

Fiskální politika a státní rozpočet

12.1 Fiskální politika a její role v ekonomice

Fiskální (rozpočtovou) politikou se rozumí proces utváření daňové soustavy a veřejných výdajů, s jejichž pomocí se snaží veřejná správa ovlivnit vývoj ekonomiky. K hlavním úkolům fiskální politiky patří:

- napomoci utlumit negativní dopady vyplývající z průběhu hospodářského cyklu,
- přispět k růstu ekonomiky a vysoké míře zaměstnanosti,
- eliminovat neúměrné negativní důsledky působení tržního mechanismu na ekonomické subjekty.

Fiskální politika je významná oblast státní hospodářské politiky, která je spjata se státním rozpočtem jakožto nejvyšším účtem státu. Součástí fiskální politiky jsou také místní rozpočty, jež tvoří rozpočty územních samosprávných celků (krajů a obcí). Nositelem fiskální politiky je vláda.

12.2 Státní rozpočet

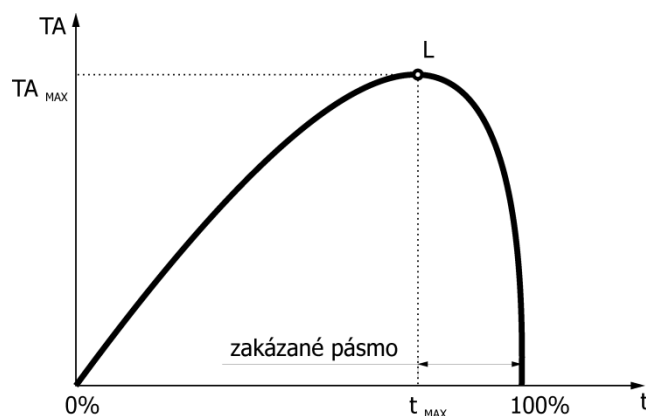
Státní rozpočet je ekonomickou kategorií, která je spojována s hospodařením státu a má tři základní funkce:

- **alokační** - souvisí s poskytováním produktů obyvatelstvu mimo tržní mechanismus zdarma nebo jen za částečnou úplatu (vzdělání, zdravotní péče, vnitřní bezpečnost, vojenská obrana)
- **redistribuční** - cílem je zmírnit sociální nerovnosti mezi obyvatelstvem (pomocí daní a transferových plateb)
- **stabilizační** - vede k utlumování cyklického vývoje ekonomiky, ke zmírnění důsledků tržního vývoje (zejména prostřednictvím vestavěných stabilizátorů).

Obecně lze říci, že státní rozpočet má dvě stránky: příjmovou a výdajovou, které se vzájemně ovlivňují.

12.2.1 Příjmy státního rozpočtu

Hlavní částí příjmů státního rozpočtu jsou **daně**. Mezi mírou zdanění a výší příjmů do státního rozpočtu však neexistuje vztah linearitu. Komplikovanost tohoto vztahu zachycuje Lafferova křivka. Bod L (= bod maximálního výnosu z daní) se pro každou ekonomiku nachází na jiné úrovni zdanění podnikatelských subjektů. Míra zdanění, ležící za tímto bodem, by měla být pro ekonomy zakázaným pásmem, neboť může navozovat hospodářskou stagnaci, ba dokonce pokles.



Graf 1 Lafferova křivka

V této souvislosti je třeba zmínit se o existenci **daňového multiplikátoru**. Matematicky lze zachytit tento multiplikátor působící na změnu GDP takto:

$$\Delta Y = \Delta Ta \cdot \frac{c}{1-c \cdot (1-t)}, \text{ kde}$$

ΔY ... změna důchodu

ΔTa ... změna autonomních daní

c ... mezní sklon ke spotřebě (může nabývat kladných i záporných hodnot)

t ... daňová sazba

Zvyšování daní působí na ekonomiku zpravidla nepříznivě, růst daňového zatížení není tak možné považovat za vhodný nástroj ke zvyšování státních výdajů, neboť růst úrovně daní může být brzdou ekonomické aktivity.

K dalším příjmům státního rozpočtu patří sociální a zdravotní pojištění, cla, nedaňové příjmy, jako např. příjmy z prodeje státního majetku, zisky státních podniků a přijaté dotace (např. z EU).

12.2.2 Výdaje státního rozpočtu

Výdaje státního rozpočtu směřují do několika základních oblastí:

- **veřejná spotřeba domácností** (jde v podstatě o velmi individuálně adresované výdaje jako např. starobní důchody, podpora v nezaměstnanosti, státní vyrovnávací příspěvek)
- **dotace odvětvím služeb pro domácnosti** (tyto výdaje nejsou bezprostředně adresné, ale jsou spotřebovávány odvětvími, která poskytují zcela bezplatně nebo jen s částečnou úhradou služby domácnostem. Jde např. o školství, zdravotnictví, kulturu)
- **veřejná spotřeba státu**
 - státní správa, tj. prokuratury, soudnictví, ministerstva, státní úřady práce, finanční úřady
 - obrana a bezpečnost - armáda, policie
 - státní investice - patří sem jak investice na vybavení státního aparátu, tak investice do školství, zdravotnictví, ochrany životního prostředí. Tato položka je velmi rozmanitá, jde i o ostatní neinvestiční výdaje, jako např. dotace vybraným podnikům, obcím, okresním úřadům
- **úroky ze státního dluhu**

Cílem výdajů státního rozpočtu je zabránit negativním sociálním dopadům tržního vývoje ekonomik a stimulovat rozvoj těch ekonomických činností, které jsou postaveny víceméně mimo trh (školství, obrana, policie).

Na velikost důchodu v této souvislosti působí dva další multiplikátory, multiplikátor vládních výdajů a multiplikátor transferových plateb. Matematicky je lze zachytit jako:

$$\Delta Y = \Delta G \cdot \frac{1}{1-c \cdot (1-t)}, \text{ kde}$$

ΔG změna vládních výdajů

c ... mezní sklon ke spotřebě

t ... daňová sazba

$$\Delta Y = \Delta TR \cdot \frac{1}{1-c \cdot (1-t)}, \text{ kde}$$

ΔTR ... změna transferových plateb

c ... mezní sklon ke spotřebě

t ... daňová sazba

Dojde-li tedy ke zvýšení státních výdajů, uveďte se v chod řetěz výdajů následných, např. větší množství peněz použitých na nákup vybavení policie znamená růst příjmů producentů těchto produktů, kteří v souvislosti s tím vyplatí důchody svým zaměstnancům, jejichž poptávka také vzroste.

Zvětšování státních výdajů samo o sobě může mít na ekonomiku vliv příznivý (pomineme-li inflační tlaky), avšak nepříznivá je ta skutečnost, že zdrojem těchto výdajů jsou především daně.

Mnohé státy mají "podvědomou" snahu zvyšovat příjmy do státního rozpočtu, neboť čím více prostředků prochází státním rozpočtem, tím je stát významnějším ekonomickým subjektem, tím větší výdaje ze státního rozpočtu se mohou realizovat. Druhou stranou mince zůstává otázka, zda je to ku prospěchu ekonomického rozvoje či nikoli - viz vzájemná vazba výdajového a daňového multiplikátoru.

12.3 Typy státního rozpočtu

V návaznosti na vytýčené cíle se volí nástroje a státní rozpočet se konstruuje jako vyrovnaný, schodkový nebo přebytkový.

Vyrovnaný státní rozpočet znamená rovnost příjmů a výdajů. Byl aplikován např. v České republice v první polovině 90. let, ve vyspělých tržních ekonomikách je méně obvyklý.

Jeho kladem je, že nevyvolává inflaci, neboť např. relativně malé předpokládané výdaje vyžadují jen malé příjmy SR, tedy nízké daňové zatížení nestimulující zvyšování cen.

Negativem však je, že stimulace růstu GDP ze strany státu je nevýrazná, nestimuluje výrazně poptávku, jejíž případně nízká úroveň nevyvolává potřebu růstu výroby.

Typickým příkladem vyrovnaného státního rozpočtu je rozpočet Evropské unie.

Schodkový státní rozpočet v sobě zakotvuje převis výdajů nad příjmy. Je aplikován v mnoha vyspělých tržních ekonomikách, v posledních letech i v ČR.

Výdaje, které jsou ale potřebné nad očekávané příjmy, musí mít nějaký zdroj krytí. Může to být dodatečná emise peněz, vydávání státních dluhopisů nebo půjčky ze zahraničí.

Negativním rysem tohoto rozpočtu je tendence vyvolávat inflaci, která může působit na vznik ekonomické nestability. Zvýšené výdaje však pozitivně působí na růst poptávky, která zpětně vyvolává růst výroby, což znamená stimulaci ekonomického růstu ve smyslu růstu bohatství.

Přebytkový státní rozpočet koncipovaný jako převis příjmů nad výdaji bývá využíván v praxi pouze výjimečně, např. při nutnosti splácení zahraničních dluhů. Na vývoj ekonomiky může působit spíše retardačně, pozitivně jen výjimečně tím, že má protiinflační charakter. Ve svém důsledku naplňuje podstatu jevu nazývaného "ztracená příležitost".

Bilanci státního rozpočtu lze zapsat následující rovnicí:

$$BS = \sum \text{příjmů} - \sum \text{výdajů} = Ta + t \cdot Y - G - TR, \text{ kde}$$

BS ... saldo státního rozpočtu

Ta ... autonomní daně

t · Y ... indukované daně

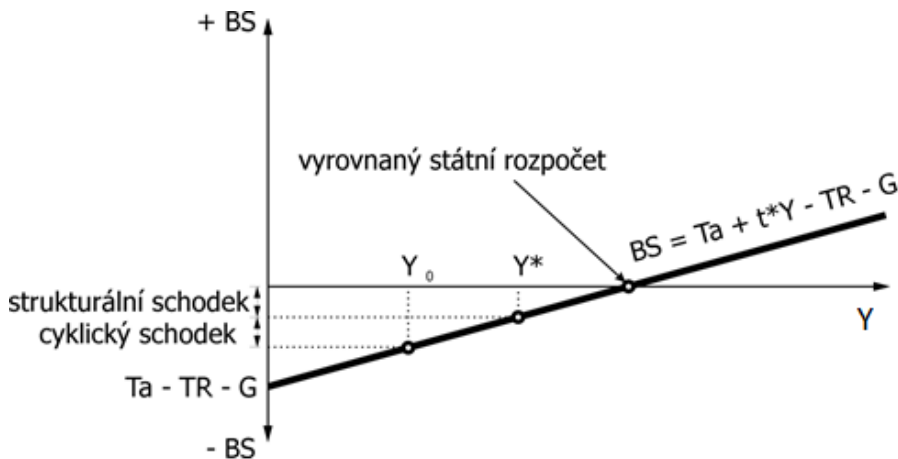
G ... vládní výdaje na nákup statků a služeb

TR ... transferové platby

Výše rozpočtového salda zprostředkovaně závisí na velikosti důchodu, který ekonomika v daném roce vygenerovala. Je zřejmé, že když dochází k hospodářskému růstu, může státní

rozpočet počítat s vyššími daňovými příjmy. Výši skutečného rozpočtového salda lze díky tomu rozdělit na dvě části:

- A) **Strukturální saldo** – hypotetická hodnota schodku nebo přebytku státního rozpočtu v situaci, kdy ekonomika operuje na svém potenciálním produktu Y^* . Míra nezaměstnanosti je na své přirozené míře, ekonomika vytváří optimální rozsah produkce.
- B) **Cyklické saldo** – rozdíl skutečné bilance státního rozpočtu a strukturálního salda. Jedná se o schodek, který vzniká díky kolísání skutečného produktu (Y) kolem produktu potenciálního (Y^*). Cyklické saldo je způsobeno fungováním hospodářského cyklu, zejména tím, že skutečný produkt se nachází pod úrovní svého potenciálu a nezaměstnanost nad svou přirozenou mírou.



Graf 2 Strukturální a cyklické saldo státního rozpočtu

12.4 Nástroje fiskální politiky

Fiskální politika je realizována prostřednictvím nástrojů, které mají za úkol dosažení vytýčených cílů fiskální politiky.

1. Vestavěné stabilizátory

Působí trvale, automaticky, a to jak v oblasti příjmů, tak v oblasti výdajů. Jsou jimi především *progresivní daň z příjmu* (v období hospodářského růstu rostou příjmy obyvatelstva i firem. S rostoucími příjmy se zvyšuje míra zdanění. Oslabuje se tak růst agregátní poptávky. V recesi příjmy jednotlivců i firem klesají. Jejich důchody se dostávají do nižších daňových pásem a snižuje se jejich zdanění. Poptávka klesá pomaleji, než by klesala v případě stále stejného zdanění. Pokles agregátní poptávky se snižuje.); *pojistné na sociální zabezpečení* (kdo hodně vydělává, platí vysoké částky sociálního pojištění, když nevydělává, dostává dávky - nemocenského pojištění, důchod); *garantovaný výkup zemědělské produkce* (při zhroucení zemědělství by se zemědělské produkty musely dovážet, což by vedlo ke zvýšení ceny těchto produktů a vytvoření řady ekonomických problémů, ale i jiných, např. ekologických. Pro stát je racionálnější aplikovat garantované ceny při výkupu zemědělské produkce, byť by byly v současnosti vyšší než ceny zahraniční. Zajišťuje se tak mj. jistá úroveň zaměstnanosti.).

2. Diskrétní zásahy (jednorázové)

Patří sem podstatné změny, ke kterým dochází u výše zmíněných vestavěných stabilizátorů i mimo ně, tj. např. *změna výše daňové sazby* nebo *změna struktury daňové sazby*, *změna investičních výdajů*, *změny v politice zaměstnanosti*. Diskrétní opatření vytvářejí určitou

nerovnováhu, avšak tato labilita ekonomiky může mít pozitivní účinek za předpokladu, že posouvá ekonomiku do rovnováhy na vyšší úrovni.

12.5 Typy fiskální politiky

Expanzivní výdajová politika uplatňuje dodatečné státní výdaje, tzn. investiční výdaje. Tato opatření mohou být financována emisí prostředků z fondu určeného k vyrovnávání konjunkturního cyklu. Peníze tohoto fondu jsou odčerpávány z předcházejícího boomového období hospodářského cyklu a umrtveny. Výdaji v recesi je pak zlepšena likvidita regionálních institucí. Teprve když jsou tyto fondy vytvořeny, je možné úvěrové financování emisí prostředků v sektoru obchodních bank nebo na kapitálovém trhu (např. státní dluh financovaný cennými papíry).

Restriktivní výdajová politika usiluje o snížení národohospodářské poptávky pomocí omezení nebo přesunutí státních výdajů a umrtvení odpovídajících prostředků, aby byly redukovány důsledky v růstu cenové úrovně. Účinnými nástroji anticyklické rozpočtové politiky je umrtvení příjmů do konjunkturu vyrovnávajícího fondu a limitování úvěrů. Tato politika omezuje nejdříve státní investiční výdaje.

12.5.1 Expanzivní fiskální politika, krátké období

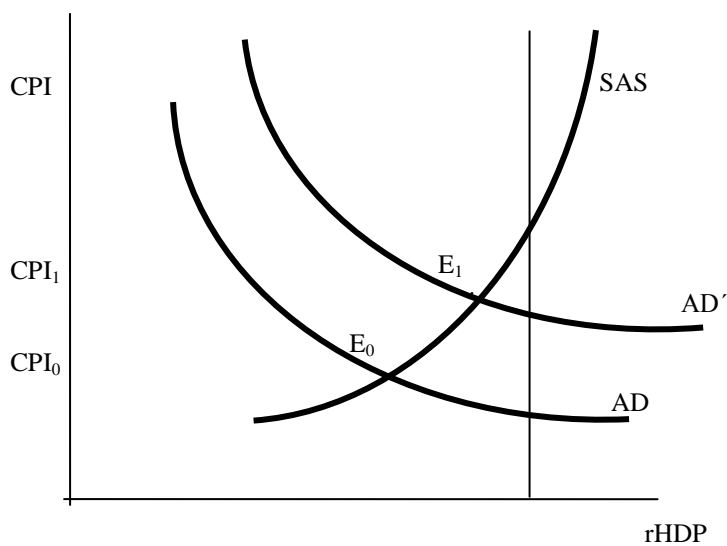
Fiskální politika patří k nástrojům hospodářské politiky, k nimž se vlády uchylují v situacích, kdy odchylky agregátní poptávky od agregátní nabídky v tržní ekonomice překračují charakter běžných automaticky probíhajících adaptačních procesů, uskutečňujících se v mikroekonomické sféře, a přerůstají do výrazné nerovnováhy makroekonomických agregátů.

Dva případy v účincích krátkodobé fiskální politiky:

- 1) Krátkodobé účinky za předpokladu nedostatečně využitých výrobních faktorů (situace s deflační mezerou)
- 2) Krátkodobé účinky při úplném využití výrobních faktorů (situace s inflačním převisem).

Nejdříve předpokládejme, že skutečný produkt nedosahuje úrovně produktu potenciálního, že existují nevyužité výrobní kapacity a vysoká nezaměstnanost. Agregátní nabídka je potom pružná, její křivka stoupá vpravo jen mírně.

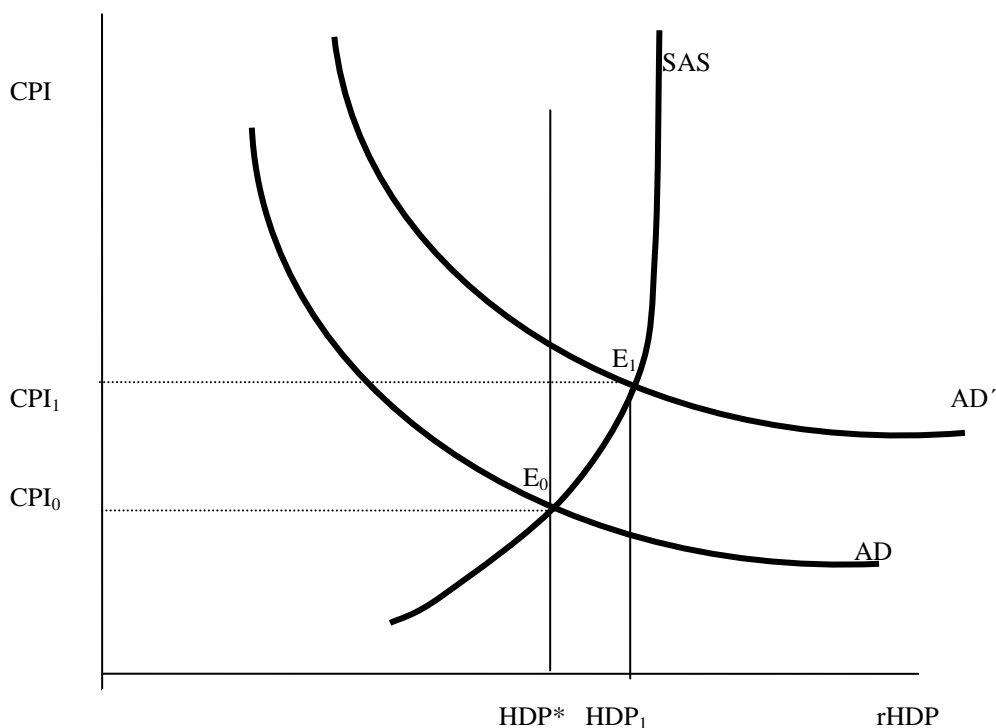
Stát sníží čisté daně nebo zvýší nákupy výrobků a služeb. Růst agregátní poptávky, vyvolaný státními opatřeními, spíše zvýší skutečný produkt než cenovou hladinu. Situaci demonstruje graf 3.



Graf 3 Expanzivní politika při nedostatečném využití výrobních faktorů (recesní meze)

Přejdeme k druhému případu, kdy je skutečný produkt na úrovni potencionálního a křivka agregátní nabídky je téměř vertikální. Potom snížení daní nebo zvýšení státních nákupů sice zvýší agregátní poptávku, ale její růst se projeví více v růstu cenové hladiny než v růstu reálného produktu. Tento důsledek fiskální politiky zobrazuje graf 4.

LA



Graf 4 Expanzivní politika při úplném využití výrobních faktorů (inflační převis)

Shrnutí:

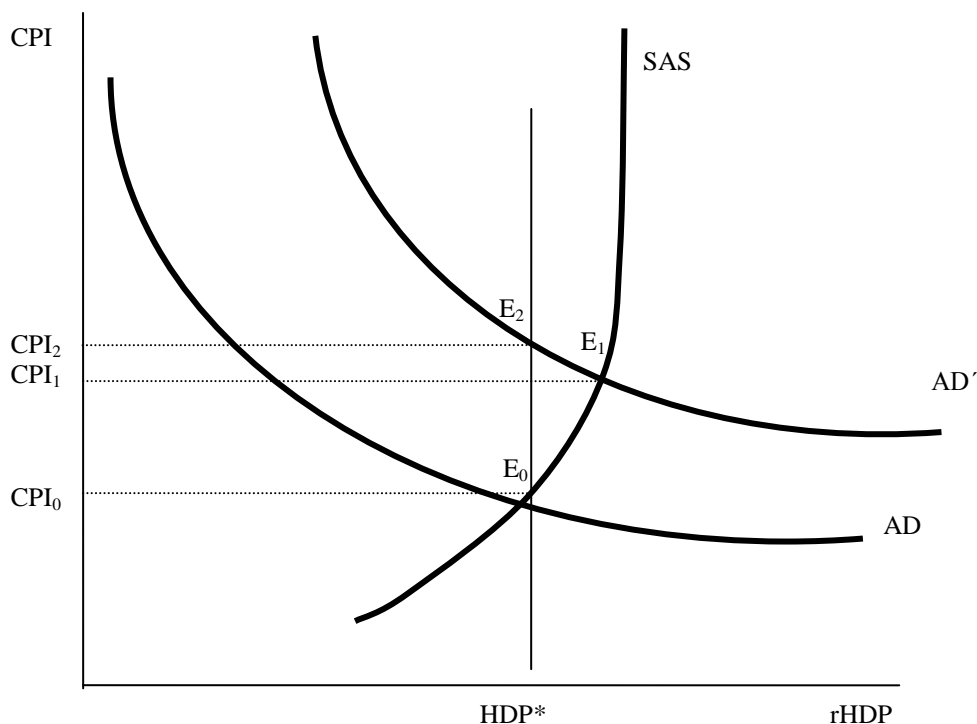
Expanzivní fiskální politika povede z krátkodobého hlediska zejména

- k růstu reálného produktu a zaměstnanosti, pokud v ekonomice existují nevyužitá výrobní kapacity a je značná nezaměstnanost.
- k růstu cenové hladiny, pokud se blíží skutečný produkt potenciálnímu, příp. jej překračuje.

12.5.2 Expanzivní fiskální politika, dlouhé období

Na grafu 5 je poměrně vzdálena krátkodobá křivka agregátní nabídky AS od potenciálního produktu, aby bylo možno odlišit krátkodobé a dlouhodobé účinky fiskální politiky. Posun z bodu E_0 do E_1 odpovídá nám již známé situaci z grafu 4, kdy jsme zkoumali krátkodobé účinky fiskální politiky při plném využití výrobních faktorů.

Rovnováha se však neustálí z dlouhodobého hlediska v bodě E_1 . Zvýší se nominální produkt, čemuž odpovídá růst poptávky po penězích. Vzrůst poptávky po penězích zvýší úrokové míry. Vyšší úrokové míry omezí plánované investiční výdaje. Dochází k efektu vytěsnění, tj. k procesu, kdy vládní rozpočtové výdaje snižují soukromé investiční výdaje. Pokud zvýšení rozpočtových výdajů odpovídá poklesu investičních výdajů, nezmění se objem reálného produktu za předpokladu, že se velikost ostatních součástí agregátní poptávky též nezmění. V tomto případě se hovoří o úplném efektu vytěsnění.



Graf 5 Dlouhodobé účinky expanzivní politiky

Shrnutí:

Z dlouhodobého hlediska expanzivní fiskální politika

- nemění úroveň reálného produktu a zaměstnanosti (pokud dochází k úplnému efektu vytěsnění)

- zvyšuje úroveň cen
- na rozdíl od monetární politiky nevrací reálné investice a úrokové míry na dlouhodobou rovnovážnou úroveň. Úrokové míry zůstávají na vyšší úrovni a investiční výdaje jsou trvale sníženy v důsledku zvýšených rozpočtových výdajů.

12.5.3 Restriktivní fiskální politika, krátké období

Restriktivní politika je opakem politiky expanzivní. Jejími důsledky jsou:

Z krátkodobého hlediska

- snižuje reálný produkt a zaměstnanost, pokud jsou v hospodářství nevyužity výrobní kapacity a vysoká nezaměstnanost,
- snižuje cenovou hladinu, pokud se blíží skutečný produkt potenciálnímu

12.5.4 Restriktivní fiskální politika, dlouhé období

Důsledky restriktivní fiskální politiky z *dlouhodobého hlediska*:

- zvyšuje soukromé investice
- vede k poklesu cenové hladiny
- klesají nominální a reálné úrokové míry
- úroveň reálného produktu a zaměstnanosti se nezmění, pokud soukromé investice plně nahradí snížení státních výdajů na nákup výrobků a služeb.