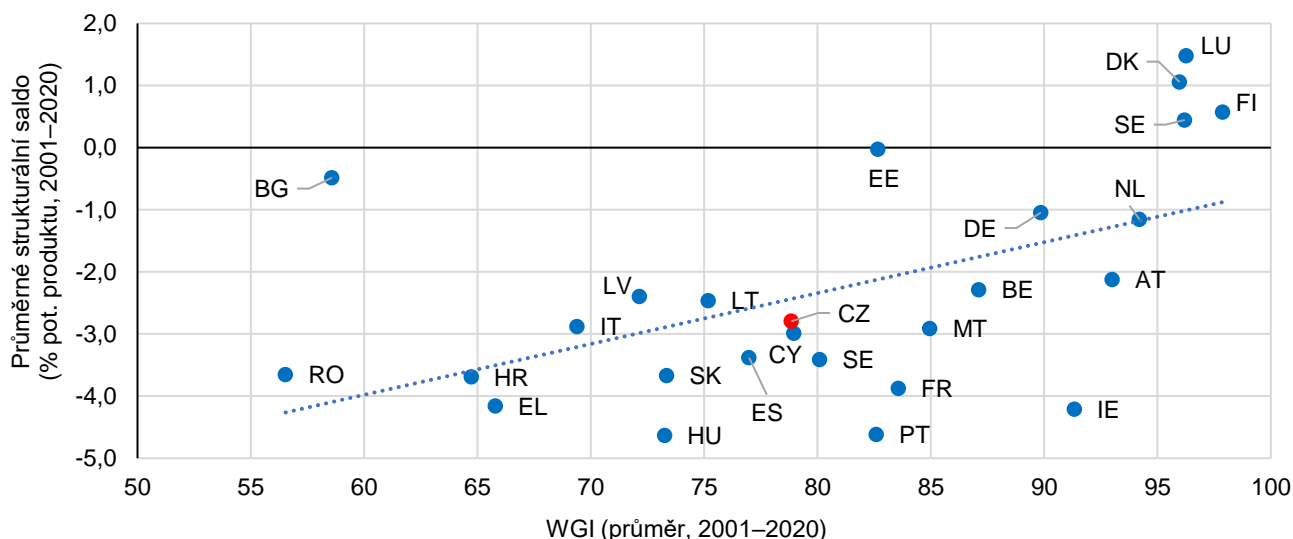
Existuje několik empiricky laděných textů snažících se zachytit vliv IFI na veřejné finance. Debrun a Kinda (2014) dochází k závěru, že země mající IFI tíhnou k lepším výsledkům veřejných financí. Bergman a Hutchison (2015) tvrdí, že pokud je vláda dostatečně efektivní, pak IFI napomáhají k potlačení procykličnosti fiskální politiky, která patří mezi hlavní zdroje zvyšujícího se zadlužování. Beetsma a kol. (2017) uvádí, že díky existenci IFI dochází k přesnějším predikcím v oblasti fiskální politiky. Jak již bylo uvedeno dříve, tak přímý dopad vlivu IFI na veřejné finance je obtížné zachytit, čehož si jsou vědomy i uváděné studie. Proto i ony měří vliv IFI mnohdy nepřímo pomocí různých „zástupných“ ukazatelů. Samostatným problémem je kromě již zmíněného nedostatku relevantních dat též endogenita proměnných v případě užití ekonometrických technik pro zachycení vlivu IFI (Lledó, 2018).

Z uvedených důvodů se tato studie zaměří pouze na grafickou analýzu vlivu IFI na veřejné finance. Vliv IFI však nebude zachycovat index SIFI, resp. informace získané z jiných databází IFI. Jak bylo zmíněno, tyto databáze zachycují obvykle charakteristiky IFI de jure a nikoliv de facto. Navíc, tyto zdroje trpí nedostatečnou historií časových řad. Proto místo nich budou užity indexy World Government Indicators (WGI) z dílny World Bank (2021) popsané v Kaufmann a kol. (2010), které sbírají údaje za všechny země světa od roku 1996 a snaží se zachytit institucionální kvalitu ekonomik (např. politická stabilita, efektivnost vlády apod.). Indexy tudíž představují vhodný substitut k zachycení vlivu IFI na veřejné finance. Upravené indexy nabývají hodnoty 0 až 100 (čím vyšší hodnota, tím vyšší kvalita institucionálního prostředí). Analyzované období je 2001–2020.

<sup>8</sup> Země EU vyjma Bulharska, Chorvatska, Rumunska, Kypru a Malty.

Z grafu 6 je patrné, že čím vyšší index WGI země získá, tím lepších výsledků v oblasti fiskální politiky dosahuje. Vztah mezi indexy WGI a průměrným strukturálním saldem není náhodný. Obdobný vztah by se získal, pokud by indexy WGI byly nahrazeny ratingem analyzovaných zemí od S&P 500. Vyšší rating země je spojen s lepšími výsledky ve fiskální politice. Namísto ratingu by mohla být užita riziková prémie zemí odvozená dle Damodaran (2022) od ratingu Moody's a základní výsledky by se opět nezměnily. Nižší riziková prémie je spojena s lepšími výsledky ve fiskální politice. Ačkoliv jsou tedy WGI pouhými indexy zachycující institucionální (politickou) kvalitu v ekonomice, tak „tržní“ rating a riziková prémie jednotlivých zemí potvrzují vhodnost a relativně vysokou vypovídací schopnost indexů WGI.

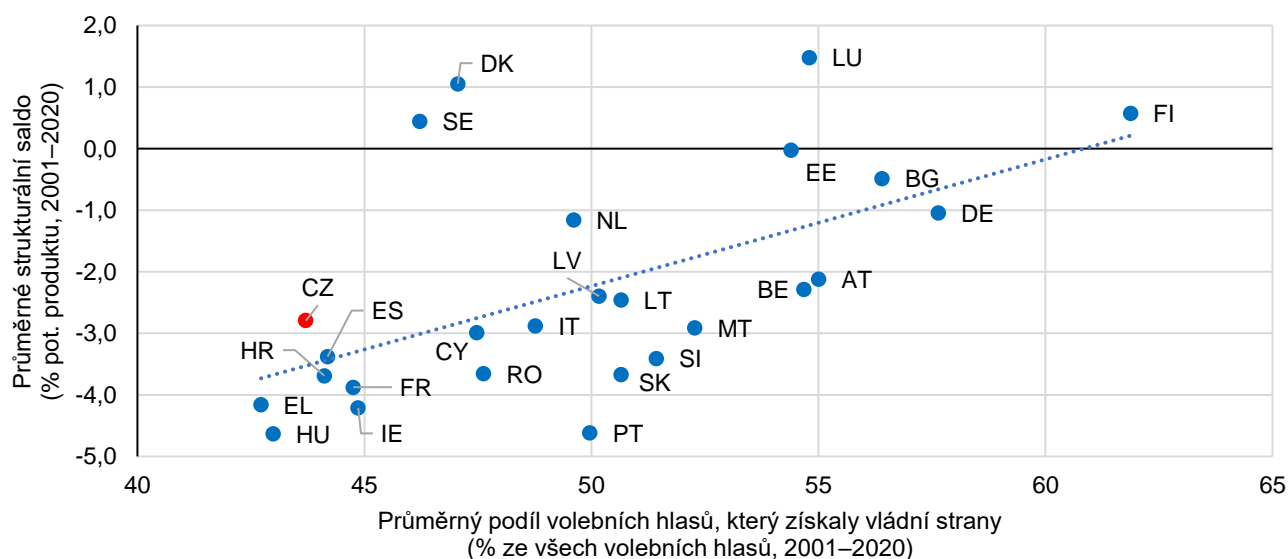
**Graf 6 Indexy institucionální kvality WGI a průměrné strukturální saldo**



Zdroj: AMECO (2022), World Bank – WGI (2021); výpočty ÚNRR.

Přímé měření vlivu politických stran a nabídkové strany politického trhu představuje nelehký úkol. Dříve citované příspěvky v tomto textu však k obecným závěrům dochází a jsou intuitivně zřejmé. Obecně řečeno, některé charakteristiky politického trhu (např. vysoký počet politických stran, menšinová vláda apod.) povedou k horším výsledkům veřejných financí. Za jednu z těchto vlastností lze jmenovat nízký podíl volebních hlasů, které vláda získá. To pak vede ke vzniku menšinové vlády, koaliční vlády nebo silné opozice. Výsledkem pak velmi často bývá obtížné prosazování fiskálně zodpovědné politiky. Graf 7 tuto myšlenku podporuje. Čím nižší bude podíl hlasů, které ve volbách obdrží vládní strany, tím horšího průměrného strukturálního salda daná ekonomika EU dosáhne.

**Graf 7 Vliv struktury politického trhu na veřejné finance**



Zdroj: AMECO (2022), DPI (2021); výpočty ÚNRR.

## Závěr

Primárním důvodem pro zakládání politicky nezávislých IFI po celém světě je snaha o zvýšení fiskální transparentnosti a dodržování udržitelnosti veřejných financí. Pokud tomu tak není a fiskální politika je prováděna nezodpovědně, pak dochází ke zvyšování zadlužení sektoru vládních institucí s následnými negativními dopady. K růstu veřejného zadlužení dochází zejména z důvodu nesouladu mezi zájmy politiků a hospodářsko-politickými cíli. To se projevuje hned na několika rovinách. Za prvé, existence politického cyklu vede k přílišnému zvyšování vládních výdajů v období před volbami. Za druhé, u politiků se často projevuje tzv. časová nekonzistence, kdy se vyřčené sliby často mívají s realitou v budoucím období. Za třetí, politici převážně preferují alokaci zdrojů pro své regiony či projekty a jsou náchylní k tzv. dobývání renty, což v celku vede k nadměrnému využívání společných zdrojů ve společnosti. Za čtvrté, tendence k zadlužování také vyvěrá z všeobecné nadřazenosti preferencí současné generace voličů nad zájmy i právy generací budoucích.

Z důvodů zamezení užívání nezodpovědné fiskální politiky IFI fungují v určité podobě již v 50 zemích. Více než polovina z nich byla založena členskými státy EU. Na tyto IFI se blíže zaměřila i tato studie. Téměř všechny IFI v zemích EU monitorují plnění fiskálních pravidel, hodnotí, zda fiskální politika plní své cíle, formulují doporučení pro fiskální politiku a hodnotí reálnost fiskálních prognóz. Častou kompetencí (20 IFI) je také monitoring dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí.

Kvantifikace vlivu IFI na stav veřejných financí je obtížným úkolem z důvodu omezené datové základny a problému endogenity při užití ekonometrických technik. Každá IFI je součástí širšího institucionálního rámce, který určuje fungování IFI. Vliv IFI je ovlivněn velikostí rozpočtu, počtem zaměstnanců a jednotlivými přidělenými kompetencemi. Obecně lze říci, že čím kvalitnější je institucionální prostředí, tím kvalitnější je pak i IFI dané země. Analýza provedená v této studii ukázala, že země s vyšší úrovní institucionální kvality (měřeno pomocí indexu WGI poskytovaného World Bank) vykazovaly v období 2001–2020 průměrně lepší strukturální saldo sektoru vládních institucí. Teoretické východisko, že větší fragmentace politického spektra u moci vede k vyššímu tlaku na zvyšování vládních deficitů, bylo touto studií také potvrzeno. Země s nižším podílem hlasů získaných vládnoucí stranou (či stranami) vytvářely v období 2001–2020 hlubší deficity strukturálního salda sektoru vládních institucí.



## Literatura

- ALESINA, Alberto a GLAESER, Edward, L., 2005. *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference. The Rodolfo De Benedetti Lecture Series*. Oxford University Press. Dostupné z: Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference (The Rodolfo De Benedetti Lecture Series): Alesina, Alberto, Glaeser, Edward: 9780199286102: Amazon.com: Books
- ALESINA, Alberto a PASSALACQUA, Andrea, 2015. The Political Economy of Government Debt, *NBER Working Papers 21821*. Dostupné z: w21821.pdf (nber.org)
- ALESINA, Alberto a PEROTTI, Roberto, 1995. The Political Economy of Budget Decits. *NBER Working Paper Series*, **4637**(1), 1–31. Dostupné z: The Political Economy of Budget Deficits | NBER
- ALESINA, Alberto a TABELLINI, Guido, 1990. A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt. *Review of Economic Studies*, **57**(3), s. 403–414. Dostupné z: alesina\_positivetheory.pdf;sequence=2 (harvard.edu)
- ALESINA, Alberto, ARDAGNA, Silvia a GALASSO, Vincenzo. The Euro and Structural Reforms. In: ALESINA, Alberto a GIAVAZZI, Francesco, editors. *Europe and the Euro*. National Bureau of Economic Research, 2010, s. 57–93. Dostupné z: Europe and the Euro (nber.org)
- ALT, James E., DREYEN LASSEN, David a ROSE, Shanna, 2006. The causes of fiscal transparency: evidence from the US states. *IMF Staff Papers*, **53**, s. 30–57. Dostupné z: IMF staff papers Special Issue, Volume 53, 2006: The Causes of Fiscal Transparency: Evidence from the U.S. States by James E. Alt, David Dreyer Lassen, and Shanna Rose
- BACH, Sanja, 2020. Fiscal council's impact on promoting transparency and accountability in public finance management. *Public Sector Economics*, **44**(3), s. 355–384. Dostupné z: Fiscal councils' impact on promoting transparency and accountability in public finance management :: Public Sector Economics (pse-journal.hr)
- BARON, David P. a FERREJOHN, John A., 1989. Bargaining in Legislatures. *American Political Science Review*, **83**(4), s. 1181–1206. Dostupné z: Bargaining in Legislatures | American Political Science Review | Cambridge Core
- BEETSMA, Roel a DEBRUN, Xavier, 2018. Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs? Dostupné z: Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs? | VOX, CEPR Policy Portal (voxeu.org)
- BEETSMA, Roel a DEBRUN, Xavier, 2016. Fiscal Councils: Rationale and Effectiveness. *IMF Working Papers*, **2016**(086). Dostupné z: IMF Working Papers Volume 2016 Issue 086: Fiscal Councils: Rationale and Effectiveness (2016)
- BEETSMA, Roel M.W.J., DEBRUN, Xavier, FANG, Xiangming, KIM, Young, LLEDÓ, Victor Duarte, MBAYE, Samba, ZHANG, Xiaoxiao, 2017. The Rise of Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance. *IMF Working Paper*. Dostupné z: Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance (imf.org)
- BERGMAN, Michael U. a HUTCHISON, Michael, 2015. Economic stabilization in the post-crisis world: Are fiscal rules the answer? *Journal of International Money and Finance*, **52**, s. 82-101. Dostupné z: Economic stabilization in the post-crisis world: Are fiscal rules the answer? - ScienceDirect
- BIRD, Richard M., 1972. The displacement effect: A critical note. *Finanzarchiv*, **30**, s. 454–463. Dostupné z: The „Displacement Effect”: A Critical Note (jstor.org)
- CUKIERMAN, Alex a MELTZER, Allan H., 1986. A Positive Theory of Discretionary Policy, the Cost of a Democratic Government, and the Benefits of a Constitution'. *Economic Inquiry*, **24**(3), s. 367–388. Dostupné z: A POSITIVE THEORY OF DISCRETIONARY POLICY, THE COST OF DEMOCRATIC GOVERNMENT AND THE BENEFITS OF A CONSTITUTION - CUKIERMAN - 1986 - Economic Inquiry - Wiley Online Library
- DAMODARAN, Aswath, 2022. *Country Default Spreads and Risk Premiums* [online]. [cit. 7.3.2022]. Dostupné z: [https://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/New\\_Home\\_Page/datafile/ctryprem.html](https://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/New_Home_Page/datafile/ctryprem.html)
- DAVOODI Hamid, ELGER, Paul, FOTIOU, Alexandra, GARCIA-MACIA, Daniel, HAN, Xuehui, LAGERBORG, Andresa, LAM, Raphael a MEDAS, Paulo A., 2022. Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the Pandemic. *IMF Working Paper No.22/11*, International Monetary Fund, Washington, D.C. Dostupné z: Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the COVID-19 Pandemic (imf.org)

DEBRUN, Xavier a KINDA, Tidiane, 2014. Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise—A New Dataset. *IMF Working Paper*, WP/14/58. Dostupné z: Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility : Fiscal Councils on the Rise — A New Dataset (imf.org)

DEBRUN, Xavier, ZHANG, Xiaoxiao, LLEDÓ, Victor, 2017. The Fiscal Council Dataset: A Primer to the 2016 Vintage. International Monetary Fund, Dostupné z: The Fiscal Council Dataset: A Primer to the 2016 Vintage (imf.org)

European Commission, 2022. *Independent fiscal Institutions* [online]. [cit. 27.3.2022]. Dostupné z: Independent fiscal institutions | European Commission (europa.eu)

FREY, Bruno S., 1978. *Modern Political Economy*, London: Martin Robertson.

GRILLI, Vittorio, MASCIANDARO, Donato a TABELLINI, Guido, 1991. Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries. *Economic Policy*, 6(13), s. 342–392. Dostupné z: Political and monetary institutions and public financial policies in the industrial countries | Economic Policy | Oxford Academic (oup.com)

HATCHONDO, Juan Carlos, ROCH, Francisco a MARTINEZ, Leonardo, 2012. Fiscal Rules and the Sovereign Defaults Premium. *IMF Working Paper*, 2012(030). Dostupné z: IMF Working Papers Volume 2012 Issue 030: Fiscal Rules and the Sovereign Default Premium (2012)

International Monetary Fund, 2013. The Functions and Impacts of Fiscal Councils. *IMF Policy Paper*. Dostupné z: The Functions and Impact of Fiscal Councils; IMF Policy Paper; July 16, 2013

JANKOVICS, László a SHERWOOD, Monika, 2017. Independent Fiscal Institutions in the EU Member States: The Early Years. *European Economy Discussion Paper 067*. Dostupné z: Independent Fiscal Institutions in the EU Member States: The Early Years (europa.eu)

JONUNG, Lars. Homegrown: The Swedish fiscal policy framework. In: BEETSMA, Roel a DEBRUN, Xavier. *Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs?*, 2018, s. 135–143. Dostupné z: Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs? | VOX, CEPR Policy Portal (voxeu.org)

KAUFMANN, Daniel, KRAAY, Aart a MASTRUZZI, Massimo, 2010. The worldwide governance indicators: methodology and analytical issues. Policy Research Working Paper Series, 5430, The World Bank. Dostupné z: The worldwide governance indicators : methodology and analytical issues (repec.org)

KOPITS, George a CRAIG, Jon, 1998. Transparency in government operations. *IMF Occasional Paper*, 158. Dostupné z: Transparency in Government Operations, Occasional Paper 158, by George Kopits and Jon Craig (imf.org)

KOPITS, George. Some myths about independent fiscal institutions. In: BEETSMA, Roel a DEBRUN, Xavier. *Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs?*, 2018, s. 145–153. Dostupné z: Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs? | VOX, CEPR Policy Portal (voxeu.org)

KYDLAND, Finn E. a PRESCOTT, Edward, 1977. Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans'. *Journal of Political Economy*, 85(3), s. 473–492. Dostupné z: Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans on JSTOR

LARCH, Martin, MALZUBRIS, Janis a BUSSE, Matthias, 2021. *Optimism is bad for fiscal outcomes* [online]. Springer [cit. 7.3.2022]. Dostupné z: Optimism is bad for fiscal outcomes | VOX, CEPR Policy Portal (voxeu.org)

LLEDÓ, Victor Duarte. The effectiveness of fiscal councils: Emerging international evidence. In: BEETSMA, Roel a DEBRUN, Xavier. *Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs?*, 2018, s. 65–73. Dostupné z: Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs? | VOX, CEPR Policy Portal (voxeu.org)

LUCAS, Robert E. and STOKEY, Nancy L., 1983. Optimal Fiscal and Monetary Policy in an Economy without Capital. *Journal of Monetary Economics*, 12(1), s. 55–93. Dostupné z: Optimal fiscal and monetary policy in an economy without capital - ScienceDirect

MEIER, Gerard M., 1995. *Leading Issues in Economic Development*, 6th ed., Oxford: Oxford University Press. ISBN 0195071808.

MOHL a kol., 2021. Does Media Visibility Make EU Fiscal Rules More Effective? *Discussion Paper 155*. Dostupné z: Does Media Visibility Make EU Fiscal Rules More Effective? | European Commission (europa.eu)

- MULAS-GRANADOS, Carlos. Fiscal councils in theory: First principles. In: BEETSMA, Roel a DEBRUN, Xavier. *Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs?*, 2018, s. 19–29. Dostupné z: [Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs? | VOX, CEPR Policy Portal \(voxeu.org\)](#)
- NORDHAUS, William D., 1975. The Political Business Cycle. *Review of Economic Studies*, **42**(2), s. 169–190. Dostupné z: [The Political Business Cycle on JSTOR](#)
- OECD, 2021. *OECD Independent Fiscal Institutions Database* [online]. Version 2.0. [cit. 7.3.2022]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Independent-Fiscal-Institutions-Database.xlsx>
- PASSARELLI, Francesco a TABELLINI, Guido, 2013. Emotions and political unrest. *CESifo Working Paper Series*, 4165. Dostupné z: [CESifo Working Paper no. 4165 \(econstor.eu\)](#)
- ROGOFF, Kenneth a SIBERT, Anne, 1988. Elections and Macroeconomic Policy Cycles. *Review of Economic Studies*, **55**(1), s. 1–16. Dostupné z: [Elections and Macroeconomic Policy Cycles | The Review of Economic Studies | Oxford Academic \(oup.com\)](#)
- ROGOFF, Kenneth, 1990. Equilibrium Political Budget Cycles. *American Economic Review*, **80**(1), s. 21–36. Dostupné z: [Equilibrium Political Budget Cycles on JSTOR](#)
- VELASCO, Andres. A Model of Endogenous Fiscal Decits and Delayed Fiscal Reforms. In: POTERBA, James M. a VON HAGEN, Jürgen, editors. *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. 1999, **6336**, s. 37–58. NBER/University of Chicago Press. Dostupné z: [A Model of Endogenous Fiscal Deficits and Delayed Fiscal Reforms \(nber.org\)](#)
- VELASCO, Andres, 2000. Debts and defcits with fragmented fiscal policymaking. *Journal of Public Economics*, **76**(1), s. 105–125. Dostupné z: [Debts and deficits with fragmented fiscal policymaking – ScienceDirect](#)
- VOLKERINK, Bjørn a DE HAAN, Jakob, 2001. Fragmented government effects on fiscal policy: New evidence. *Public Choice*, **109**(3/4), s. 221–242. Dostupné z: [Fragmented Government Effects on Fiscal Policy: New Evidence on JSTOR](#)
- VON TRAP, Lisa a NICOL, Scherie. Measuring IFI independence: A first pass using the OECD IFI database. In: BEETSMA, Roel a DEBRUN, Xavier. *Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs?*, 2018, s. 47–63. Dostupné z: [Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs? | VOX, CEPR Policy Portal \(voxeu.org\)](#)
- WEINGAST, Barry, R., SHEPSLE, Kenneth, A., JOHNSEN, Christoopher, 1981. The political economy of benefits and costs: A neoclassical approach to distributive politics. *Journal of Political Economy*, **84**(4), s. 642–664.
- World Bank, 2021. *The Worldwide Governance Indicators* [online]. [cit. 7.3.2022]. Dostupné z: [WGI 2021 Interactive > Home \(worldbank.org\)](#)
- WYPLOSZ, Charles. Fiscal councils and fiscal rules: Complements or substitutes? In: BEETSMA, Roel a DEBRUN, Xavier. *Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs?*, 2018, s. 31–36. Dostupné z: [Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs? | VOX, CEPR Policy Portal \(voxeu.org\)](#)
- YARED, Pierre, 2010. Politicians, taxes and debt. *Review of Economic Studies*, **77**(2), s. 806–840. Dostupné z: [Politicians, Taxes and Debt on JSTOR](#)