

# 1. Fiskální politika

## 1.1. Státní rozpočet

Základním nástrojem pro uplatňování systému fiskální politiky je státní rozpočet, jehož příjmová a výdajová stránka jsou užívány k dosažení cílů stabilizační politiky, tj. úrovně zaměstnanosti a cenové stability. Její uplatnění se opírá o vývoj, který prodělal státní rozpočet v průběhu 20. století. Státní rozpočet je centralizovaným peněžním fondem, představuje ústřední prvek systému veřejných financí, kterým prochází více než třetina (až polovina) celkového HDP. Podle subjektů státního sektoru jsou veřejné finance tvořeny:

- ✓ státním rozpočtem
- ✓ rozpočty orgánů místní správy
- ✓ speciálními fondy, jako např. fondy sociálního zabezpečení. Těmto fondům je společné, že jsou vytvářeny k zabezpečení vymezených účelů a jen v souladu s nimi mohou disponovat prostředky.
- ✓ finance státních podniků.

*Státní rozpočet má příjmovou a výdajovou stránku.* Obě jsou v systému fiskální politiky využívány k realizaci stanovených cílů. **Rozhodující složkou příjmové stránky státního rozpočtu jsou daně.** Z pohledu obecné ekonomie se daně rozumí **povinné platby, které jednotlivé subjekty odvádí do státního rozpočtu v předem stanovených lhůtách a výších.**

Daně existují v různých formách a mohou být posuzovány podle různých kritérií. Z hlediska peněžních toků, které představuje placení a vybírání daní, je dělíme na **přímé a nepřímé.**

**Přímé daně** jsou stanovovány v závislosti na výši důchodu nebo majetku. Hlavními jsou:

- ✓ *individuální důchodová daň*, kterou platí fyzické osoby
- ✓ *daň z důchodu společností*, kterou odvádí právnické osoby.

K přímým daním dále patří daň z majetku, dědická daň, darovací daň atd.

**Nepřímé daně** se obvykle definují jako *daně uvalené na statky či služby*. Jednotlivce postihují nepřímě. Charakteristickou nepřímou daní v evropských tržních ekonomikách je:

- ✓ *daň z přidané hodnoty*. Tato daň má charakter spotřební daně. Je vybírána na každém jednotlivém stupni zpracování a vztahuje se pouze na tzv. přidanou hodnotu zpracováním (od prodejní ceny výstupu se odečítá cena materiálových vstupů)
- ✓ *daň z obratu*, která je placena z každé tržní transakce v závislosti na výši ceny a sazbě, je další možnou formou nepřímé daně

Mezi tradiční nepřímé daně patří také:

- ✓ *fiskální monopolní daně*, které se uvalují na vybrané druhy zboží, např. tabákové výrobky, alkohol, benzín aj. Jedná se o daně stanovené selektivně a svým charakterem daně spotřební.
- ✓ *cla* (někdy se cla a poplatky zahrnují mezi nedaňové příjmy)
- ✓ Charakter daňové platby mají také *platby sociálního pojištění* (starobní pojištění, nemocenské pojištění, pojištění pro případ nezaměstnanosti aj.).

**Na výdajové stránce státního rozpočtu** dominují dvě výdajové položky, a to:

- ✓ *transfery*
- ✓ *výdaje na nákup výrobků a služeb.*

**Transfery** resp. transferové platby, představují jednostranné výdaje ze státního rozpočtu směřující k jiným subjektům. Např. výplaty starobních důchodů, invalidních důchodů, podpory v nezaměstnanosti či některé jiné druhy podpor. Slouží k přerozdělování důchodů ve společnosti. Zdroje pro transferové platby vytvářejí daňové příjmy. *Rozdíl mezi daněmi a transferovými platbami je označován jako čisté daně.*

**Státní nákupy výrobků a služeb** jsou vynakládány na tržní transakce. Zdrojem těchto výdajů jsou čisté daně, pokud jejich rozsah není dostatečný, mohou být výdaje kryty půjčkou, případně emisí dodatečných peněžních prostředků.

Pokud příjmy státního rozpočtu nedosahují úrovně výdajů, vzniká **deficit státního rozpočtu**. Ke krytí deficitu stát vypůjčuje prostředky, a to dvojím základním způsobem:

- ✓ *prodejem státních cenných papírů* prostřednictvím trhu s cennými papíry, na kterém se držitelé státních cenných papírů (tzn. věřitelé státu) mohou stát různé subjekty (domácnosti, firmy podnikatelského sektoru i jiné státní instituce). Věřitelé mohou být i zahraniční subjekty.
- ✓ *vypůjčením od jiného státního orgánu*, aniž by státní cenné papíry byly předmětem tržní transakce.

Podle vztahu mezi příjmovou a výdajovou stránkou státního rozpočtu rozlišujeme rozpočet *vyrovnaný, schodkový* (dochází ke vzniku deficitu) *či přebytkový* (příjmy jsou vyšší než výdaje).

*Pokud dochází k opakovanému deficitu státního rozpočtu, vzniká státní dluh.*

## 1.2. Nástroje a cíle fiskální politiky

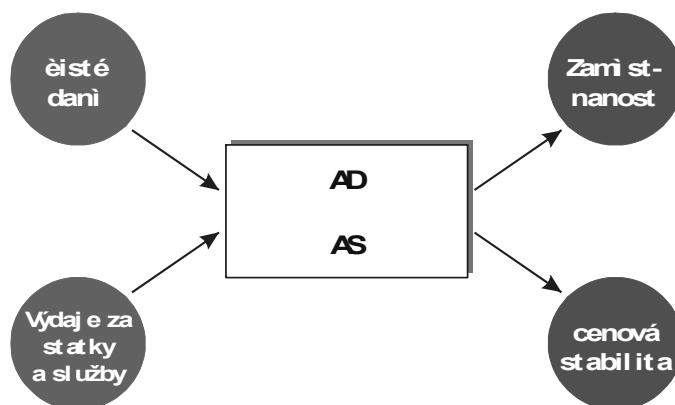
K ovlivňování vývoje hospodářství je v systému fiskální politiky využívána příjmová i výdajová stránka rozpočtu. Ovlivňování se může uskutečňovat **automaticky** na základě předem stanovených pravidel, **nebo má podobu zásahu, opírajícího se o jednorázové rozhodnutí** příslušného státního orgánu. Proto se v systému fiskální politiky odlišují:

- ✓ **opatření záměrná (diskrétní)**, založená na jednorázovém rozhodnutí. Mezi opatření tohoto typu můžeme zařadit schválení struktury příjmů a výdajů na daný rok, rozhodnutí o změně ve struktuře výdajů ze státního rozpočtu, změnu daňové sazby, přesuny mezi položkami státního rozpočtu atd. Cíle záměrných opatření jsou spojeny s důsledky, které uskutečněná změna vyvolá na straně agregátní nabídky a poptávky. V konečném důsledku se projeví efekty v úrovni výstupu ekonomiky, úrovni zaměstnanosti a inflace.
- ✓ **vestavěné stabilizátory** představují taková opatření, pro která je charakteristické, že po zavedení do ekonomiky působí automaticky. Většina stabilizátorů byla konstruována a zaváděna v období důsledné orientace fiskální politiky na poptávkovou stranu, a proto je zpravidla orientována směrem ke stabilizaci poptávky (tím i stabilizaci výkonu na úrovni blízké potenciálnímu produktu). Očekával se od nich zřetelný **proticyklický efekt**. Velmi rozšířené stabilizátory jsou např. *progresivní zdanění příjmů, pojištění pro případ nezaměstnanosti, státní nákupy zemědělské produkce, výkup zemědělských přebytků, subvencování cen v zemědělství, aj.*

Základními **nástroji fiskální politiky** jsou:

- ✓ na příjmové straně státního rozpočtu **čisté daně**,
- ✓ na výdajové straně **výdaje na nákup výrobků a služeb.**

Jejich využíváním se snaží vláda dosáhnout sledovaných cílů v oblasti stabilizační politiky, tzn. požadovanou úroveň zaměstnanosti a cenové stability. Na uvedené cíle nepůsobí nástroje přímo. Jejich dopad je zprostředkován přes změny agregátní poptávky a agregátní nabídky, které tvoří převodový mechanismus (*bezprostřední cíle*). Základní vazby systému můžeme graficky vyjádřit následovně:



Obrázek č. 1-1 – Fiskální politika – základní vazby systému

Chceme-li zkoumat efekty fiskální politiky, musíme nejdříve postihnout změny, které vyvolávají nástroje na poptávkové a nabídkové straně ekonomiky. Charakterizujme jednotlivé situace:

#### Dopady změn nástrojů na agregátní poptávku:

- ✓ **růst státních výdajů na nákup výrobků a služeb.** Státní nákupy jsou součástí agregátní poptávky. Za jinak nezměněných okolností se nutně růst této výdajové položky projeví růstem AD. V modelu multiplikátoru jsme se seznámili s multiplikačním efektem dodatečné jednotky investic na poptávkové straně. Shodná souvislost platí i pro dodatečné jednotky státních nákupů, které zvyšují AD ve větším (multiplikovaném) rozsahu. Projevuje se *multiplikační efekt státních výdajů*. **Multiplikátor státních výdajů udává, o kolik se zvýší produkt, jestliže státní nákupy vzrostou o jednotku.** Má stejný tvar jako investiční multiplikátor, tedy:

$$k_2 = \frac{1}{1 - mpc}$$

Je-li  $mpc = 2/3$ , pak hodnota multiplikátoru je 3. Každá koruna dodatečných státních výdajů přináší trojnásobný efekt na straně výstupu.

- ✓ **pokles státních nákupů výrobků a služeb,** se projeví opačně, tzn. působí na pokles AD a v důsledku toho je snižován i výkon.

Pokud budeme sledovat dopad změn daní, rozlišíme rovněž růst a pokles daňového zatížení:

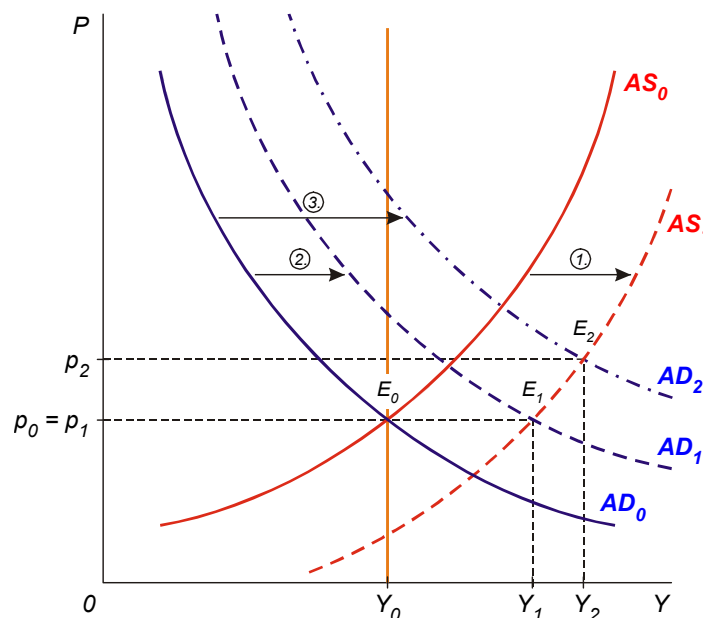
- ✓ **pokles čistých daní** představuje změnu, která se projeví růstem AD. Méně zdaněné subjekty mají k dispozici větší množství prostředků. Pokles zdanění se projevuje růstem disponibilního důchodu. Víme však, že pro přírůstek důchodu platí:

$$dY = dC + dS$$

tedy pouze část z dodatečné důchodu se projeví na poptávkové straně jako dodatečné výdaje na spotřebu. *Úsporami není AD ovlivněna*. U prostředků, které do AD vstupují (zda mají podobu C) se prosazuje již zavedeným způsobem multiplikační efekt.

- ✓ **růst čistých daní** znamená snížení disponibilního důchodu a pokles AD.
- ✓ **Státní nákupy jsou složkou výlučně poptávkovou a na AS nemají přímý vliv.**
- ✓ **Snížení daní se na straně AS projevuje.** Snížování daní stimuluje hospodářskou aktivitu (souvislost popisuje např. Lafferova křivka). Růst hospodářské aktivity je doprovázen růstem AS (posunem doprava). Změna daní - *daňová reforma* - může mít a má dopad jak na poptávkovou, tak na nabídkovou stranu ekonomiky. *S jakou intenzitou se projeví změna na jedné či druhé straně závisí na řadě okolností. Posun AS se projevuje růstem produktu i potenciálního produktu.* Proporce, ve které se uskuteční posuny AS a AD bude určující pro důsledky na cenovou hladinu ekonomiky. Problém můžeme ilustrovat následujícím obrázkem, na kterém je výchozí stav popsán pomocí křivek AS a AD. **Daňová reforma, která vyvolá posun na  $AS_1$  a  $AD_1$  představuje velmi úspěšnou reformu, jejímž efektem je růst výkonu ekonomiky při stabilní cenové hladině.** Pokud by však ekonomika reagovala na snížení daňového zatížení posunem AD na  $AD_2$ , byl by zaznamenán nejen růst výkonu, ale také vzestup cenové hladiny. Vyhodnotit kvalitu reformy je možno jedině při posouzení důsledků ze změn plynoucích. *Efekt je tím spornější, čím zřetelnější a výraznější bude posun cenové hladiny v porovnání se změnou výkonu.* Je možno si představit i zcela neúspěšnou reformu, jejíž odezva na straně výkonu bude zanedbatelná, zatímco cenový vzestup zřejmý. Při posuzování dopadů daňové reformy je nutno zohlednit i skutečnost, že dopad dodatečných prostředků (uvolněné pro subjekty snížením zdanění) se promítne na poptávkovou stranu bezprostředně, zatímco na nabídkové straně s časovým zpožděním.

Obrázek č. 1-2 – Dopad daňové reformy



### 1.3. Expanzivní a restriktivní fiskální politika - dopady na sledované cíle

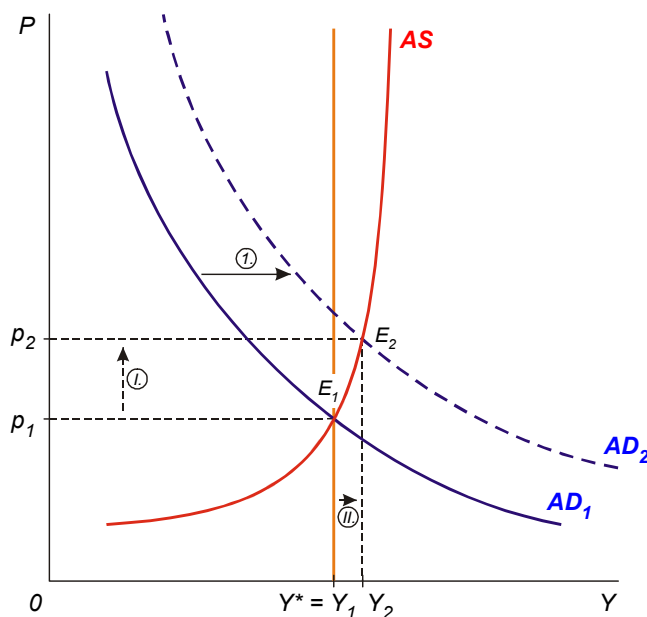
Viděli jsme, že pomocí nástrojů je ovlivňován výstup i cenová hladina ekonomiky. Podle toho, jaký je dopad nástroje na produkt, rozlišujeme **expanzivní a restriktivní fiskální politiku**.

**Expanzivní politika** sleduje stimulaci růstu výkonu ekonomiky.

Uvedený účinek prokazuje růst státních nákupů i pokles zdanění. **Expanzivní účinek je však závislý na tom, který nástroj se použije a v jaké situaci se ekonomika nachází, je-li nástroj použit.**

Růst státních nákupů zvyšuje vždy agregátní poptávku. Efekt ve výkonnosti a dopad na cenovou hladinu je závislý na tom, jak ekonomika využívá zdrojů. Následující obrázky ilustrují dopady na ekonomiku s **plně využitými zdroji** (výstup na AS se přibližuje vertikále – obrázek č. 8-2) a na ekonomiku fungující s nevyužitými výrobními kapacitami (obrázek č. 8-3). Ve druhém případě se projevuje tendence především k růstu výkonu a tedy snižování nezaměstnanosti.

**Obrázek č. 1-3 – Expanzivní fiskální při plném využití zdrojů**



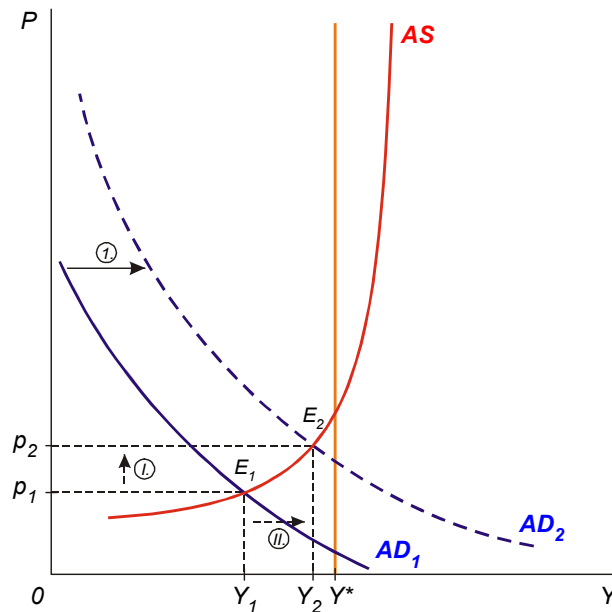
**Pokud je výkon pod úrovní potenciálního produktu,** vyvolává expanze založená na státních nákupech především růst výkonu.

**Je-li výkon ekonomiky na úrovni potenciálního produktu,** je expanzi stimulován především růst cenové hladiny.

Uvedený závěr nemusí platit v případě, že je **expanzivní politika založena na snížení zdanění,** které může vyvolat posun křivky AS doprava (viz obrázek č. 8-1).

**Uvedené závěry jsou platné tehdy, pokud sledujeme účinky z hlediska krátkodobého. Dlouhodobé účinky jsou ovlivněny vertikálním tvarem dlouhodobé křivky AS.** Pokud bychom k ilustraci situace využili následující obrázek, je zřejmé, že se jedná o případ, s nímž jsme se seznámili při výkladu klasického modelu. Návrat výkon ekonomiky na úroveň potenciálního produktu je doprovázen tzv. **efektem vytěsnění, kdy rostoucí státní výdaje snižují úroveň soukromých investic,** neboť stimulace poptávky sice krátkodobě vyvolala vzestup produktu, ale ten se na peněžním trhu projeví růstem transakční poptávky po penězích a růstem úrokové míry. Rostoucí úroková míra odrazuje od uskutečnění zamýšlených investic.

**Obrázek č. 1-4 – Expanzivní fiskální politika při neúplném využití zdrojů**



Jestliže růst státních výdajů vyvolá reakci trhu peněz, která se projeví růstem úrokové míry, je tím ovlivněna ochota investovat a fiskální politika vyvolává tlak na snižování investic.

To nás opravňuje vyslovit závěr, že:

*Je-li expanzivní fiskální politika doprovázena **úplným efektem vytěsnění**, pak z dlouhodobého hlediska **nemění úroveň produktu a zaměstnanosti**. Vyvolává však **růst cenové hladiny**.*

✓ **Restriktivní fiskální politika** je orientována opačným směrem. Jejimi nástroji je omezování státních nákupů a zvyšování daňového zatížení.

#### 1.4. Deficit státního rozpočtu

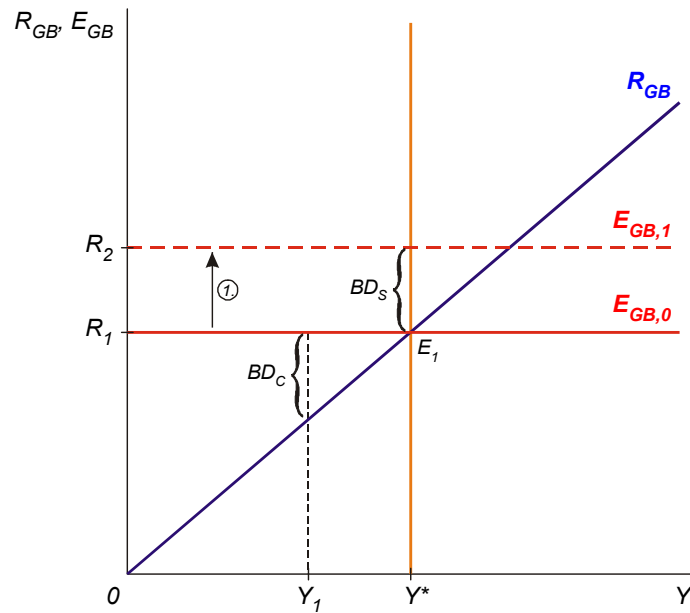
Státní rozpočet zachycuje příjmy, výdaje a jejich vztah v daném období. Z hlediska vztahu může být vyrovnaný vztah mezi příjmy a výdaji, nebo kladné či záporné saldo. Pokud výdaje převyšují příjmy, dochází ke vzniku deficitu. *Podle způsobu vzniku je rozlišován **deficit cyklický a strukturální***. Ta část deficitu rozpočtu, která je výsledkem diskrétních opatření, se označuje jako **strukturální deficit**, část odrážející vývoj přebytku výdajů nad příjmy v průběhu hospodářského cyklu je označována jako **cyklický deficit**.

***Strukturální deficit** ukazuje vztah příjmů a výdajů za předpokladu, že by ekonomika fungovala na úrovni potenciálního produktu.*

***Cyklický deficit** zachycuje dopad hospodářského cyklu, tzn. měří změny v příjmech, výdajích a jejich vztahu, které vznikají v důsledku toho, že se ekonomika pohybuje nad nebo pod úrovní potenciálního produktu.*

*Vestavěné stabilizátory mají být konstruovány tak, aby v období vzestupu vytvářely přebytek na straně příjmů, v období recese je s jejich fungováním spojen vznik deficitu. V tomto případě se jedná o tzv. **cyklický deficit**, který je důsledkem automatického přizpůsobování ekonomiky na **cyklický pohyb** (např. automatické přesouvání důchodů do nižšího pásma zdanění v důsledku poklesu úrovně důchodu). Z dlouhodobého hlediska dochází ke kompenzaci cyklických deficitů rozpočtovými přebytky v období expanze, rozpočet je vyrovnaný.*

Obrázek č. 1-5 – Strukturální a cyklický deficit



**Strukturální deficit** může být (zpravidla je) vyvolán uplatňováním expanzivní fiskální politiky, kdy výdaje přesahují příjmovou stránku rozpočtu. V tomto případě se projeví odlišné účinky na ekonomiku. Strukturální deficit zakládá možnost dlouhodobě nevyrovnaného rozpočtu a jeho dopady na ekonomiku jsou negativní, neboť stát je nucen pokrýt přebytečné výdaje. Jak bylo uvedeno v úvodní subkapitole, jsou dva způsoby získání potřebných prostředků (oba s negativním dopadem):

- ✓ Pokud si vláda **vypůjčí** na finančních trzích, vystupuje jako konkurent soukromých investorů v poptávce po volných peněžních zdrojích. Omezuje dostupnost prostředků pro soukromé investory, zdražuje úvěrové zdroje a **vytěšňuje soukromé investice z ekonomiky**.
- ✓ Pokud si vláda **nevypůjčuje** a financování přebytku výdajů se uskutečňuje na základě **emise dodatečných peněz centrální bankou**, zvyšuje se, z hlediska peněžního oběhu neodůvodněně, množství peněz v ekonomice. Důsledkem dodatečné emise je **inflace**. Uvedený postup je označován jako **monetizace deficitu** a jeho hrozba je jedním z hlavních důvodů posilování nezávislosti centrální banky na vládě a státních orgánech.