

Role státu v hospodářství a fiskální politika

Role státu v tržní ekonomice

Období, které můžeme vymezit poslední třetinou 19. století až 70. lety 20. století, se vyznačovalo postupným nárůstem intervencí státu do hospodářství jak na makroekonomické, tak na mikroekonomické úrovni. Příčiny těchto státních intervencí stručně popíšeme.

Reálné tržní struktury se začaly vzdalovat od předpokladů dokonalé konkurence. Neoklasická ekonomie na to reagovala rozpracováním teorie nedokonalé konkurence, ze které vyplývá, že trhy ztrácejí alokační a výrobní efektivnost. Antimonopolní politika je dnes běžnou součástí hospodářské politiky ve všech vyspělých tržních ekonomikách. Nejstarší, více než stoletou tradici, má protimonopolní politika v USA.

Velká deprese otrásla důvěrou v autostabilizační schopnost tržního mechanismu. Od dob Velké deprese se makroekonomická politika vlády orientuje na prevenci těchto poruch a eliminaci cyklických výkyvů.

Na rostoucí sociální napětí na konci 19. století byla nucena reagovat vládní politika přijetím schémat, které položily základy pozdějších států blahobytu. Zmírňování sociálních tvrdostí je v každé tržní ekonomice součástí cílů hospodářské politiky.

Na základě výše uvedeného můžeme vymezit **tři základní funkce**, které stát vykonává ve vztahu k trhu. Stát plní funkci:

- **stabilizační** – zajišťuje vnitřní a vnější stabilitu hospodářství;
- **redistribuční** – zmírňuje nepřiměřené sociální tvrdosti;
- **alokační** – spočívá v nápravě tržních selhání. V rámci této funkce udržuje konkurenční prostředí v ekonomice, řeší problém externalit a zabezpečuje dostatečné množství veřejných statků.

Na míru státních intervencí v rámci plnění těchto základních funkcí nepanuje shoda. **Liberální ekonomické směry** obhajují co největší prostor pro fungování trhů a poukazují na škodlivé důsledky vládních intervencí. Stát má vytvořit rámcové podmínky pro fungování trhu v podobě zabezpečení vlastnických práv a smluvních vztahů, zajištění fungujícího peněžního systému a podpory konkurenčního prostředí v ekonomice.

Intervencionistické ekonomické směry poukazují na oblasti, kde trh selhává, čímž se otevírá široký prostor pro intervence státu. Tržní systém je v tomto pojetí náchylný k makroekonomickým poruchám projevující se cyklickými výkyvy skutečného produktu a nezaměstnaností. Hospodářská politika státu má systematickými zásahy do ekonomiky přispět k překonávání těchto poruch.

Cíle a nástroje hospodářské politiky

V předchozí části jsme nastínili důvody, proč stát do hospodářství vstupuje. Své zásahy provádí prostřednictvím hospodářské politiky.

Hospodářskou politiku můžeme vymezit jako přístup státu k ekonomice své země. Chápeme ji jako činnost, v rámci které nositelé hospodářské politiky používají určitých nástrojů, aby dosáhly předem stanovené cíle.

Nositelé hospodářské politiky jsou subjekty, které se podílejí na její formulaci a realizaci. Kromě soustavy *státních institucí* (vlády, parlamentu, národní banky a dalších státních úřadů) mají na hospodářskou politiku vliv *zájmové skupiny, profesní skupiny a komory*. V současné době pokračujících procesů globalizace, prohlubování ekonomické a v rámci Evropy i politické integrace roste vliv *mezinárodních a nadnárodních institucí* na národní hospodářské politiky.

Nositelé hospodářské politiky sledují **cíle hospodářské politiky**. Hierarchii cílů hospodářské politiky ilustruje obrázek 1. Maximalizaci společenského blahobytu lze označit za vrcholný cíl hospodářské politiky, ke kterému je směřováno. *Ekonomický blahobyt* nelze chápat jen v materiálním slova smyslu, ale součástí tohoto pojmu je také dosažení či udržení určitých společenských hodnot jako je například svoboda či spravedlnost. V rámci hierarchie cílů hospodářské politiky tak tvoří další skupinu cílů tzv. *základní společenské cíle*. Mezi ty můžeme zařadit dosažení či udržení svobody, spravedlnosti, jistoty, demokracie, nezávislosti či pokroku. Třetí skupinu cílů potom tvoří *tradiční cíle*, které vytvářejí podmínky pro stabilní vývoj a růst ekonomiky. Mezi tradiční cíle patří hospodářský růst a hospodářská rovnováha, kdy v rámci ekonomické rovnováhy je usilováno o dosažení nízké míry nezaměstnanosti, cenové stability a vnější ekonomické rovnováhy.

Obrázek 1.: Hierarchie cílů hospodářské politiky



K dosažení stanovených cílů používají nositelé hospodářské politiky **nástroje hospodářské politiky**. Nástroje hospodářské politiky můžeme členit dle různých hledisek. V rámci nástrojů hospodářské politiky rozeznáváme nástroje:

- dle úrovně působení: makroekonomické a mikroekonomické (ty podrobně popíšeme v dalším výkladu),

- dle charakteru vlivu: přímé (administrativně stanovené, např. stanovení maximální výše úvěru, který může banka poskytnout) a nepřímé (působí nepřímo prostřednictvím tržního mechanismu, např. stanovení diskontní sazby),
- dle oblasti působení: měnové (ovlivňování peněžní nabídky, např. povinné minimální rezervy) a fiskální (využívají vládní rozpočet, např. vládní výdaje),
- dle způsobu ovlivňování: plošné (plošně platné pro všechny subjekty, např. daň z příjmů) a selektivní (dopadající jen na vybrané subjekty, např. spotřební daň),
- dle působení na vztahy účastníků na trhu: systémotvorné (utváří či mění prvky ekonomického systému, například cenová liberalizace) a běžné (nemění způsob koordinace ekonomických aktivit, např. změna daňových sazeb).

Mikroekonomická a makroekonomická hospodářská politika

Hospodářskou politiku můžeme členit na makroekonomickou a mikroekonomickou. Jejich cíle a paleta užívaných nástrojů je u těchto politik značně odlišná.

Mikroekonomická hospodářská politika reaguje na existenci tržních selhání a jejím cílem je zvyšování efektivity alokace zdrojů společnosti. Patří sem politika na ochranu hospodářské soutěže, sociální a přerozdělovací politika, regionální politika, strukturální politika a jiné. Tyto politiky tak představují v širším slova smyslu nástroje mikroekonomické hospodářské politiky.

Makroekonomická hospodářská politika sleduje tradiční ekonomické cíle a je zaměřena na zajištění a udržení celkové hospodářské prosperity. V užším pojetí se snaží o eliminaci cyklických výkyvů, a proto je také nazývána *politikou stabilizační*. Její nástroje tvoří tyto politiky:

- **fiskální politika** – cílů hospodářské politiky je dosahováno prostřednictvím příjmů a výdajů vládního rozpočtu,
- **monetární (měnová) politika** – k dosažení cílů hospodářské politiky užívá změny peněžní nabídky,
- **důchodová politika (mzdová a cenová)** – v rámci této politiky lze k dosažení cílů hospodářské politiky užít regulaci mezd a cen.
- **vnější hospodářská politika** – k dosažení cílů hospodářské politiky je užíváno vnější obchodní politiky upravující obchodní vztahy se zahraničím a vnější měnové politiky v podobě ovlivňování měnových kurzů.

Cíle makroekonomické (stabilizační) politiky lze potom vymežit následovně:

- ekonomický růst,
- nízká míra nezaměstnanosti,
- stabilita cenové hladiny,
- vnější rovnováha.

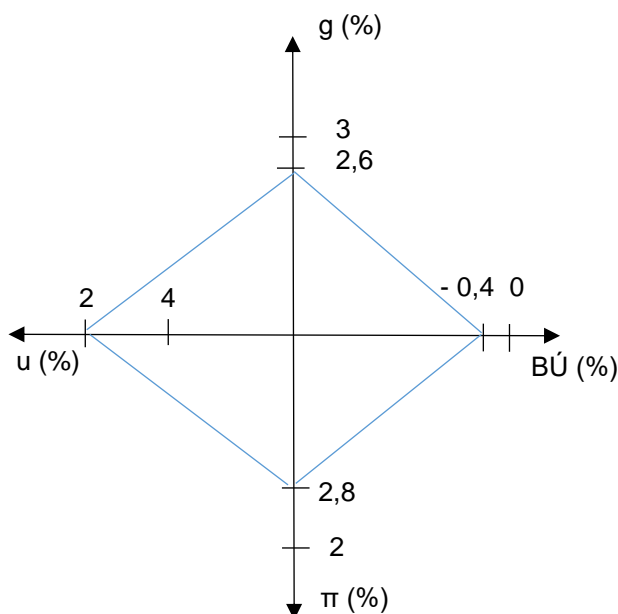
My se v dalším výkladu budeme věnovat *makroekonomické hospodářské politice*.

Míru plnění jednotlivých cílů makroekonomické hospodářské politiky lze jednoduše graficky znázornit pomocí tzv. *magického čtyřúhelníku*. Ten je zachycen na obrázku 9.2. Na jednotlivých osách jsou znázorněny jednotlivé cíle hospodářské politiky. Tedy tempo růstu HDP (g), které reprezentuje ekonomický růst, míra nezaměstnanosti (u), průměrnou roční míru

inflace (π), která reprezentuje cenovou stabilitu, a podíl salda běžného účtu platební bilance na HDP (BÚ), která vypovídá o vnější rovnováze. Všechny ukazatele jsou vyjádřeny v procentech.

Údaje na jednotlivých osách vypovídají o míře naplnění konkrétního cíle, kdy bod vzdálenější od počátku značí vyšší plnění tohoto cíle. Jednotlivé cíle jsou následně spojeny do podoby čtyřúhelníku. Čím větší je plocha magického čtyřúhelníku, tím vyšší je naplňování cílů hospodářské politiky. Ostřejší úhel u daného cíle potom vyjadřuje, že je vláda v plnění daného cíle úspěšnější.

Obrázek 2.: Plnění cílů makroekonomické politiky v ČR v roce 2019



Měřítka na každé ose je upraveno tak, aby se dalo přehledně graficky zachytit plnění cílů hospodářské politiky. Magický čtyřúhelník je názornou pomůckou, která celkem jednoduše umožňuje sledovat a srovnávat plnění jednotlivých cílů makroekonomické politiky v čase.

Je zřejmé, že některé z cílů makroekonomické hospodářské politiky jsou *konfliktní*. Tento konflikt znázorňuje například Phillipsova křivka, kdy se splnění jednoho cíle v podobě snížení nezaměstnanosti dostává do konfliktu s cílem stability cenové hladiny. Hospodářsko-politická opatření orientovaná na zachování cenové stability mohou brzdit ekonomický růst a zvyšovat nezaměstnanost.

Magický čtyřúhelník lze rozšířit o další cíle, které může vláda také sledovat. V odborné literatuře se v této souvislosti můžete setkat s pojmem *magický n-úhelník*. Vláda může například sledovat také stav vládního rozpočtu (podíl veřejných výdajů na HDP) či výši celkového zadlužení (podíl veřejného či vládního dluhu na HDP).

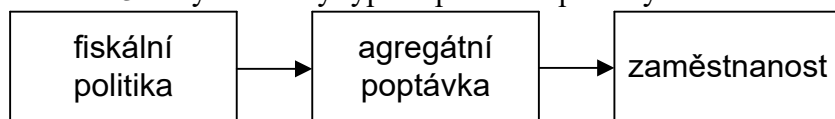
Typy makroekonomické hospodářské politiky

Hospodářská politika jako systematická činnost vlády se začala významně uplatňovat po Velké depresi na začátku 30. let minulého století. Realizovaná hospodářská politika svým vývojem reagovala na vývoj ekonomiky. Postupně docházelo k posunům ve sledovaných cílech a používaných nástrojích hospodářské politiky a to také v kontextu vývoje ekonomické teorie a jejich poznatků.

Keynesiánský typ hospodářské politiky

Expanze hospodářsko-politické role státu byla akcelerována po druhé světové válce. Vliv prací J. M. Keynese na tvorbu hospodářské politiky v poválečném období inspiroval její pojmenování jako *keynesiánská* či *intervencionistická etapa*. Obava z vysoké nezaměstnanosti po Velké depresi ovlivnila stanovení *hlavního cíle hospodářské politiky v podobě plné zaměstnanosti*. Hospodářsko-politická opatření byla zaměřena na *regulaci poptávky* v ekonomice (demand management), což vyplývalo z keynesiánské představy, že tržní ekonomiky trpí chronickým nedostatkem agregátní poptávky. Nedostatečnou soukromou agregátní poptávku má doplňovat stát prostřednictvím nástrojů *fiskální politiky*. Stimulací agregátní poptávky byly zdůvodňovány programy veřejných prací, podpor v nezaměstnanosti a růst aktivit veřejného sektoru obecně.

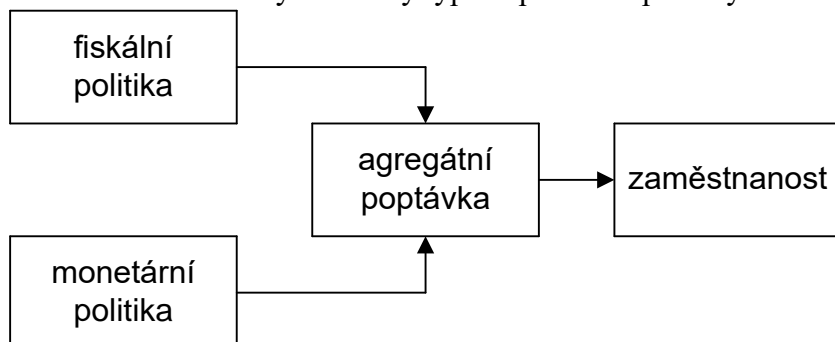
Obrázek 3: Keynesiánský typ hospodářské politiky



Neokeynesiánský typ hospodářské politiky

V rámci tohoto typu hospodářské politiky přetrvává koncentrace teoretického zájmu na poptávkovou stranu v ekonomice a na sledování hlavního cíle v podobě plné zaměstnanosti. K určitému posunu dochází v instrumentariu hospodářské politiky. K makroekonomické stabilizaci jsou ve větší míře používány také *nástroje měnové politiky*. Měnová politika zůstává nadále rámcově podřízena fiskální politice. Cílem monetární politiky není stabilita cenové hladiny, ale plná zaměstnanost.

Obrázek 4: Neokeynesiánský typ hospodářské politiky

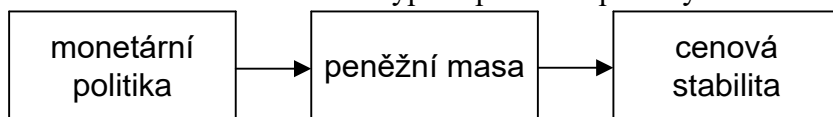


Konzervativní typ hospodářské politiky

Na přelomu 70. a 80. letech dochází k radikální proměně hospodářské politiky, pro kterou se vžil označení *neokonzervativní obrat*. Obecně můžeme říci, že tento obrat spočíval v ústupu *od intervencionismu*, který byl považován za jednu z hlavních příčin ekonomických problémů 70. let. Obrat v hospodářské politice, který je často ilustrován na příkladech Velké Británie a USA (thatcherismus a reaganomika), byl reakcí na obrat v ekonomickém myšlení, kde již delší dobu sílil vliv teorií obhajujících samoregulační schopnost tržního mechanismu (např. monetarismus).

Základní posun v hospodářsko-politickém uvažování spočíval v *novém vymezení cílů a nástrojů hospodářské politiky*. Prioritou hospodářské politiky se stalo *vytvoření neinflačního makroekonomického rámce* jakožto základního předpokladu pro ekonomický růst. Inflation poškozuje kvalitu informací poskytovaných cenovým systémem a narušuje efektivnost alokace zdrojů. Významným nástrojem hospodářské politiky se stává *měnová politika*. Byly potlačeny keynesiánské představy o podřízenosti fiskální politice a prospěšnosti politiky levných peněz. Hospodářská politika má mít podobu formulace *fixních a dlouhodobých pravidel* a dohlížení na jejich vynucování. V monetární politice má fixní pravidlo podobu stálého tempa růstu peněžní zásoby.

Obrázek 5: Konzervativní typ hospodářské politiky



Keynesiánský a později neokeynesiánský typ hospodářské politiky patří mezi intervencionistické směry hospodářské politiky. V praxi byl tento typ hospodářské politiky realizován v podobě New Deal v USA, indikativního plánování uplatňovaného v Japonsku či skandinávského modelu. Konzervativní typ hospodářské politiky byl pak základem pro reaganomiku, thatcherismus či sociálně tržní hospodářství.

Podíl státu v hospodářství

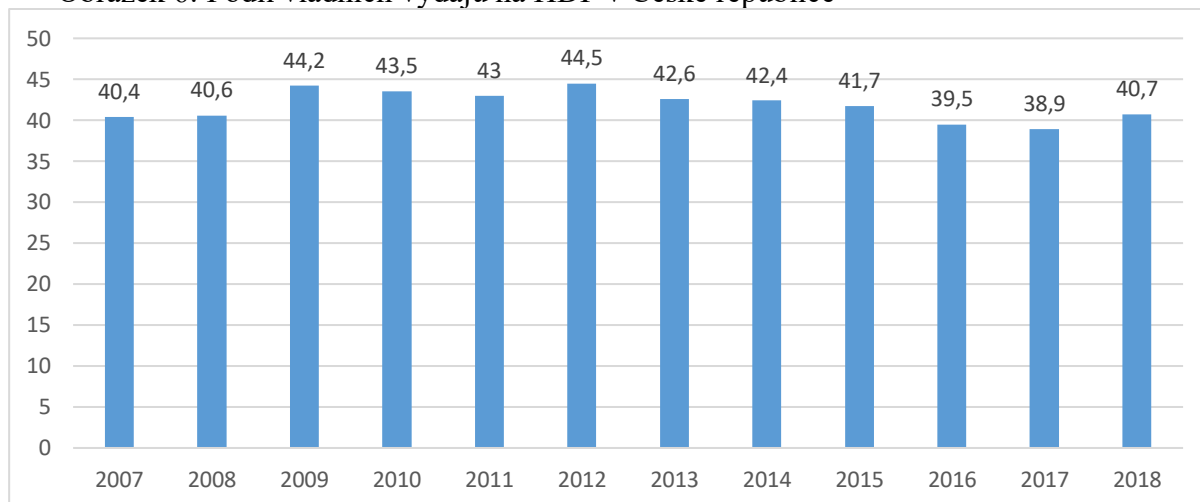
Realizovaná hospodářská politika a míra zasahování státu do chodu hospodářství se v jednotlivých zemích liší.

Ke zhodnocení podílu státu v hospodářství se nejčastěji užívají následující ukazatele:

- **Podíl vládních výdajů na hrubém domácím produktu** – podíl veškerých výdajů vlády, tedy vládní výdaje na nákup statků a služeb (G) i transferových plateb (TR) na HDP. Podíl vládních výdajů na HDP v České republice zachycuje Obrázek 6.
- **Podíl vládních příjmů na hrubém domácím produktu** – jedná se o doplňkový ukazatel k podílu vládních výdajů. Vzhledem k tomu, že nejvýznamnější část vládních příjmů tvoří daňové příjmy, často se setkáme s ukazateli, postavenými právě na této složce vládních příjmů v podobě daňové kvóty. **Jednoduchá daňová kvóta** vyjadřuje podíl daňových příjmů na HDP, **složená daňová kvóta** vyjadřuje podíl daní a odvodů na sociální a zdravotní pojištění na HDP.
- **Den daňové svobody** - vyjadřuje den, kdy daňoví poplatníci v zemi začínají pracovat pro sebe. Čím později je den daňové svobody, tím vyšší je role státu v hospodářství.

Daňoví poplatníci z výtěžku odvádějí daně, které používá stát na pokrytí svých výdajů. Čím vyšší je míra zdanění, tím vyšší část důchodu ekonomické subjekty odvádějí státu a tím méně mohou vynaložit dle vlastního uvážení. Čím později je den daňové svobody, tím vyšší je role státu v hospodářství.

Obrázek 6: Podíl vládních výdajů na HDP v České republice



Zdroj: Eustostat

Fiskální politika

Cíle a nástroje fiskální politiky

Fiskální politika je jedním z nástrojů makroekonomické (stabilizační) politiky státu.

Fiskální politika představuje soubor nástrojů, kterými se vláda snaží ovlivnit národní hospodářství tak, aby dosáhla vytyčených cílů. Nositelem fiskální politiky je vláda. **Cílem fiskální politiky je stabilizace národního hospodářství**, tedy udržení stabilního ekonomického růstu, nízké nezaměstnanosti a stabilní cenové hladiny. Pomocí svých nástrojů působí fiskální politika primárně na agregátní poptávku.

Hlavním nástrojem fiskální politiky je státní rozpočet, respektive operace na jeho příjmové a výdajové straně, pomocí kterých se vláda snaží o udržení stabilního ekonomického růstu, nízké nezaměstnanosti a stabilní cenové hladiny.

Cíle fiskální politiky prošly určitým vývojem. V keynesiánské etapě se fiskální politika soustřeďovala na cíl v podobě plné zaměstnanosti, posílení vlivu konzervativní ekonomie v rámci hlavního proudu v 70. letech se projevilo i v respektu k dalšímu cíli v podobě stabilní cenové hladiny. Názory na využívání fiskální politiky coby nástroje makroekonomické stabilizace se ale mezi jednotlivými ekonomickými školami liší.

Státní rozpočet, saldo rozpočtu, státní a veřejný dluh

Státní rozpočet je součástí *soustavy veřejných rozpočtů*, do které tak patří:

- státní rozpočet,
- rozpočty vyšších územních samosprávných celků,
- rozpočty municipalit, tj. měst a obcí,
- státní účelové peněžní fondy, fondy zdravotních pojišťoven,
- rozpočty organizačních složek státu, příspěvkových a municipálních organizací.

Státní rozpočet je *centralizovaný peněžní fond*, který má příjmovou a výdajovou stranu.

Rozpočtové příjmy jsou tvořeny zejména:

- *daněmi*,
- *pojistným na sociální zabezpečení* (např. důchodové, zdravotní, nemocenské pojištění, příspěvek na státní politiku zaměstnanosti atd.),
- *nedaňovými příjmy* (např. příjmy z privatizace, přijaté úroky, příjmy z pronájmu majetku aj.).
- Daně představují nejvýznamnější příjem státního rozpočtu. V základním členění rozdělujeme daně na:
 - *přímé*, které se vážou k určitému důchodu nebo majetku:
 - důchodové (osobní důchodové daně, daně ze zisku korporací)
 - majetkové (např. daň z nemovitostí, daň dědická a darovací)
 - *nepřímé*, které jsou obsaženy v ceně zboží a služeb:
 - daň z přidané hodnoty
 - spotřební daně
 - cla

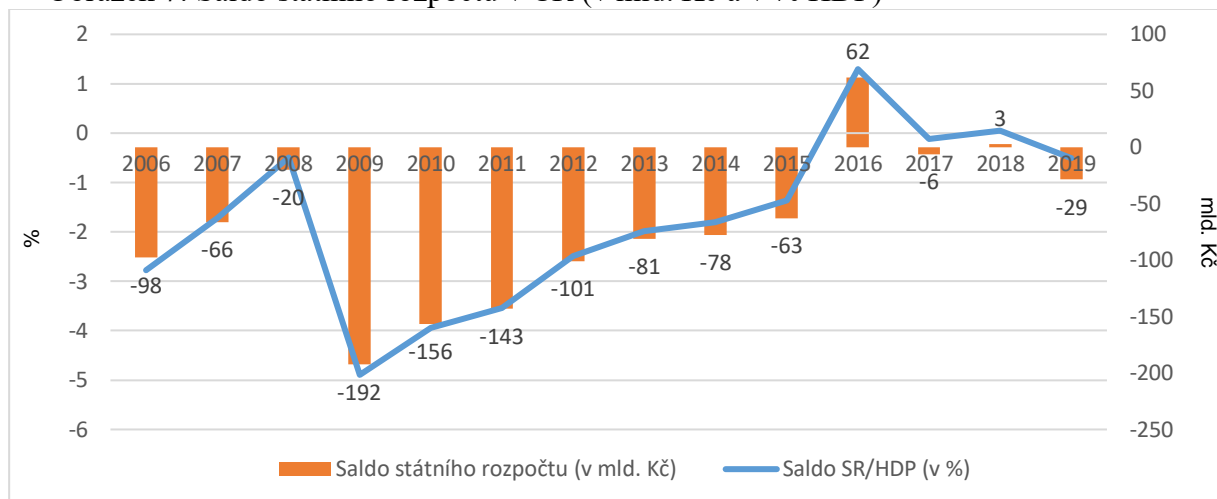
Výdaje státního rozpočtu můžeme rozdělit do tří základních skupin:

- *transferové platby* (jde o výdaje sociálního charakteru nebo mohou mít také podobu transferových plateb podnikům v podobě subvencí),
- *vládní nákupy zboží a služeb* (např. v podobě financování výdajů v oblasti školství, zdravotnictví a oblastech veřejné správy),
- ostatní (např. úroky z veřejného dluhu).

Pro účely mezinárodního srovnání se často konstruuje ukazatel v podobě procentního podílu výdajů státního rozpočtu na hrubém domácím produktu, který vypovídá o makroekonomické angažovanosti státu v ekonomice a který jsme si ukazovali v předešlé kapitole.

Rozdíl mezi příjmy a výdaji státního rozpočtu představuje *saldo*, které může být kladné nebo záporné. Jestliže **příjmy převyšují výdaje**, státní rozpočet je *v přebytku*. Pokud jsou **výdaje stejně velké jako příjmy** a saldo je nulové, státní rozpočet je *vyrovnaný*. Pokud **výdaje převyšují příjmy**, hovoříme o záporném saldu, čímž vzniká *deficit* státního rozpočtu. Obrázek 7 zachycuje stav státního rozpočtu v období 2006-2019. Z grafu je zřejmé, že státní rozpočet byl až na výjimky v letech 2016 a 2018 po celé sledované období deficitní.

Obrázek 7: Saldo státního rozpočtu v ČR (v mld. Kč a v % HDP)



Zdroj: Český statistický úřad (www.czso.cz)

Saldo státního rozpočtu lze rozdělit na dvě složky: **strukturální** a **cyklickou**.

- **Strukturální saldo rozpočtu** je saldo rozpočtu při výstupu na úrovni potenciálního produktu, tj. očištěné od vlivu aktuální fáze hospodářského cyklu. Jeho výše ovlivněna nastavením parametrů příjmové a výdajové stránky rozpočtu.
- **Cyklické saldo rozpočtu** je saldo rozpočtu vyvolané cyklickým kolísáním ekonomiky kolem potenciálního produktu (Y^*). Předpokládejme, že výdaje rozpočtu jsou nezávislé na výši výstupu ekonomiky. Příjmy rozpočtu (zejména díky důchodovým daním) s růstem výstupu rostou. S růstem výstupu se tak stav rozpočtu zlepšuje (výdaje se nemění a příjmy rostou), s poklesem výstupu se stav rozpočtu zhoršuje (výdaje se nemění a příjmy klesají). Pro cyklickou složku platí:
 - Pokud je výstup na úrovni potenciálního produktu ($Y = Y^*$) je cyklický rozpočet vyrovnaný,
 - Pokud je výstup za úrovní potenciálního produktu ($Y > Y^*$) vzniká cyklický přebytek,
 - pokud je výstup pod úrovní potenciálního produktu ($Y < Y^*$) vzniká cyklický deficit.

Celkové saldo rozpočtu je součtem strukturální a cyklické složky. Kdy strukturální složka vyjadřuje stav rozpočtu, pokud by ekonomika pracovala na úrovni potenciálního produktu a cyklická složka vyjadřuje, jak se změnilo saldo díky kolísání ekonomiky kolem potenciálního produktu. Popsaný vztah lze zapsat takto:

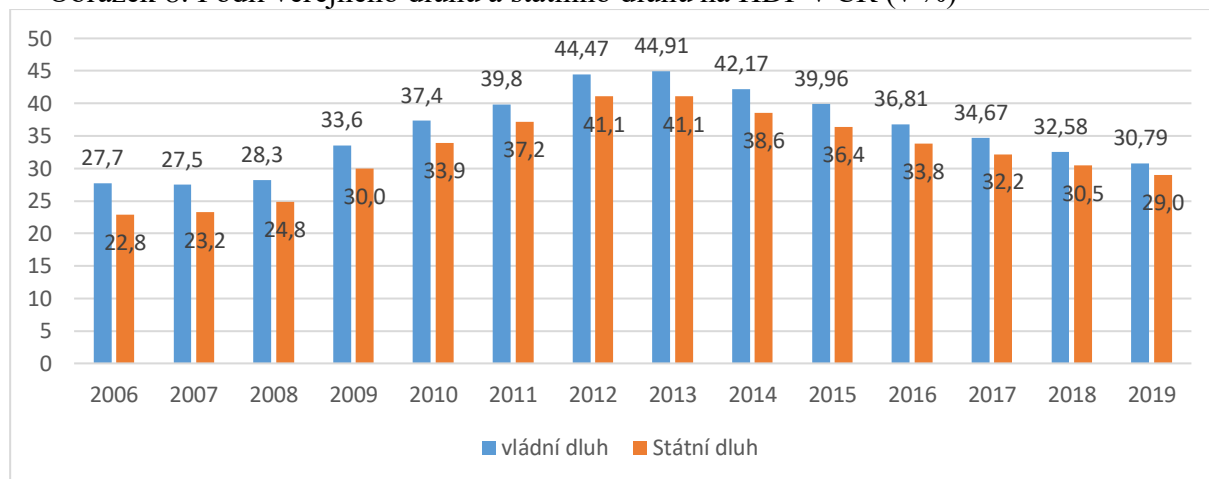
$$\text{Celkové saldo rozpočtu} = \text{strukturální saldo} + \text{cyklické saldo}$$

Do keynesiánské revoluce vlády víceméně respektovaly fiskální pravidlo v podobě **vyrovnaného státního rozpočtu**. Pro keynesiánskou ekonomii je charakteristické **pravidlo cyklicky vyrovnaného rozpočtu**: vláda má v průběhu cyklu udržovat průměrné vládní výdaje na přibližně stejné výši jako průměrnou úroveň příjmů. Ve fázi recese může uplatňovat deficitní financování, ale v období konjunktury musí výdaje omezit, aby byl vytvořen prostor pro vznik přebytku státního rozpočtu, ze kterého by byl financován státní dluh (předchozí deficity). Zkušenosti však ukázaly, jak nesnadné je vyrovnávat deficity ze „špatných“ let přebytky z let „dobrých“. Jakmile se jednou rozpočet dostane do deficitu, z důvodu existence politického

cyklu je velmi těžké se z něj vymanit. Dlouhodobým důsledkem této koncepce byl růst státního dluhu.

Pokud dojde k deficitu státního rozpočtu, je potřeba tento **financovat**. Většinou bývá financován **emisí dluhopisů**, které mohou nakupovat domácí subjekty (např. podniky, komerční banky) nebo zahraniční subjekty. Co by se stalo, kdyby tyto vládní dluhopisy nakoupila přímo centrální banka? Pokud nákupy provádí přímo centrální banka, dochází k růstu peněžní zásoby. Je to stejné, jako by centrální banka přímo tiskla peníze. Tento způsob financování deficitu se označuje jako **monetizace deficitu** a je příčinou vzniku inflace.

Obrázek 8: Podíl veřejného dluhu a státního dluhu na HDP v ČR (v %)



Zdroj: Český statistický úřad (www.czso.cz)

Kumulací deficitů státních rozpočtů vzniká **státní dluh**. Pokud je deficitní financování praktikováno dlouhodoběji a státní dluh narůstá, potom významná část výdajů státního rozpočtu jde jen na úhradu úroků ze státního dluhu a může tak generovat vznik deficitů v dalších obdobích. Státní dluh je součástí **veřejného dluhu** (ve statistikách také nazývaný **vládní dluh**), který kromě státního rozpočtu zahrnuje i dluh státních fondů, místních rozpočtů, zdravotních pojišťoven a veřejných vysokých škol. Obrázek výše zachycuje vývoj vládního a státního dluhu v České republice v období 2006-2019.

Typy nástrojů fiskální politiky

V keynesiánském pojetí je fiskální politika využívána aktivně jako nástroj stabilizační politiky státu. Z hlediska stabilizační funkce mohou mít nástroje fiskální politiky dvojí podobu:

- **vestavěných (automatických) stabilizátorů,**
- **diskrečních opatření.**

Vestavěné stabilizátory jsou nástroje, které po jejich zavedení v ekonomice *působí automaticky* a nevyžadují žádné další zásahy státu. Působí ve směru *zmírňování cyklických výkyvů* ekonomiky. Jejich výhodou je, že mají nulové vnitřní zpoždění. Konkrétně se jedná například o progresivní daně z příjmu nebo transferové platby. Jak vestavěné stabilizátory fungují? Pokud se ekonomika nachází v recesi, dochází k růstu nezaměstnanosti. Vyšší hladina nezaměstnanosti si vyžádá vyšší transferové platby (podpor v nezaměstnanosti a jiných sociálních dávek) ze státního rozpočtu, které částečně kompenzují výpadek příjmů domácností.

Tím tlumí propad agregátní poptávky a přispívají ke stabilizaci ekonomiky. Stejně tak v případě progresivního zdanění dochází v recesi k posunu příjmů do nižších daňových pásem (v recesi příjmy klesají) a pokles příjmů je částečně kompenzován poklesem daní. Podobně jako v případě transferových plateb se očekává zmírnění propadu agregátní poptávky a stabilizace ekonomiky.

Diskreční (záměrná) opatření jsou jednorázová opatření vlády na základě jejího volného rozhodování. Vláda k nim přistupuje tehdy, jestliže automatické stabilizátory nepůsobí dostatečně. Jedná se například o změnu struktury daňového systému a změny sazby daní nebo změny v jednotlivých položkách vládních výdajů a jejich struktury.

Typy a účinnost fiskální politiky

Uvedli jsme, že hlavním nástrojem fiskální politiky je státní rozpočet a operace na jeho příjmové a výdajové straně. Nyní budeme jednotlivé nástroje konkretizovat a popíšeme si jejich fungování.

Základními nástroji fiskální politiky jsou:=

- **vládní výdaje na nákup statků a služeb (G),**
- **daně (TA – autonomní daně nezávislé na výši důchodu, t.Y – důchodové daně, kde t je sazba důchodové daně),**
- **transferové platby (TR).**

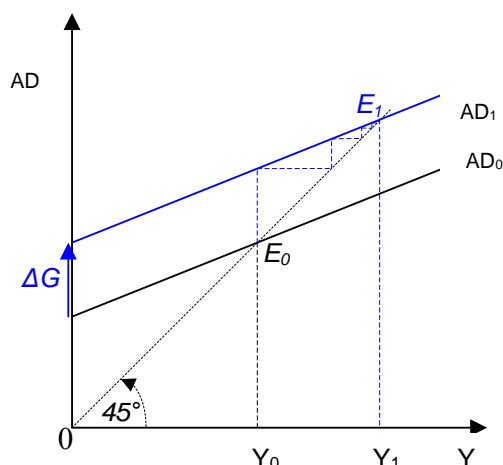
Rozdíl mezi daňovými výnosy a transferovými platbami označujeme **čisté daně (T)**.

V krátkém období tyto nástroje ovlivňují především agregátní poptávku. Bude-li chtít vláda stimulovat agregátní poptávku, zvýší vládní výdaje, zvýší transferové platby nebo sníží daně. Říkáme, že vláda provede **fiskální expanzi**. Použije-li vláda tato opatření v opačném směru, tzn., sníží vládní výdaje, sníží transferové platby nebo zvýší daně, jedná se o **fiskální restrikcii**. Podívejme se nejprve, jaký bude mít dopad **zvýšení vládních výdajů**.

Vládní výdaje na nákup zboží a služeb jsou jednou ze složek agregátní poptávky. Jestliže vláda tyto výdaje zvýší, dopad na agregátní poptávku bude bezprostřední. Co se stane, když například vláda zvýší výdaje na obranu a od určitého podniku koupí určitý počet letadel vyráběných domácí firmou třeba za 50 miliard korun? Tento vládní nákup v ekonomice vyvolá dodatečné poptávkové impulzy. Vzpomeňte si na vysvětlení multiplikačního procesu v případě zvýšení investic. Princip je stejný; vládní nákup znamená vyšší poptávku po produkci této firmy. Aby firma mohla zakázku splnit a vyrobit příslušný počet letadel, musí najmout další pracovníky. Vyplacené mzdy těmto pracovníkům a zisk této firmy znamená zvýšení příjmů, který vyvolá zvýšení spotřebitelských výdajů. Jeho míra je dána mezním sklonem ke spotřebě (mpc). Multiplikační proces pokračuje dále nám již známým způsobem.

Pokud přijmeme tradiční keynesiánské předpoklady (ekonomika při neplném využití zdrojů, neměnná cenová hladina), můžeme zvýšení vládních výdajů znázornit v modelu multiplikátoru. Situaci zachycuje Obrázek 9.

Obrázek 9: Multiplikace vládních výdajů



Připomeňme, že na vertikální ose znázorňujeme velikost celkových výdajů (agregátní poptávky) $C + I + G$, na vodorovné ose výstup ekonomiky (hrubý domácí produkt). Zvýšení vládních výdajů se projeví odpovídajícím posunem křivky agregátní poptávky nahoru. Z grafu vidíme, že za uvedených předpokladů bude nárůst produktu vyšší než přírůstek vládních výdajů. Velikost přírůstku produktu určuje hodnota multiplikátoru vládních výdajů. Nyní můžeme definovat: **multiplikátor vládních výdajů je koeficient, který určuje, jak se přírůstek vládních výdajů odrazí ve zvýšení produktu.** Má stejný tvar jako investiční multiplikátor.

$$k = \frac{1}{1 - mpc}$$

Vládní výdaje tedy ovlivňují rovnovážný produkt podobným způsobem jako investice. Velikost multiplikačního efektu bude ovšem oslabena, pokud budeme uvažovat existenci **důchodových daní**. Velikost těchto daní můžeme vyjádřit výrazem $t \cdot Y$, kde t znamená sazbu důchodové daně. Multiplikační efekt oslabuje skutečnost, že část důchodů „uniká“ kromě úspor ještě do daní. Domácnosti ze získaného důchodu část odvedou na daních. Ze zbylého důchodu část vydají na spotřebu (a ta se dále multiplikuje) a část uspoří. Předpokládejme, že by došlo k růstu vládních výdajů na nákup statků a služeb o 100 mld.. Mezní sklon ke spotřebě je pro jednoduchost 0,5. Sazba důchodové daně činí 0,2 (20 % z důchodu je odvedeno na daních). Růst vládních výdajů zvýší rovnovážný výstup o 100 mld. K domácnostem se ovšem nedostane celý tento přírůstek. Z důchodu je nutno zaplatit daň ve výši 20 %. Disponibilní důchod domácností vzroste jen o 80 mld. (tedy o částku $(1-t) \cdot \Delta Y$). Přírůstek disponibilního důchodu je rozdělen mezi výdaje na spotřebu a část je uspořena. S ohledem na mezní sklon ke spotřebě můžeme říci, že domácnosti 40 mld. vydají na spotřebu a 40 mld. uspoří. Za 40 mld. jsou tedy nakoupeny statky a služby, které domácnosti spotřebují. Tyto statky a služby musel někdo vyrobit. Rovnovážný výstup vzrostl o 40 mld. Hodnota tohoto výstupu se v podobě důchodů opět přejeje k domácnostem. Ty ovšem nemohou disponovat celou částkou, ale až částkou po platbě důchodové daně. Tato je rovna $0,8 \cdot 40 = 32$. Z toho opět polovinu vydají na spotřebu (16 mld.) a polovinu uspoří... celý proces se tak opakuje do vyčerpání.

Tuto skutečnost zohledňuje **multiplikátor vládních výdajů (nákupů statků a služeb)** se sazbou důchodové daně t , který má tento tvar:

$$k_1 = \frac{1}{1 - mpc \cdot (1 - t)}$$

Celkovou změnu výstupu vyvolanou růstem vládních nákupů statků a služeb vypočítáme následovně:

$$\Delta Y = \frac{1}{1 - mpc \cdot (t - t)} \cdot \Delta G$$

kde Y je výstup hospodářství, G vládní nákupy statků a služeb, t je sazba důchodové daně a výraz $1/[1-mpc \cdot (1-t)]$ představuje hodnotu multiplikátoru vládních výdajů k_1

Další možností, jak může vláda zvýšit agregátní poptávku, je **snížení čistých daní**, kde čisté daně jsou daně snížené o transferové platby $T=(TA+t \cdot Y) - TR$. Vláda tedy sníží daně nebo zvýší transferové výdaje. Sníží-li vláda daně, zbude domácnostem více peněz, které mohou utratit za spotřební výdaje. Dopad zvýšení transferů nebo snížení daní (přesněji autonomních daní – daně, které nezávisí na výši důchodu) na agregátní poptávku je ale nižší než v případě vládních nákupů statků a služeb. Jestliže vláda navýší transferové platby, toto zvýšení transferů už v prvním kroku multiplikace povede ke zvýšení spotřebních výdajů o $mpc \cdot \Delta TR$. Podobně je tomu v případě autonomních daní. Multiplikátor čistých daní lze tak zapsat takto:

$$k_2 = \frac{-mpc}{1 - mpc \cdot (1 - t)}$$

Multiplikátor má záporné znaménko. Znamená to, že zvýšení čistých daní povede k poklesu výstupu. Jejich snížení naopak k růstu.

Celkovou změnu výstupu vyvolanou změnou čistých daní vypočítáme následovně:

$$\Delta Y = \frac{-mpc}{1 - mpc \cdot (t - t)} \cdot \Delta T$$

kde Y je výstup hospodářství, T jsou čisté daně ($T=(TA+t \cdot Y) - TR$), t je sazba důchodové daně a výraz $-mpc/[1-mpc \cdot (1-t)]$ představuje hodnotu multiplikátoru čistých daní k_2 .

V předchozím textu jsme vysvětlili obsah pojmů fiskální expanze a fiskální restrikce. Nyní se budeme zabývat problémem, jak se fiskální expanze či restrikce projeví ve změně cenové hladiny a produktu. Jinými slovy, budeme se zajímat o **účinnost fiskální politiky**. K zachycení účinnosti fiskální politiky použijeme neokeynesiánský model AS-AD.

Nejdříve se budeme věnovat **expanzivní fiskální politice**:

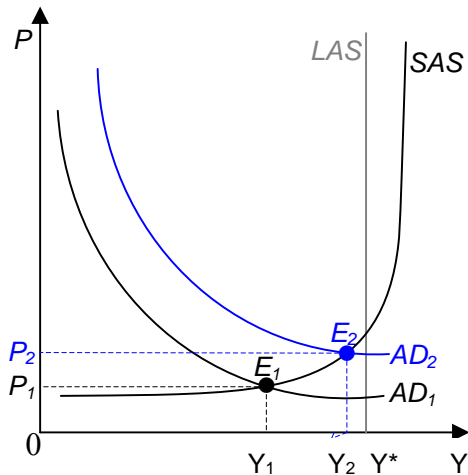
- Jedná se o fiskální politiku, která stimuluje (zvyšuje) agregátní poptávku a případně i nabídku.
- Jako nástroj užívá zvýšení vládních nákupů statků a služeb, zvýšení transferových plateb či snížení daní.

Z předchozího výkladu by nám již mělo být zřejmé, že *fiskální expanze je adekvátním hospodářsko-politickým opatřením, jestliže se ekonomika nachází v situaci neplného využití zdrojů (v recesní mezeře). Účinnost a dopady fiskální expanze na zaměstnanost a cenovou hladinu závisí na dosahované úrovni výstupu ekonomiky a na míře využití zdrojů:*

- **Pokud je výstup pod potenciálním produktem** – fiskální expanze povede zejména k růstu výstupu a poklesu nezaměstnanosti.
- **Pokud je výstup na potenciálním produktu či za ním** - fiskální expanze povede zejména k růstu cenové hladiny.

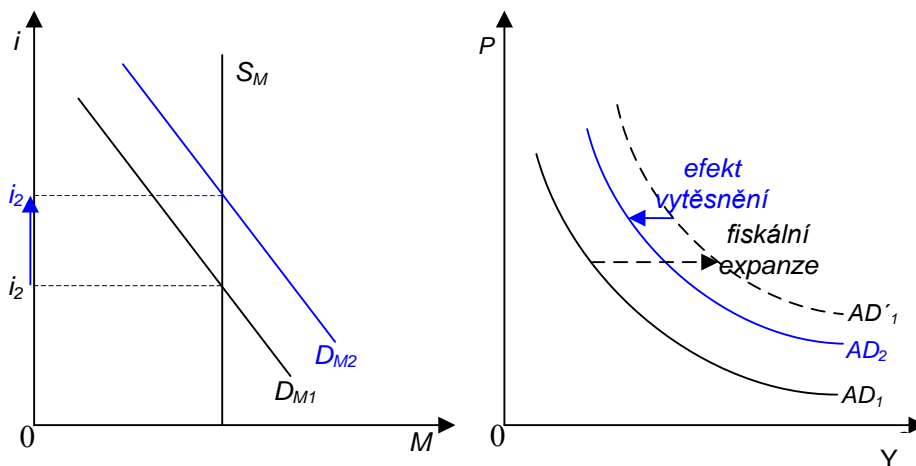
Obrázek 10 ilustruje důsledky fiskální expanze v situaci, kdy je ekonomika pod úrovní potenciálního produktu. Výstup ekonomiky je na úrovni Y_1 . Předpokládejme, že vláda zvýšila výdaje na nákup statků a služeb. Agregátní poptávka se posunula doprava na úroveň AD_2 . Došlo k růstu výstupu a mírnému nárůstu cenové hladiny.

Obrázek 10: Expanzivní fiskální politika v modelu AS-AD



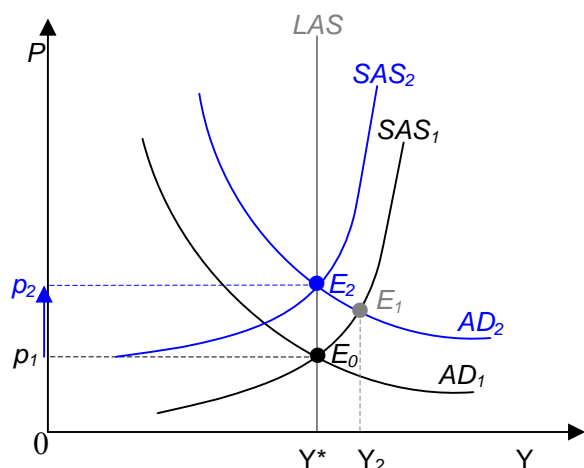
S expanzivní fiskální politikou jsou však spojeny určité problémy. Jeden z nich má podobu tzv. **efektu vytěsnění**. Jeho princip je následující. Růst nominálního produktu jako důsledek fiskální expanze způsobuje na trhu peněz růst poptávky po penězích. Důsledkem je vyšší úroková sazba, která vytěsňuje na úrok citlivé složky agregátní poptávky, zejména investice. Díky vytěšňovacímu efektu dochází ke zpětnému utlumení agregátní poptávky a výkonu. Důsledkem je změna struktury celkových výdajů, kdy *vytěsňené soukromé investiční výdaje jsou nahrazeny vládními výdaji*. Pokles investičních výdajů navíc negativně ovlivňuje budoucí ekonomický růst. Situaci ukazuje Obrázek 11.

Obrázek 11: Vytěšňovací efekt fiskální politiky



Nyní uvažujme výchozí situaci ekonomiky, která plně využívá zdroje a ukažme si dopady fiskální expanze za těchto podmínek (Obrázek12). Co se stane, když v této situaci vláda provede fiskální expanzi?

Obrázek 12: Fiskální expanze v modelu AS-AD a dlouhodobé dopady fiskální politiky



Křivka agregátní poptávky se posune doprava. Výstup vzroste na úroveň Y_2 . Důsledkem fiskální expanze je růst výkonu nad úroveň potenciálního produktu doprovázený nárůstem cenové hladiny. Ekonomika se nachází v rovnováze E_1 . Tato rovnováha je však pouze přechodná.

V dlouhém období se ekonomika vrací na původní úroveň výstupu do nové rovnováhy E_2 . Jak vysvětlíme tento přizpůsobovací proces? Jestliže výkon přesáhne hranici potenciálního produktu, roste napětí na trzích výrobních faktorů (zejména trhu práce). Růst cen výrobních faktorů (mezd) se projeví v nárůstu cenové hladiny. Posun křivky krátkodobé agregátní nabídky nahoru na úroveň SAS_2 odráží zvýšené náklady firem. Rostoucí cenová hladina zároveň znamená, že poptávka je ochotna koupit menší množství. Postupně dojde k návratu rovnováhy na úroveň potenciálního produktu. *Dlouhodobým efektem fiskální expanze je tak v tomto případě pouze nárůst cenové hladiny a úrokových měr.*

Uvedli jsme, že hlavními nástroji fiskální politiky jsou vládní výdaje a daně. Na tomto místě je třeba zmínit rozdíl v působnosti těchto dvou nástrojů. *Zatímco vládní výdaje i daně působí bezprostředně na stranu poptávky, změna daní má navíc dopad i na stranu agregátní nabídky.* Snížení daní vytváří podněty na straně nabídky: zvyšuje motivace k podnikavosti, pracovitosti a investování. Nižší míra zdanění dále odstraňuje motivaci k daňovým únikům a odchodům do šedé ekonomiky. Uvolnění nabídkových podnětů jako důsledek snížení daní se projeví v růstu ekonomické aktivity, který je v grafickém vyjádření doprovázen posunem křivky SAS doprava. Vyšší míra investic se s určitým časovým zpožděním odrazí i v růstu potenciálního produktu.

Restriktivní fiskální politika působí opačným směrem. Zde v krátkosti shrňme.

- Jedná se o fiskální politiku, která snižuje agregátní poptávku a případně i nabídku.
- Jako nástroj užívá snížení vládních nákupů statků a služeb, snížení transferových plateb či zvýšení daní.

Účinnost a dopady fiskální restrikce závisí na dosahované úrovni výstupu ekonomiky a na míře využití zdrojů:

- **Pokud je výstup pod potenciálním produktem či na jeho úrovni** – fiskální restrikce povede zejména k poklesu výstupu a růstu nezaměstnanosti.
- **Pokud je výstup za úrovní potenciálního produktu** - fiskální restrikce povede zejména k poklesu cenové hladiny.

Pokud tedy v ekonomice existují nevyužitá výrobní zdroje, fiskální restrikce recesní mezeru prohloubí, výkon a zaměstnanost se sníží. Pokud je ekonomika „přehřátá“ a výstup je za úrovní potenciálního produktu, fiskální restrikce povede k poklesu cenové hladiny. V dlouhém období, kdy ekonomika plně využívá zdroje, bude konečným důsledkem fiskální restrikce pokles cenové hladiny a pokles úrokové míry. Úroveň reálného produktu a zaměstnanosti se nezmění.

Literatura:

- [1] Mankiw, N.G. *Zásady ekonomie*. Praha: Grada Publishing, 1999. ISBN 80-7169-891-1
- [2] Musil, P., Fuchs, K., Franc, A., Grigarčíková, Š. *Ekonomie*. Plzeň: Vydavatelství Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7380-126-7
- [3] Samuelson, P.A., Nordhaus, W. D. *Ekonomie*. 19. vydání, Praha: Svoboda, 2013. ISBN 978-80-205-0629-0
- [4] Schiller, B. R. *Makroekonomie*. Brno: Computer Press, 2004. ISBN 80-251-0169-X