
5 Nástroje hospodářské regulace a jejich účinnost – rozpočtová a fiskální politika

Cíl kapitoly: Cílem této kapitoly je představit první část nástrojů hospodářské regulace související s fiskální politikou. Současně bude snahou upozornit na rozdíl mezi fiskální a rozpočtovou politikou, poukázat na rozpočet jako na nástroj regulace, analyzovat veřejné příjmy a výdaje a posoudit problém vyrovnanosti rozpočtu a naznačit otázku konstitucionalizace rozpočtu.

Klíčové pojmy: Rozpočtová politika, fiskální politika, veřejný rozpočet, státní rozpočet, veřejné příjmy, veřejné výdaje, Lafferova křivka, deficit státního rozpočtu, státní dluh, veřejný dluh.

5.1 Podstata rozpočtové a fiskální politiky

Rozpočtová a fiskální politika se původně zabývala získáváním a shromažďováním peněžních prostředků určených k realizaci státních výdajů. Výraznější aktivní úlohu nezaujímal až do 30. let 20. století. S akceptováním Sayova zákona trhů byla proklamována i zásada neutrality veřejných rozpočtů. Jedná se o zásadu hovořící o tom, že rozpočtovými příjmy a výdaji neměla být ovlivňována ekonomika.

Nástup keynesiánství toto pojetí neutrality veřejných rozpočtů zrušil a fiskální politika se stala aktivním ekonomickým činitelem. Aktivní role fiskální politiky je otázkou častých debat a slovních střetů mezi zastánci keynesiánství (k dosažení stabilizace ekonomiky jsou státní zásahy nutným předpokladem) a zastánci neoklasické ekonomie (zásahy vedou k destabilizaci ekonomiky).⁵⁹

V současné době představuje rozpočtová a fiskální politika dva poněkud odlišné pojmy, přesto se v řadě ekonomických publikací používají pro zjednodušení jako synonyma. Odlišností těchto pojmů se zabývá speciální ekonomická disciplína zvaná veřejné finance.

⁵⁹ Jurečka, V. a kol. Makroekonomie. Praha: Grada, 2010.

Rozpočtová politika zkoumá procesy, které se odehrávají v rámci rozpočtové soustavy na všech úrovních veřejné správy. Cílem rozpočtové politiky je získat dostatečné veřejné příjmy potřebné k realizaci veřejných výdajů. Rozpočtová politika zobrazuje hospodaření veřejné správy v rámci daného rozpočtového období, tj. nejčastěji za 1 kalendářní rok. Rozpočtová politika by měla dbát na souvislost mezi cíli, nástroji a předpokládaným výsledkem z pohledu finančních prostředků.

Fiskální politika využívá nástroje k nastolení ekonomické rovnováhy a podpoře ekonomického růstu. Mezi typické nástroje fiskální politiky patří změny ve veřejných výdajích a příjmech, konkrétně se nejvíce jedná o daně, cla, pravidla amortizace, změny v kvantitě a kvalitě nabízených veřejných statků. Obecně je tedy u veřejných příjmů zkoumána zejména výše zdanění, neboť tato má výrazný vliv na chování ekonomických subjektů, a u veřejných výdajů pak rozsah veřejného sektoru a jeho podíl na tvorbě HDP.⁶⁰

Fiskální politika splňuje cíle jak z pohledu makroekonomického, tak mikroekonomického. V úrovni makroekonomické plní zejména funkci stabilizační a prorůstovou. V rámci mikroekonomické úrovně zaujímá funkci alokační a redistribuční. Zprostředkující cíle představují agregátní poptávka a agregátní nabídka, které mají rovněž přispět ke splnění tradičních hlavních cílů hospodářské politiky.⁶¹ Hlavní rozdíly mezi rozpočtovou a fiskální politikou znázorňuje tabulka 2.

Tabulka 2: Rozdíl mezi rozpočtovou a fiskální politikou

Oblasti	rozpočtová politika	fiskální politika
teoretická východiska	pojetí financí dle klasické školy ekonomie	keynesiánské pojetí financí
zaměření	realizace alokačních a redistribučních záměrů	ekonomická stabilita a stimulační ekonomického růstu
kompetentní subjekty	výkonné orgány veřejné správy (např. Ministerstvo financí)	volené orgány (např. vláda)
vztah k rozpočtu	vyrovnanost je prioritou	vyrovnanost není prioritou

⁶⁰ Tomášková E. Veřejné finance. Brno: Masarykova univerzita, 2006.

⁶¹ Jurečka, V. a kol. Makroekonomie. Praha: Grada, 2010.

vztah k veřejným výdajům	součet výdajů na nákup veřejných statků a transfery	pouze výdaje na nákup veřejných statků
vztah k veřejným příjmům	součet výnosů všech daní	výnosy všech daní snížené o transfery (tzv. čisté daně)

Zdroj: Hamerníková, B., Kubátová, K. Veřejné finance – učebnice. Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2004, str. 255., upraveno

Fiskální politika rozlišuje dva základní nástroje:

- Prvním jsou tzv. **automatické (vestavěné) stabilizátory**. Jsou to taková opatření, která po zavedení do ekonomiky působí automaticky, nejsou tedy nutná žádná další rozhodnutí z centra. Cílem je většinou stabilizace poptávky. Očekává se od nich výrazný proticyklický efekt. K typickým automatickým stabilizátorům patří např. progresivní zdanění příjmů, pojištění pro případ nezaměstnanosti, výkup zemědělských přebytků, subvencování cen v zemědělství apod. V období expanze mají automaticky omezovat výdaje, čímž působí restriktivně, v obdobích ekonomického poklesu mají výdaje naopak zvyšovat, aby působily expanzivně.
- Druhým jsou tzv. **záměrná (diskreční) opatření**. Jedná se o opatření založená na jednorázovém rozhodnutí. Typickým příkladem je schválení struktury příjmů a výdajů na daný rok, rozhodnutí o změnách ve struktuře výdajů, změny daňové sazby apod. Cílem je záměrným opatřením vyvolat změny u nabídky a poptávky. V konečném důsledku se pak projeví změny u celkového výstupu ekonomiky, úrovni zaměstnanosti a inflace.⁶²

5.2 Rozpočet jako nástroj regulace

Pojetí rozpočtu jako nástroje regulace se opírá o keynesiánskou makroekonomickou teorii, dle níž se tržní ekonomika vyznačuje nerovnováhou mezi agregátní poptávkou a agregátní nabídkou. Míra a směr této nerovnováhy podléhá cyklickým výkyvům. Vláda by tak měla realizovat aktivní fiskální politiku, tedy měnit výši výdajů a výši daní a rozdíly mezi agregátní nabídkou a poptávkou vyrovnávat. U agregátní poptávky existují čtyři složky, a to spotřeba, investice, vládní výdaje a čistý export. Vláda tak může ovlivnit všechny

⁶² Fuchs, K., Tuleja, P. Základy ekonomie. Praha: Ekopress, 2005.