

3. FISKÁLNÍ POLITIKA

1. Rozpočtová vs. fiskální politika
2. Fiskální stabilizační politika
3. Růst vlády
4. Soustava veřejných rozpočtů
5. Příjmy veřejných rozpočtů
6. Výdaje veřejných rozpočtů

1. ROZPOČTOVÁ x FISKÁLNÍ POLITIKA

Fiskální politika je zahrnována do řady ekonomických disciplín. Stojí na nejistém a dosud neúplně prozkoumaném **rozhraní mezi makroekonomií a veřejnými financemi**.

Fiskální politika = makroekonomické využití systému veřejných financí.

Jinými slovy znamená to **využití záměrných změn objemu** a struktury veřejných příjmů a výdajů k:

- a) dosažení optimální úrovně
- b) stabilizaci vývoje

reálných makroekonomických proměnných.

Tři podstatné rysy:

- a) provádí ji stát
- b) používá systém veřejných financí
- c) cíl: stabilizace vybraných makroagregátů

Rozpočtová vs. fiskální politika

Rozpočtová politika

= **soustředění veřejných zdrojů na financování produkce veřejných statků**, na kompenzaci externalitních efektů, na sociálně motivovanou redistribuci důchodů, bez snahy ovlivnit reálné proměnné. Tradiční pojetí veřejných financí.

- Alokační a redistribuční funkce,

Fiskální politika

= aktivní pojetí veřejných financí, kdy veřejně finanční prioritou je funkce stabilizační, překračující úzce finanční pohled. Prostřednictvím veřejných financí ovlivnit důchodovou situaci ostatních ekonomických subjektů, a tím i jejich chování (především spotřební a investiční) a v konečném důsledku i agregátní poptávku. Primárně již nejde o získání důchodu pro produkci VS

- Stabilizační funkce; Snaha ovlivnit makroekonomické proměnné; degradace státního rozpočtu. Provádí vláda

Zvýšení daní jako nástroj fiskální a rozpočtové politiky.

Problémy rozpočtové (jaký objem shromáždit a v jaké struktuře, proč je to nutné, kde na to vzít, použít běžné či mimořádné příjmy) versus **problémy fiskální politiky** (účinnost, efektivnost, dosažení deklarovaných cílů)

Pro peněžní vztahy v tržním prostředí jsou typické dva významné rysy: **živelnost a neplánovanost**. **Živelnost** znamená, že tyto transakce nejsou nikým dopředu naplánovány či organizovány. Živelnost a dobrovolnost je typická pro finance podnikové či domácností, neplatí však pro finance veřejné.

Principy veřejných financí:

- ◆ **Neekvivalence** = proti mému individuálnímu peněžnímu plnění vůči státu nestojí jeho hodnotově odpovídající věcné ani peněžní protiplnění
- ◆ **Nenávratnost** = je odrazem faktu, že mi s mou peněžní platbou vůči státu nevzniká žádný právní nárok na jejich pozdější vrácení (vyjimka důchodové pojištění)
- ◆ **Nedobrovolnost**

Fiskální iluze

- Fiskální iluze spočívá v tom, že obyvatelé **podceňují** jednak **daňové břemeno** a jednak i **užitky z veřejných výdajů**. Řada zastánců štědrých sociálních programů si neuvědomuje že jde o **odčerpávání prostředků ze soukromého sektoru** na jejich financování a o ušlou příležitost jejich alternativního využití. Možná že se domnívají, že břemeno ponese někdo jiný. (C+I+G+NX)
- Zjednodušená **představa**, že většina lidí na existenci rozpočtu **doplácí**
- Nedostatečná představa o **objemu státního rozpočtu**. Testování této iluze na studentech **prvních ročníků VŠE**.
- **Příjmová a výdajová** strana rozpočtu jsou vzájemně **propojeny** a proto při řešení jakéhokoliv problému nelze izolovat pouze jednu z nich. **Veřejné výdaje znamenají daně. Daně snižují pracovní úsilí.**
- **Veřejné výzkumy v české kotlině**. Chci mít nízké daně a vysoké sociální požitky. Zcela typické. Včetně navrhovaných opatření. Jak to, že je to nekonzistentní, a jak to jde dohromady s předpokladem racionality voliče.

Normativní otázky

- **Neexistence optimálního podílu** státních výdajů na HDP. Přeje-li si většina občanů vyšší sociální výhody za cenu vyššího zdanění, jde jen o to jak to politicky prosadit. To je demokracie. Jde ovšem o to, do jaké míry jsou občané schopni uvážit veškeré ekonomické důsledky své volby.
- **Kolektivistický a individualistický přístup** k státním aktivitám
- Je možné zkonstruovat **spravedlivou daňovou soustavu**?

Shrnutí:

Fiskální politika = makroekonomické využití systému veřejných financí.

Fiskální (rozpočtová) politika je nástrojem **hospodářské politiky** v rukou vlády. Rozpočet je schvalován ve **formě zákona** a musí být schválen **Parlamentem**. Fiskální politika se zabývá utvářením jak **příjmové** stránky rozpočtu (daně, cla, sociální pojištění), tak **výdajovou** stránkou

Cíle fiskální politiky:

1. udržovat ekonomický růst a vysokou zaměstnanost
2. napomáhat zachování cenové stability
3. utlumit výkyvy hospodářského cyklu (sporné)

2. FISKÁLNÍ STABILIZAČNÍ POLITIKA

Fiskální stabilizační politika

= **snaha vyrovnávat výkyvy hospodářského cyklu**. Z makroekonomie víte, že jak fiskální tak monetární politika je schopna manipulovat s agregátní poptávkou, a tím ovlivňovat výkyvy hospodářského cyklu. Otázka zní, zda v případě, že to tvůrci hospodářské politiky mohou dělat, **zda by to i měly dělat?**

Pro:

- ◆ přirozené kolísání ekonomického cyklu (=plýtvání ekonomickými zdroji, bránění panikám)

Proti:

- ◆ zpoždění (navrhnout, prosadit a uskutečnit významnou změnu fiskální politiky může trvat roky)
- ◆ nespolehlivost ekonomických předpovědí (proto se tvůrci hopo musí dívat hodně dopředu)
- ◆ zesilování kolísání (ale protože ty jsou nespolehlivé často dělají pravý opak)

Příklad: Rozpočtový impuls v ekonomice ČR

Rozpočtový impuls = změna strukturálního deficitu v % HDP

Rozpočtový deficit a jeho typologie

- **Skutečný** rozpočet (deficit, přebytek) zachycuje skutečné výdaje, příjmy a deficity v daném období.
- **Strukturální** rozpočet (deficit, přebytek) propočítává, jaké by byly státní příjmy, výdaje či deficity, kdyby ekonomika fungovala na hladině potenciálního produktu.
- **Cyklický** rozpočet propočítává dopad hospodářského cyklu na rozpočet – měří změny v příjmech, výdajích a deficitech, které vznikají proto, že ekonomika nefunguje na úrovni potenciálního produktu, ale nachází se v konjunktúře nebo recesi.
- **Cyklický rozpočet** je tedy rozdíl mezi skutečným a strukturálním rozpočtem.

ZÁVĚR: České vlády cyklus zesilovaly.

3. RUST VLADY

1. Období 1870-1914

Období výhradního působení **laissez faire**. Role vlády by se měla omezit pouze na národní obranu, policii a státní administrativu. Vyplyvalo to i z předklasického období, **merkantilistického**, kdy se zdálo, že téměř všechno, co vlády provedli nad rámec svých minimálních funkcí se projevilo jako selhání či neúspěch. Podíl vládních výdajů na HDP se v roce 1870 pohyboval okolo 10 %. Daňové sazby přesahující 12 % se považovala za výrazně škodlivé pro hospodářství.

V **posledním období** devatenáctého století ovšem začali být klasičtí ekonomové a tvůrci hospodářské politiky **pod vlivem marxistických myšlenek a socialistického hnutí**. Objevovali se myšlenky ospravedlňující větší míru přerozdělování od bohatších k chudším domácnostem. I tak zůstával ovšem podíl vládních výdajů na HDP nízký, což je pozoruhodné především ke skutečnosti, že v té době byly ve vyspělých zemích provedeny **rozsáhlé modernizační projekty**, týkající se výstavby železnic, metra, atd.

2. První světová válka a Velká deprese

Válka přinesla **výrazné zvýšení vládních výdajů** především v důsledku válečných a s válkou spojených výdajů. Po válce musely také splácet **válečné dluhy**, což přispělo ke zvýšení podílu vládních výdajů. Po první světové válce se začal postupně **měnit přístup vlády** k ekonomice. Keynes napsal, že roli vlády není dělat lépe věci, které už dělá soukromý sektor, ale dělat **věci, které nedělá nikdo**. Bylo uváděno, že spoustu činností vůbec nikdo neprovádí.

Velká Deprese byla vnímána jako obrovské selhání tržního mechanismu a doktríny laissez a faire a současně došlo k velkému přílivu sympatií k úspěchům **direktivních systému Německa a Ruska**. Do té doby spadá aplikace amerického hospodářsko politického programu **New Deal**, který zvýšil vládní výdaje. Do druhé světové války vzrostl podíl vládních výdajů na HDP, ale část tohoto nárůstu byla dána poklesem HDP během Deprese. Další nárůst vládních výdajů přinesla **druhá světová válka**. Po ní si stále větší místo na slunci získávalo **keynesiánství**. Naplno se projevilo především v období let **1960-1980**.

3. Keynesiánství ve Velké Británii

Keynesiánská hospodářská politika stimulace agregátní poptávky za účelem dosahování plné zaměstnanosti čelila také limitům ze strany vnějších hospodářských vztahů, kdy často vedla k nerovnováhám v platební bilanci a k tlakům na fixní měnový kurz. Toto dilema se odrážela v tak zvaném **stop-go** cyklu hospodářské politiky. Cyklus funguje následovně. Stimulace agregátní poptávky zaměřená na zvýšení či udržení hospodářského růstu zvýší příjmy a ceny. Vysoká domácí poptávka tak vede k deficitu na běžném účtu platební bilance. V režimu fixního měnového kurzu, který Británie udržovala vedl růst importů k odlivu měnových rezerv a v zájmu udržení fixního kurzu byla nutná okamžitá korekce hospodářské politiky a její změna z expanzivní na restriktivní. Takovéto krize nastaly v letech 1952, 1955, 1957, 1961, 1967¹

¹ Woodward, p. 68

Dalším faktorem, který ovlivnil směřování britské hospodářské politiky byl příklon k vyšší míře přerozdělování zdrojů ve společnosti. Sociálně slabší vrstvy anglické společnosti si během války zvykly díky kontrolám a přidělovému systému na určitou rovnost ve společnosti. Za válečných let byl zaveden mimo jiné institut minimální kupní síly obyvatel zajišťovaných vládou. Rozšíření funkcí vlády během války vedly k rozmachu přesvědčení, že by vláda měla a mohla hrát daleko silnější roli a při přizpůsobení místním podmínkám dosahovat vyšší míry sociální spravedlnosti. Poválečná hospodářská politika ve Velké Británii tak představovala **směsicí keynesiánství a státu blahobytu**. Velký důraz byl položen na cíl plné zaměstnanosti, který vláda v ekonomice měla garantovat.

4. Keynesiánství v USA

Keynesova teorie hospodářské politiky vyvolala v době po svém uveřejnění velkou diskusi mezi ekonomy a tvůrci hospodářské politiky. Postupně si získávala své příznivce a naplno se keynesiánská hospodářská politika začala v Bílém domě prosazovat po nástupu demokratů do prezidentského úřadu v 60-tých letech. Tento přístup začal být nazýván New Economics. Po volbách, v roce 1960, které dopadly velmi těsně, nastoupil v roce 1961 do prezidentského úřadu **John Fitzgerald Kennedy**.

Nejvýraznějším počinem této demokratické garnitury bylo ambiciózní **snížení daní v roce 1964**. Přestože byl státní rozpočet již v deficitu prosadila vládnoucí administrativa v Kongresu snížení daní a nastartovala tím výrazný a plynulý růst americké ekonomiky v polovině šedesátých let při nízké inflaci a nezaměstnanosti. Součástí Kennedyho návrhu, který byl v Kongresu přijat až po jeho smrti v roce 1964 byla opatření zaměřená nejenom na stimulaci agregátní poptávky, ale i investiční daňové dobropisy, které poskytovaly daňová zvýhodnění těm firmám, které investovaly do nového kapitálu. Tyto investice měly nejenom krátkodobě podpořit agregátní poptávku, ale i současně dlouhodobě stimulovat rozvoj produkčních kapacit ekonomiky. Toto snížení daní bylo prvním americkým pokusem řídit agregátní poptávku země, která není v recesi. Bylo argumentováno, že přesto, že země není v recesi, je možno stimulovat ekonomiku snížením daní. Na příznivé hospodářské úspěchy New Economics měla vliv válka ve Vietnamu (1965-1975), která začala silně stimulovat agregátní poptávku. Výdaje na obranu se zvýšily od roku 1965 do roku 1968 o 55²%. Protože již předtím se ekonomika pohybovala na potenciálním produktu, začala tato expanze vytvářet inflační tlaky.

5. Shrnutí keynesiánské etapy

Veřejné finance začaly být masivně používány jako **nástroj přerozdělování**. Cílem veřejných politik začalo být **vymýcení veřejné chudoby**. Objevily se názory, že vládní výdaje se vzhledem k potřebám společnosti nacházejí na netolerovatelně nízké úrovni a je nutné je ve veřejném zájmu zvyšovat. Úlohou státu je **převzít na sebe rizika** spojená s fungováním jedince ve společnosti. Je pozoruhodné, že v tomto období růstu vládních výdajů se téměř **neobjevovaly studie dokazující jakýkoliv negativní dopad vysokých mezních daňových sazeb** na výkonnost hospodářství. Došlo k **výraznému odklonu od institucí** zabezpečující vyrovnanost státního rozpočtu. Co je pozoruhodné na nárůstu vládních výdajů v šedesátých a sedmdesátých letech je, že nastalo v období, **kdy vyspělé země nebyly konfrontovány s žádným významnější válkou či ekonomickou krizí**.

² Samuelson 1991, s. 94

Představy o fungování státu ve fiskální oblasti byly vedeny dvěma naivními představami o fungování státu v ekonomice. Byly to za :

- a) akce tvůrců hospodářské politiky jsou vedeny především **zájmem obecného blaha**. Rent seeking tehdy ještě nebyly rozpracovány
- b) Veřejný sektor je **centralizován** a má centrum z kterého vychází rozhodující a strategická hospodářskopolitická rozhodnutí, která jsou vnitřně konzistentní. Nekonzistence jednotlivých opatření (podpora tabáku jako zem. Plodiny a spotřební daně)
- c) Opatření hopo jsou **zvrátitelná**

6. Osmdesátá a devadesátá léta

Osmdesátá léta přinesla především v USA a Británii **velký odklon** od myšlenek keynesiánství a státu blahobytu. Je pozoruhodné, že i když **rétorika** těchto programů byla **silná**, nedošlo k poklesu podílů vládních výdajů na HDP. Je to částečně díky tyranii minulých výdajů a silnému tlaku zájmových skupin. Důležitý je při vlivu ocenění vládních výdajů také vliv poklesů HDP.

Slide 3: Veřejné výdaje

Slide 4: Veřejné výdaje

Tabulka č. 14: Vládní výdaje jako podíl na HDP (%)

	1950-59	1960-67	1968-73	1974-79	1980-87
USA	26.4	28.3	31.0	32.6	35.9
UK	35.1	34.7	39.6	44.3	46.7
SRN	30.9	35.7	39.8	47.5	48.0
JAPONSKO	14.9	18.7	20.5	28.4	33.3

Zdroj: OECD, Economic Trends

Pozoruhodný byl v souvislosti s Reaganovou kampaní koncept **Lafferovy křivky**, kdy pod vlivem menší skupiny ekonomů prosazoval tezi, že snížení daňových sazeb daně z příjmu zvýší celkové příjmy z daní.. Argumentoval přitom předpokladem, že výše daňových sazeb v USA dosáhla takové výše, že jestliže budou zavedeny nižší daňové sazby, povzbudí to ochotu lidí pracovat a podnikat, tím vzroste celkový důchod a v důsledku toho potom vzroste i daňový příjem i při nižších daňových sazbách. Valná většina ekonomů, včetně těch, kteří podporovali záměr snižování daní s tímto závěrem nesouhlasila a považovala ho za příliš odvážný. Přesto se dostal do volebního programu a byl uskutečněn.

Během Reaganova vládnutí **narůstaly dluhy** jak vlády, tak firem i domácností. V souvislosti s tím se snižovala míra národních úspor. Zvláště pikantní je zvýšení podílu veřejných výdajů na HDP a expanze hospodářství v stimulována rozpočtovými deficity. Je ovšem nutné uvést, že pouze některé dopady byly dílem Reaganovy reformy, jiné byly důsledkem jiných vlivů. Část podílu na vysokých deficitech veřejných rozpočtů má i Kongres Spojených států, díky neschválení některé navrhované škrty v nezbrotných programech. Zásadní příčinou vzniku tohoto deficitu ve veřejných financích ovšem byly protichůdné tendence snižování daní a zvyšování výdajů na obranu.

7. Výhledy do budoucna

Jaká je budoucnost welfare státu?

I když podíl státních výdajů na HDP je v mnoha vyspělých zemích světa vysoký, tak mají **fungující a výkonné ekonomiky**. Je zajímavé, že na počátku století byl **podíl státních výdajů na HDP daleko nižší** než dnes i u těch nejméně vyspělých zemích.

Dva důsledky sociálního státu:

- a) **vyšší míra zdanění**, která snižuje disponibilní důchody domácností
- b) **snižuje potřebu a snahu jednotlivců podnikat individuální akce**, aby se vymanili z chudoby, protože stát přejímá většinu rizik spojených s běžným ekonomickým životem

4. SOUSTAVA VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ

Struktura veřejných rozpočtů

- Státní rozpočet
- Obecní rozpočty
- Mimorozpočtové fondy
- Zdravotnictví

Výdaje v mld.; rok 2001

		%
HDP	2158	
Celkové veřejné výdaje	905	42
Státní rozpočet	671	31
Územní samosprávné celky	204	
Zdravotnictví	131	
Mimorozpočtové fondy	11	

Zdroj: MF ČR

Hlavní nevýhodou roztržštěnosti veřejných rozpočtů v České republice je **obtížné sledování** jejich vývoje, praktická nemožnost tento vývoj **kontrolovat** a vyšší **náklady financování** schodků.

Vláda má jen **omezené možnosti** jak ovlivňovat obecní rozpočty, výdaje na zdravotnictví rozdělují pojišťovny a řada mimorozpočtových fondů je zcela autonomních. Jednotlivé složky veřejných rozpočtů se pravidelně dostávají do schodků, **financují se samostatně** a za podmínek méně výhodných, než jaké by mohl stát dosáhnout při centralizovaném financování.

Ještě důležitější je skutečnost, že vysoký podíl mimorozpočtových výdajů **problematizuje demokratickou kontrolu utrácení** veřejných prostředků. Parlament má jen omezenou kontrolu nad mimorozpočtovými fondy. Pokud by vláda například neuspěla s návrhem financovat určité výdaje ze státního rozpočtu, nic ji nebrání financovat tytéž výdaje přes **Konsolidační banku**

Problém účtování **privatizačních příjmů** – je těžké je identifikovat a očistit o ně české veřejné finance. Čisté půjčky a nečisté půjčky.

5. VEŘEJNÉ PŘÍJMY

Struktura příjmu státního rozpočtu závisí na hospodářské politice vlády dané země. V zásadě však zahrnuje

1. daně
2. pojistné sociálního zabezpečení
3. cla a ostatní nedaňové příjmy

V roce 2000 byly tvořeny příjmy státního rozpočtu:

Z daní 57 %

Ze sociálního pojištění 38%

Z cel a ostatních příjmů 5%

Hodnoty: 853 mld celkem; 605 mld státní rozpočet.

Příjmy a výdaje veřejných rozpočtů

Hlavním příjemcem daní je státní rozpočet. Jeho specifíkem je skutečnost, že sociální pojištění je jeho součástí a není odděleno ve speciálních fondech.

Příjmy	%
Sociální pojištění	37,9
DPH	24,9
Daň z příjmu	14,8
Spotřební daně	12,1
Cl	2,3
Ostatní	8,0

Pramen: Vlastní výpočty ze Statistické ročenky, ČSÚ 2001.

Tab. 7 - 15 Struktura příjmů a výdajů státního rozpočtu v ČR v roce 2000

Přímé versus nepřímé daně

Výše daňových sazeb

Celkové daňové příjmy jako % HDP

Slide: Daňová kvóta

6. SLOŽENÍ VÝDAJU

Výdaje státního rozpočtu mohou být klasifikovány podle několika kritérií:

1. podle úrovně vlády (státní rozpočet, kraje, obce, zdravotní pojišťovny, fondy, atd)
2. podle ministerstev (zemědělství, obrana, atd.)
3. podle funkčního členění (obran, služby, atd)
4. podle ekonomických kategorií (spotřeba, investice)

1. Členění podle rozpočtových kapitol

Hlavní výdaje státního rozpočtu představují mandatorní výdaje koncentrované především do sociálních dávek.

Výdaje	%
Sociální dávky	43,6
Právo, bezpečnost, obrana	12,4
Vzdělávání	11,3
Zdravotnictví	5,8
Doprava	4,5
Ostatní	22,4

Pramen: Vlastní výpočty ze Statistické ročenky, ČSÚ 2001.

Tab. 7 - 15 Struktura příjmů a výdajů státního rozpočtu v ČR v roce 2000

SLOŽENÍ VEŘEJNÝCH VÝDAJU:

1. Skutečné vládní výdaje

Zabezpečení práva, spravedlnosti a obrany; důležitá je také zaměstnanost ve veřejném sektoru

2. Dotace a transfery

3. Sociální zabezpečení

zdravotnictví

školství

penze

nezaměstnanost

4. Úroky z veřejného dluhu

5. Vládní investice

Tabulka č.11: Vládní výdaje UK jako % HDP

	Celkem	Spotřeba	Investice	Transfery
1950	39.4	18.7	3.8	10.6
1960	39.1	18.5	3.7	9.4
1970	47.5	20.5	5.6	12.2
1980	52.1	24.5	2.8	16.5

Pramen: Crafts, Woodward 56

SLIDE: Státní sektor, výdaje

ZÁKLADNÍ PROBLÉM: Rozdíl mezi daňovou kvótou a veřejnými výdaji. Dlouhodobá nerovnováha ústící v deficit.

SHRNUTÍ

Veřejné rozpočty se v České republice skládají ze státního rozpočtu, rozpočtu zdravotních pojišťoven, mimorozpočtových fondů a rozpočtů územních samosprávných fondů. Specifikem transformačního procesu ve veřejných rozpočtech je skutečnost, že se do něj na příjmové i výdajové straně promítají mimořádné jednorázové položky. Na straně příjmů jsou to výnosy z privatizace, zatímco na straně výdajů se objevují mimořádné transformační náklady spojené s restrukturalizací ekonomiky, oddlužováním bankovního sektoru či řešením ekologických škod zděděných z minulého systému.

4. FISKÁLNÍ NEROVNOVÁHA

1. Měla by vláda udržovat vyrovnaný rozpočet?
2. Rozpočtový deficit
3. Typologie veřejného dluhu
4. Komu stát dluží
5. Možnosti řešení dluhového problému
6. Veřejný dluh v ČR
7. Konvergenční kritéria
8. Shrnutí

1. MĚLA BY VLÁDA UDRŽOVAT VYROVNANÝ ROZPOČET?

Měli by tvůrci hospodářské politiky považovat vyrovnaní státního rozpočtu za **vysoce prioritní? Příмым důsledkem** vládního dluhu je uvalení břemene na budoucí generace daňových poplatníků. Až dojde na splácení těchto dluhů včetně narostlých úroků budou daňoví poplatníci čelit **obtížné volbě**. Aby získali zdroje použitelné k zaplacení dluhu a narostlého úroku, mohou **platit vyšší daně nebo** se mohou **spokojit s menšími vládními** výdaji nebo obojí. V podstatě se dá říci, že pracuje-li vláda s rozpočtovým deficitem, **umožňuje** tak současným daňovým poplatníkům **přesunout účet** za některé vládní výdaje na budoucí daňové poplatníky. Kromě tohoto přímého důsledku mají rozpočtové deficity i různé **makroekonomické dopady**. Jelikož rozpočtové deficity představují **záporné veřejné úspory**, snižují tak celkové úspory (součet soukromých a veřejných úspor). Snížení celkových úspor způsobuje **růst reálných úrokových měr a pokles investic**. Nižší investice vedou časem ke **zmenšení zásoby kapitálu**. Nízká zásoba kapitálu snižuje produktivitu práce, reálné mzdy a výrobu zboží a služeb celé ekonomiky. Zvýší-li tudíž vláda svůj dluh, ocitají se budoucí generace v ekonomice, **která má jak nižší důchod, tak vyšší daně**.

Existují nicméně **situace**, v nichž je vytvoření rozpočtového deficitu **ospravedlnitelné**. Historicky nejběžnější příčinou zvýšení vládního dluhu je **válka**. Jinak by během války muselo docházet ke **strmému růstu daní**, což by deformovalo pobídky v systému. Navíc by ani **nebyly spravedlivé** k současné generaci, která již je zatížena náklady vedení války. Podobně je rozumné připustit rozpočtový deficit během dočasného poklesu hospodářské aktivity. Nedávné rozpočtové deficity ovšem **nemohou být ospravedlněny ani** válkou ani recesí.

2. ROZPOČTOVÝ DEFICIT

Fiskální nerovnováha

- Fiskální nerovnováha = nesoulad mezi objemem získaných a použitých veřejných prostředků (SR= rozpočtový deficit; LR= veřejný dluh)
- Strukturální deficit (aktivní) = záměrný, chtěný důsledek vládní politiky
- Cyklický deficit (pasivní) = důsledek působení vnějších faktorů

Rozpočtový deficit a jeho typologie

- **Skutečný** rozpočet (deficit, přebytek) zachycuje skutečné výdaje, příjmy a deficity v daném období.
- **Strukturální** rozpočet (deficit, přebytek) propočítává, jaké by byly státní příjmy, výdaje či deficity, kdyby ekonomika fungovala na hladině potenciálního produktu.
- **Cyklický** rozpočet propočítává dopad hospodářského cyklu na rozpočet – měří změny v příjmech, výdajích a deficitech, které vznikají proto, že ekonomika nefunguje na úrovni potenciálního produktu, ale nachází se v konjunktúře nebo recesi.
- **Cyklický rozpočet** je tedy rozdíl mezi skutečným a strukturálním rozpočtem.

Důsledky:

- a) každý rozpočtový deficit nemusí být důsledkem fiskální expanze
- b) každá fiskální expanze se nemusí projevit rozpočtovým deficitem
- c) požadavek vyrovnaného rozpočtu znamená žádný prostor pro aktivní fiskální politiku

3. TYPOLOGIE VEŘEJNÝCH DLUHU

Každý ekonomický subjekt může být zadlužen. Zadluží-li se stát, hovoříme o státním, vládním nebo správněji **veřejném dluhu**. Státní zadlužení **úzce souvisí s deficitem** státního rozpočtu. **Tradičně** je souvislost mezi rozpočtovým deficitem chápána **v jednosměrné kauzalitě**. Rozpočtový deficit jako příčina veřejného dluhu – veřejný dluh jako důsledek rozpočtového deficitu. Z tohoto pojetí vychází velmi častá definice, která **definuje veřejný dluh jako sumu minulých rozpočtových deficitů**.

Veřejný dluh = souhrn pohledávek ostatních ekonomických subjektů vůči státu (bez ohledu na to vznikly-li tyto pohledávky rozpočtovou cestou či jinak).

Pro fakt, že je dluh státu označen jako veřejný **není podstatný způsob jeho vzniku, ale způsob jeho úhrady** – skutečnost, že představuje pohledávku vůči současné i budoucí daňové povinnosti obyvatelstva.

Z metodického hlediska je důležité odlišovat **čistý a hrubý dluh**.

Čistý dluh představuje celkový objem závazků nějakého subjektu (hrubý dluh) snížený o objem jeho pohledávek. **Konvenčně** je státní dluh **vykazován jako hrubý**, tj. jako celkový objem závazků státu bez ohledu na státní pohledávky. **Použití čistého dluhu**, lépe vyjadřujícího celkovou finanční situaci vlády je **komplikováno metodickými problémy**, především otázkou, která vládní aktiva je možno od hrubého dluhu odečítat a jak je oceňovat. Obvykle **je čistý vládní dluh nižší** o částku státních finančních aktiv (půjčky soukromému sektoru, hotovost, podíl na akciovém majetku soukromých společností a devizové rezervy). **Podíl konvenčně vyjádřeného (hrubého) veřejného dluhu na HDP** je logicky vyšší než podíl dluhu čistého.

Tabulka: Podíl čistého a hrubého vládního dluhu v % nominálního GNP (1992)

	čistý	hrubý
USA	37.9	63.0
Japonsko	6.1	64.9
Německo	22.7	44.0
Francie	28.8	50.1
Itálie	106.7	108.4
UK	35.6	41.9
Kanada	53.9	82.3
Belgie	124.3	134.4
Průměr OECD	34.5	62.7

Zdroj: OECD Economic Outlook 1992

4. KOMU STÁT DLUŽÍ

Doba splatnosti

Ve většině případů **má** veřejný dluh **formu vládních dluhopisů – obligací**, které nakupují jednotlivé ekonomické subjekty uvnitř země i v zahraničí. Vládní obligace mohou být **obchodovatelné**, mohou být dále prodány a stávají se normálním produktem kapitálového trhu. Vládní obchodovatelné obligace lze členit podle doby splatnosti na:

- **krátkodobé** (většinou označované jako pokladniční poukázky – treasury bills – s dobou splatnosti v měsících – maximálně do jednoho roku)
- **střednědobé** – s dobou splatnosti od jednoho do deseti let
- **dlouhodobé** – s dobou splatnosti delší než deset let

Domácí a zahraniční veřejný dluh

Držitelé vládních obligací mohou **být jak domácí, tak zahraniční subjekty** – hovoříme pak o **vnitřním, respektive zahraničním veřejném dluhu**. Důležitá pak je v této souvislosti **otázka optimálního podílu zahraničních subjektů**. Podíl zahraničního veřejného dluhu v jednotlivých zemích se značně liší.

Tabulka: Podíl zahraničního veřejného dluhu na HDP

Finsko	1988	82.6
Rakousko	1990	38.5
Belgie	1988	20.3
UK	1986	11.4
USA	1986	11.3
Itálie	1988	3.2
Francie	1990	2.5

V silně **zadlužených rozvojových zemích**, kde jsou problémy krytí deficitů vnitřním dluhem **umocňovány** ve většině případů **nedostatečně rozvinutým** finančním trhem, je **zahraniční veřejný dluh výrazně vyšší než veřejný dluh vnitřní**.

Na **první pohled** se zdá, že s růstem podílu zahraničnímu dluhu dochází (v souvislosti s placením úroků cizincům) k **odlivu bohatství země do ciziny**.

Domácí veřejný dluh čistou finanční pozici země nemění, protože nárůst vládních finančních pasiv je kompenzován nárůstem soukromých finančních aktiv. Projeví se tedy pouze jako **změna portfolia** soukromých aktiv.

Někteří autoři však **pozitivně hodnotí příliv zahraničního kapitálu**, ke kterému dochází **nákupem vládních obligací cizozemci**, zdůrazňují **potenciální přínos veřejných programů**, realizovaných **jen díky zahraničnímu dluhovému financování**. **Zahraničním financováním** veřejného dluhu se také **sníží** negativní efekt domácího veřejného dluhu na růst domácí úrokové míry s **vytěšňovacím efektem**. **Zvláště v situaci nedostatečné rozvinutosti kapitálového trhu** se zdá **být zvyšování podílu zahraničního veřejného dluhu vhodným řešením**.

Negativní důsledky vysokého zahraničního dluhu

Podcenění latentního nebezpečí vysokého podílu zahraničního veřejného zadlužení vedlo k fenomenálnímu nárůstu podílu zahraničního dluhu v rozvojových zemích v sedmdesátých letech, který vyústil do dluhové krize po roce 1981 se závažnými důsledky. V sedmdesátých letech při přebytčích OPEC byly banky vysoce likvidní a předháněly se ve výhodných nabídkách rozvojovým zemím. V osmdesátých letech se situace dramaticky změnila, úrokové míry rostly a dluhová služba začala být neúměrně vysoká. Rostlo riziko, že tyto země nebudou schopny dostát svým závazkům. Úroky ze zahraničního veřejného dluhu je nutno vyplácet v cizí měně, což vyvolává tlak na přebytek obchodní bilance, dosahovaný v rozvojových zemích často za cenu rapidního snížení potřebného importu. Obchodní bilance nejvíce zadlužených zemí přešla v etapě dluhové krize během několika let z pasiva do značného aktiva. Dosažení podstatných přebytků obchodní bilance vyžaduje navíc podpůrná kurzová opatření, tzn. průběžnou devalvací měny. To ovšem vede k růstu hodnoty úroků zahraničního dluhu v domácí měně a k dalšímu rozpočtovému břemenu. Devalvace vede také k automatickému nárůstu objemu zahraničního dluhu (vyjádřeného domácí měnou) s následným růstem poměru rozpočtových a úrokových plateb k příjmům. Těmito opatřeními se dostává do potíží i soukromý sektor, který není po devalvací schopen dostát svým zahraničním závazkům a vláda se musí za jeho dluhy zaručovat, což představuje další potenciální rozpočtový tlak.

Faktory působící na růst podílu veřejného dluhu na HDP

Relativní váha veřejného dluhu v daném roce je ovlivněna těmito faktory:

1. **výchozí hodnotou** tohoto ukazatele na počátku rozpočtového období, která vyjadřuje míru zděděné dluhové zátěže
2. **velikostí primárního deficitu** v daném rozpočtovém období, která vyjadřuje nárůst zadlužení vlivem vládní fiskální politiky a exogenních faktorů s výjimkou úroků.
3. **mírou monetizace** deficitu (dluhu), vyjadřující do jaké míry se rozpočtový deficit (resp. veřejný dluh) transformoval do přírůstků peněžní zásoby.
4. **poměrem tempa růstu HDP a úrokové míry**, který vyjadřuje relativní vliv úroků z veřejného dluhu.

Domácí dluhová past

Převyšuje – li reálná úroková míra tempo růstu HDP, zvýšené úroky způsobí růst podílu dluhu na HDP i při nulovém primárním deficitu. Tato podmínka není vládou přímo ovlivnitelná a závisí na působení exogenních faktorů. Tuto skutečnost vyjadřuje pojem **domácí dluhová past** (domestic debt trap), kdy postačující podmínkou pro konstantní zvyšování podílu domácího veřejného dluhu na HDP je při vyrovnaném dokonce i mírně přebytkovém primárním rozpočtu to, že reálná úroková míra převyšuje reálné tempo růstu HDP.

5. MOŽNOSTI ŘEŠENÍ DLUHOVÉHO PROBLÉMU

Veřejný dluh je jednou z alternativ řešení krátkodobé fiskální nerovnováhy – umožňuje vytlačení problému fiskálního salda za konečný horizont. Z hlediska dlouhodobého však není řešením tohoto problému, ale pouze jeho odložením. Je základním projevem dlouhodobé fiskální nerovnováhy. Rostoucí úrokové tlaky vyvolávají logicky otázku zda a jakým způsobem je možné naakumulovaný veřejný dluh odstranit, případně redukovat na přijatelnou míru, při které by bylo možno znovu reálné rozpočtové řešení. Ke snížení veřejného dluhu na únosnou míru, za kterou je v současné době nutno považovat 60% HDP vedou dvě hlavní cesty:

- a) pasivní – pozitivní vliv exogenních faktorů
- b) aktivní – vládní hospodářsko-politická opatření

Možnosti řešení dluhového problému

pasivní

- ◆ $g_{GDP} > i_r$
- ◆ $\Pi \uparrow$
- ◆ dary a odpuštění dluhů

aktivní

- ◆ rozpočtové řešení
- ◆ mimořádná veřejná dávka
- ◆ monetizace dluhu
- ◆ politicko-administrativní řešení

6. VEŘEJNÝ DLUH V ČR

V centrálně plánované ekonomice byl podíl vládních výdajů na HDP vysoký díky úloze státního rozpočtu, jako prostředku k plnění národohospodářských plánů. Podíl vládních výdajů na HDP přesahoval šedesát procent. Veřejné finance byly nástrojem silných přerozdělovacích procesů v ekonomice. Systém daní byl velmi komplikovaný a odrážel ideologické priority. Na druhé straně se fiskální politika v socialistickém Československu vyhnula zadlužování veřejných financí. Transformační omezování vlivu státu bylo ve fiskální politice charakteristické odbouráváním dotací podnikové sféře a v důsledku toho poklesem podílu veřejných výdajů na HDP.

Rok	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Podíl	72,3	61,5	57,1	47,5	49,4	50,7

Pramen: Jonáš, J. 1997, str. 135

Poznámka: V období 1989 – 1991 celé Československo

Tab: Podíl veřejných výdajů na HDP v ČR

Fiskální politika byla na počátku transformace ve shodě s celkovým zaměřením hospodářské politiky restriktivní. Byla orientována na udržení vyrovnanosti státního rozpočtu a na zabránění vzniku výrazných rozpočtových deficitů. V prvních letech transformace bylo celkové saldo veřejných rozpočtů kladné, postupně se však jeho výše snižovala a v polovině devadesátých let se veřejné rozpočty propadly do deficitů.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Konsolidované saldo VR včetně čistých půjček (mld. Kč)	26,6	9,3	4,8	-4,3	-19,8	-28,2	-11,1	-62,0	-52,2
Z toho: saldo státního rozpočtu (mld. Kč)	4,7	14,8	-3,4	-5,4	-17,5	-25,6	-34,8	-51,8	-66,7

Pramen: Makroekonomická prognóza MF ČR, 2002

Tab. 7 – 14 Saldo veřejných rozpočtů

Veřejný dluh

Podíl veřejného dluhu na HDP je v mezinárodním srovnání **nízký** a jeho hodnota se blíží 20%. Při započtení skrytých závazků se jeho reálná velikost **odhaduje na dvojnásobek**, což společně s jeho dynamickým růstem v posledním období vytváří rizika pro budoucí makroekonomickou stabilitu.

Na budoucí vývoj veřejných rozpočtů **bude mít zásadní vliv vývoj státních závazků** v transformačních institucích, jako je Fond národního majetku a Konsolidační banka, včetně **plnění státu za nejrůznější typy záruk**, které poskytl řadě podniků a institucí během transformačního období. Dalším faktorem vývoje veřejných rozpočtů bude vývoj sociálních výdajů, kde rozhodující úlohu hrají výdaje na důchody. **Při současném stavu nastavení směřuje důchodový účet ke stále větším schodkům**, což je stav, který vyžaduje změnu nastavení parametrů systému. Významný je také vývoj daňové kvóty, která stagnuje, zatímco rostou státní výdaje, což vede k rostoucím schodkům veřejných rozpočtů.

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
18,8	17,6	15,3	13,2	12,9	13,1	14,6	17,0	19,4

Pramen: Makroekonomická predikce MF ČR. 2002.

Tab. 7 – 16 Hrubý veřejný dluh ČR (v % HDP)

Z čeho se skládá veřejný dluh v ČR

- Oficiální
- Neoficiální

7. KONVERGENČNÍ KRITÉRIA

Pro vstup do měnové unie byla stanovena konvergenční kritéria, kdy fiskální oblasti se týká:

Kritérium veřejného deficitu znamená, že poměr plánovaného nebo skutečného schodku veřejných financí k hrubému domácímu produktu v tržních cenách nepřekročí **3%**, kromě případů, kdy:

- buď poměr podstatně klesl, nebo se neustále snižoval, až dosáhl úrovně, která se blíží referenční hodnotě,
- anebo překročení nad referenční hodnotu bylo pouze výjimečné a dočasné a poměr zůstává blízko k referenční hodnotě.

Veřejný deficit znamená deficit, vztahující se k ústřední vládě včetně regionálních a místních úřadů a fondů sociálního zabezpečení, s výjimkou komerčních operací definovaných v Evropském systému makroekonomických účtů.

Kritérium hrubého veřejného dluhu znamená, že poměr veřejného vládního dluhu v tržních cenách k hrubému domácímu produktu **nepřekročí 60%**, kromě případů, kdy se poměr dostatečně snižuje a blíží se uspokojivým tempem k referenční hodnotě.

Veřejný dluh znamená hrubý úhrn dluhů v nominálních hodnotách na konci roku, konsolidovaných uvnitř a mezi jednotlivými odvětvími státního sektoru, jak je definován u kritéria veřejného deficitu.

Obě kritéria je nutno chápat jako kritéria fiskální rovnováhy, respektive jako limity, nad kterými je fiskální nerovnováha (v 1. případě krátkodobá v 2. případě dlouhodobá) považována za neúnosnou.

8. SHRNU TÍ

Veřejný dluh

- Veřejný dluh = souhrn pohledávek ostatních ekonomických subjektů vůči státu
- Veřejný dluh \Leftrightarrow rozpočtové deficity
- Hrubý dluh = celkový objem závazků státu
- Čistý dluh = závazky státu snižené o objem jeho pohledávek
- Vnitřní x vnější zadlužení
- Negativní důsledky vysokého zahraničního zadlužení rozvojových zemí
- Růst relativní váhy veřejného dluhu ve vyspělých zemích
- Domácí dluhová past (domestic debt trap) = $i_r > g_{GDP} \Rightarrow$ růst podílu veřejného dluhu na GNP i při nulovém primárním deficitu

Rozpočtové a fiskální důsledky veřejného dluhu

1. Zpětná vazba k vytváření nových rozpočtů
2. Zužování prostoru pro aktivní fiskální politiku

Kdo je věřitelem státu

- Domáci
- Zahraniční

Maastrichtská kritéria

- a) rozpočtový deficit $< 3 \% GDP_n$
- b) veřejný dluh $< 60\% GDP$

Možnosti řešení dluhového problému

pasivní

- ◆ $g_{GDP} > i_r$
- ◆ $\Pi \uparrow$
- ◆ dary a odpuštění dluhů

aktivní

- ◆ rozpočtové řešení
- ◆ mimořádná veřejná dávka
- ◆ monetizace dluhu
- ◆ politicko-administrativní řešení