

TÉMA č. 5

Fiskální politika. Rozpočtové příjmy a výdaje – jejich výše a struktura. Veřejný dluh. Reforma veřejných financí

Samostudium

I. Graficky znázorněte a popište obnovení dlouhodobé rovnováhy v situaci recese a vysoké míry inflace, jestliže se vláda rozhodla použít sociální dávky jako nástroj obnovení rovnováhy.

II. Prostudujte si věcnou a účelovou strukturu veřejných příjmů a výdajů.

Pramen: Vládní finanční statistika. Ministerstvo financí ČR.
http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vlad_fin_stat.html a ČSÚ Sekce HDP, národní účty – Sektor vládních institucí.

III. Nastudujte:

- a. koncept rovné daně – teorie a příklady z praxe
- b. reforma veřejných financí na Slovensku – rok 2004.

IV. Veřejné finance v EMU, Pakt stability a růstu.

Zdroj: BALDWIN R.- WYPLOSZ, Ch. *Ekonomie evropské integrace*. 1. vyd. Praha, Grada Publishing, a.s. Praha 2008, kapitola 18. 480 s. ISBN 978-80-247-1807-1.

Podle liberální koncepce hospodářské politiky je rolí vlády v ekonomice minimalizovat, nejlépe však odstranit, případná selhání trhu: nedokonalou konkurenci, veřejné statky, externality a asymetrické informace. V intervencionistické koncepci je role státu širší: např. přerozdělování bohatství prostřednictvím daní a transferů, regulací cen apod. Tuto roli vláda plní prostřednictvím různých politik – a jednou z nich je fiskální politika. Tou se vláda snaží ovlivnit ekonomiku. Jak a jakými nástroji může vláda ovlivnit ekonomiku si rozebereme v následujících kapitolách. Vedle toho se zmíníme o veřejném dluhu a reformách veřejných financí.

5 Vláda a její role v ekonomice - fiskální politika

Nejčastěji definujeme fiskální politiku jako makroekonomickou (stabilizační) hospodářskou politiku. Jejím nositelem je vláda (centrální i místní) a jiné vládní instituce. Cílem fiskální politiky je ovlivnit vývoj ekonomiky prostřednictvím agregátní poptávky. Nástroji, kterými fiskální politika ovlivňuje agregátní poptávku, jsou vládní výdaje a vládní příjmy – především daně. Vládní výdaje a příjmy (daně) mohou ovlivnit ve střednědlouhém a dlouhodobém horizontu i agregátní nabídku, jak se krátce i zmíníme v další kapitole.

Do ekonomických modelů vstupuje fiskální politika v první řadě prostřednictvím nám již známé agregátní poptávky:

$$AD = C + I + G + NX. \quad (5.1)$$

Vláda se může zasloužit o růst agregátní poptávky růstem vládních výdajů G ale také snížením daní a zvýšením transferů obyvatelstvu. Daně a transfery vstupují do agregátní poptávky prostřednictvím soukromé spotřeby C . Také již víme, že soukromá spotřeba C je tak rovna autonomní spotřebě nezávislé na důchodu a indukované spotřebě rovné meznímu sklonu ke spotřebě krát disponibilní důchod:

$$C = C_a + cY_d. \quad (5.2)$$

Disponibilní důchod získáme z důchodu po odečtení daní a přičtení transferů:

$$Y_d = Y - T_A - tY + TR \quad (5.3)$$

kde T_A jsou autonomní daně nezávislé na důchodu (např. daň z hlavy), t je mezní sazba důchodové daně a TR jsou transfery státu domácnostem. Mezní sazba

důchodové daně říká, kolik odvedeme na dani z každé další koruny našeho důchodu¹. Transfery, pro připomenutí, jsou důchody, za které se neposkytuje žádná protihodnota. Zatímco transfery zvyšují důchod domácností, daně jej naopak snižují. Zcela opačně to ale platí u vlády. Transfery jsou po standardních výdajích vlády G druhou položkou vládních výdajů a daně naopak položkou vládních příjmů:

$$TA = G + TR, \quad (5.4)$$

kde TA jsou celkové daně. Tato rovnice vyjadřuje tzv. **bilanci vlády**. Ta může být v rovnováze: $TA = G + TR$ nebo v deficitu, platí-li $TA < G + TR$ nebo v přebytku, platí-li naopak $TA > G + TR$. Rozhodne-li se vláda vyrovnat rozpočtový schodek, musí zvýšit rozpočtové příjmy (daně) a/nebo snížit rozpočtové výdaje (např. sociální dávky, vládní investice nebo spotřebu).

Vláda má v rukou mocný nástroj: daně, transfery a běžné výdaje. Jejich prostřednictvím může stabilizovat agregátní poptávku potažmo produkt.

V polovině 20. století byla mezi ekonomy a politiky populární ekonomická škola nazývaná keynesiánství². Ta razila názor, že příčinou ekonomické recese jsou nízké výdaje. Úlohou státu je najít způsob, jak tyto výdaje podpořit. Zatímco vládní výdaje na běžnou spotřebu nebo na investice vstupují do AD přímo, celkové daně a transfery ovlivňují plánované výdaje skrze disponibilní důchod. Domácnost, která získá dodatečnou korunu důchodu snížením daní nebo získáním transferu věnuje na spotřebu pouze padesát haléřů, pokud její sklon ke spotřebě je právě 0,5. Zbýlých padesát haléřů je věnováno na úspory. Keynesiánci považují úspory za **únik ze spotřeby**³. Znamená to tedy, že jedna dodatečná koruna vládních výdajů zvýší AD o korunu, zatímco jedna dodatečná koruna transferů zvýší AD o c krát jedna koruna.

¹ Uplatňují-li se v daňovém systému odečitatelné položky, pak i v případě jednotné sazby daně z příjmu např. na úrovni 15 %, je mezní sazba důchodové daně rostoucí, neboť s vyšším důchodem při pevně daných odečitatelných položkách roste daňový základ.

² Základy keynesiánství položil anglický ekonom John Maynard Keynes (1883-1946)

³ Jak uvidíme později, snižují účinnost fiskální politiky.

5.1 Rovnovážný produkt v uzavřené ekonomice

V tomto keynesiánském modelu agregátní poptávku určují domácnosti, firmy a vláda. (Proto se mu také často říká třísektorový model.⁴) Jejich plánované výdaje tvoří agregátní poptávku a pokud skutečně vytvořený produkt se rovná agregátní poptávce, hovoříme o **rovnovážném produktu**. Algebraicky to znamená, že:

$$Y = AD \quad (5.5).$$

Co se ale stane, pokud plánované výdaje tj. agregátní poptávka se nerovná produktu? Vzniknou tzv. **neplánované investice** neboli investice do zásob. Je-li produkt vyšší než agregátní poptávka, vzniknou neplánované zásoby. Je-li produkt naopak nižší, čerpají se neplánovaně zásoby. Firmy se musí této situaci přizpůsobit buď snížením produkce (viz první uvedený případ) nebo naopak zvýšením (druhý případ). Výsledkem je rovnováha agregátní poptávky s nabídkou tj. za podmínky nulových neplánovaných zásob.

Rovnost produktu a agregátní poptávky lze po dosazení jednotlivých složek agregátní poptávky do pravé strany rovnice rozepsat takto:

$$Y = C_A + c(Y - T_A - tY + TR) + I + G. \quad (5.6)$$

Po vytknutí Y a další úpravě získáme rovnici:

$$Y = \frac{1}{1 - c \cdot (1 - t)} (C_A - cT_A + cTR + I + G). \quad (5.7)$$

Výraz $1/c(1-t)$ je **jednoduchý výdajový multiplikátor** uzavřené (třísektorové) ekonomiky. A v závorce máme všechny tzv. **autonomní výdaje A**.

Pomocí multiplikátoru lze spočítat nejen velikost produktu při daných autonomních výdajích, mezním sklonu ke spotřebě a meznímu zdanění, ale i změnu produktu:

$$\Delta Y = \frac{1}{1 - c \cdot (1 - t)} \Delta A. \quad (5.8)$$

Jak multiplikátor funguje, si ukážeme na příkladu zvýšení vládních výdajů. Pokud vláda zvýší výdaje o 10 mld. Kč, pak při mezním sklonu ke spotřebě 0,8 a mezní sazbě zdanění 0,2, produkt se zvýší o 27,8 mld. Kč. Jak to, že konečná změna produktu je 2,7 násobná? Je to dáno právě multiplikací výdajů, kterou multiplikátor

⁴ Dvousektorový model zahrnuje pouze domácnosti a firmy.

kvantifikuje. Počátečních 10 miliard korun vládních výdajů nečekaně sníží zásoby firem (produkt je nižší než agregátní poptávka), firmy se přizpůsobí zvýšené poptávce a zvednou produkci o 10 miliard korun. Zvýšená produkce přinese i vyšší důchod výrobním faktorům včetně práce (neboli se zvýší pracovní příjem zaměstnanců). Zaměstnanci část svého dodatečného důchodu odvedou státu v podobě daní a zbylou část utratí nebo uspoří. To, co zaměstnanci věnují na spotřebu, opět zvedne produkci firem a celý proces se opakuje, než další dodatečný přírůstek ve spotřebě bude blízky nule. Musíme mít ale na paměti, že ne všechny autonomní výdaje mají stejný dopad na produkt. Je to proto, že autonomní daně T_A a transfery TR vstupují do agregátní poptávky přes soukromou spotřebu a jejich dopad je proto vždy „filtrován“ sklonem ke spotřebě. To znamená, že dopad autonomních daní a transferů do rovnovážného produktu bude za stejných podmínek slabší než dopad změny vládních výdajů nebo investic popřípadě autonomní soukromé spotřeby.

Obrázek 1 Schéma multiplikátoru

$$\begin{array}{lcl}
 & \Rightarrow \Delta TA = 2 & \Rightarrow \Delta TA = 1,28 \\
 Y_0 = 100 \Rightarrow \Delta A = 10 \Rightarrow \Delta Y = 10 & \Rightarrow \Delta C = 6,4 \Rightarrow \Delta Y = 6,4 & \Rightarrow \Delta C = 4,096 \Rightarrow \dots \Sigma \Delta Y = 27,8 \\
 & \Rightarrow \Delta S = 1,6 & \Rightarrow \Delta S = 1,024
 \end{array}$$

Je-li ekonomika v rovnováze, musí platit i rovnost mezi úniky a vstupy. To znamená, že v uzavřené ekonomice se úspory a tzv. čisté daně (daně snížené o transfery) musí rovnat soukromým investicím a vládním výdajům:

$$S + (TA - TR) = I + G \quad (5.9)$$

Tuto rovnost lze jednoduše odvodit z rovnosti produktu jako součtu soukromé spotřeby, plánovaných investic a vládních výdajů a produktu, který vychází z definice disponibilního důchodu domácností. Začneme disponibilním důchodem:

$$Y_d = Y - TA + TR.$$

Disponibilní důchod domácnosti rozdělují na spotřebu a úspory:

$$Y_d = C + S.$$

Spojením obou rovnic získáme nakonec rovnici důchodu:

$$C + S = Y - TA + TR,$$

$$Y = C + S - TR + TA. \quad (5.10)$$

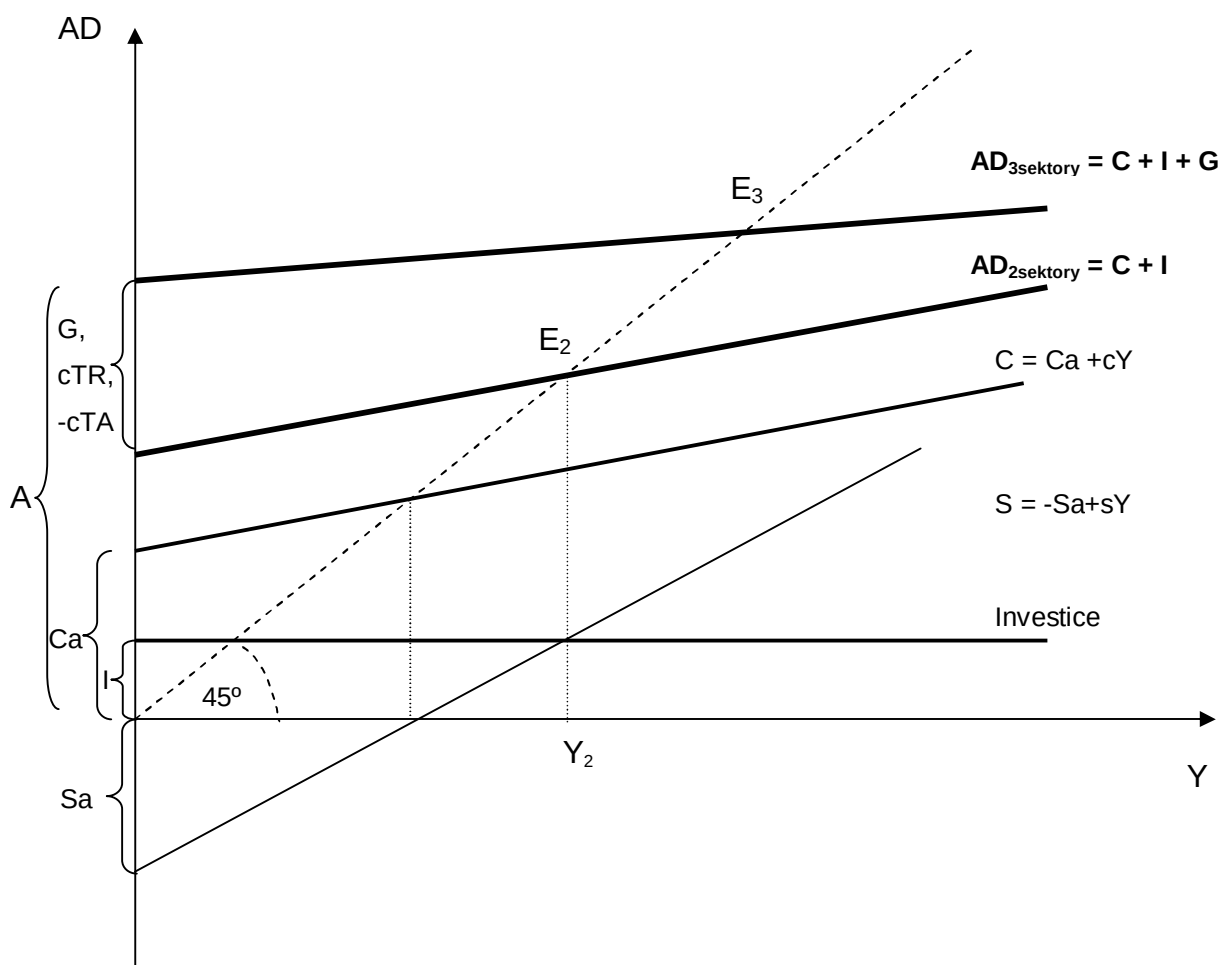
Produkt v uzavřené ekonomice, který vyjadřujeme jako součet soukromých a vládních výdajů, je roven výše uvedenému produktu, takže:

$$C + S - TR + TA = C + I + G,$$

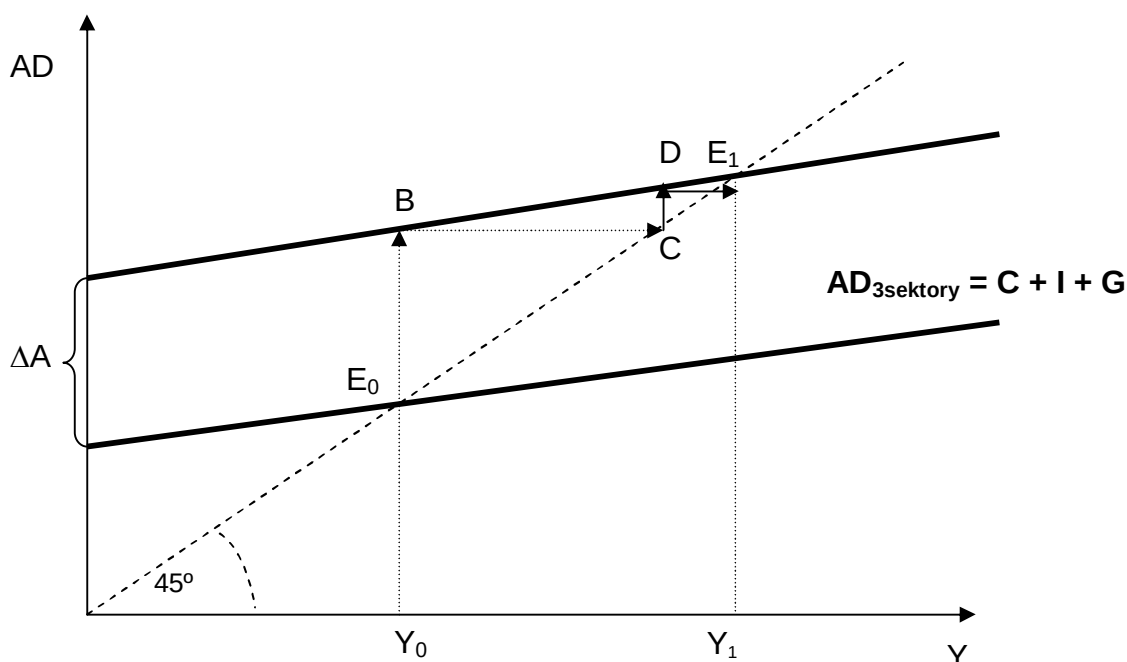
$$S + (TA - TR - G) = I \quad \text{neboli}$$

$$S + (TA - TR) = I + G.$$

Obrázek 2 Rovnováha v ekonomice – model 45°



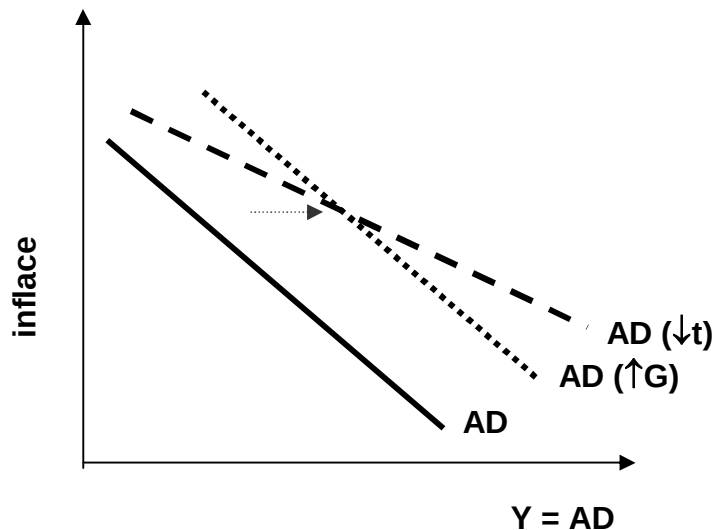
Obrázek 3 Princip multiplikace



5.2 Fiskální politika versus agregátní poptávka

Víme už, že fiskální politika se snaží prostřednictvím agregátní poptávky ovlivnit ekonomiku a že díky multiplikaci výdajů může být konečný dopad několikanásobný vůči změně výdajů na začátku. Pozor! Ne všechny změny výdajů mají stejný dopad do agregátní poptávky. Zatímco změna vládních výdajů G , transferů TR krát mezní sklon ke spotřebě c a autonomních daní krát c posouvá linii AD (severovýchodně v případě růstu G a TR , a poklesu T_A), změna mezní míry zdanění t mění sklon AD (nižší t plošší AD).

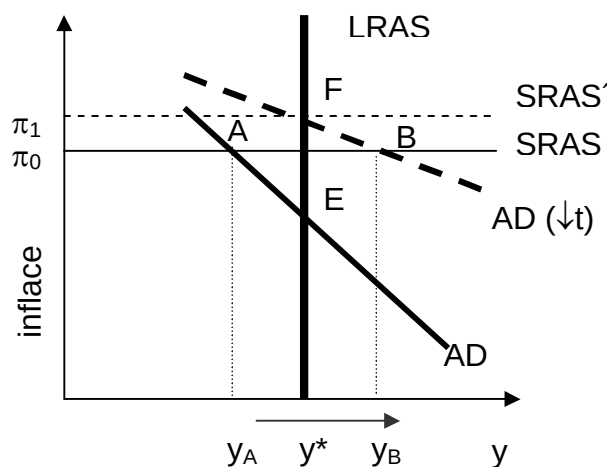
Obrázek 4: Křivka AD – zvýšení vládních výdajů a změna mezní míry zdanění



5.3 Fiskální politika vs. recese a expanze

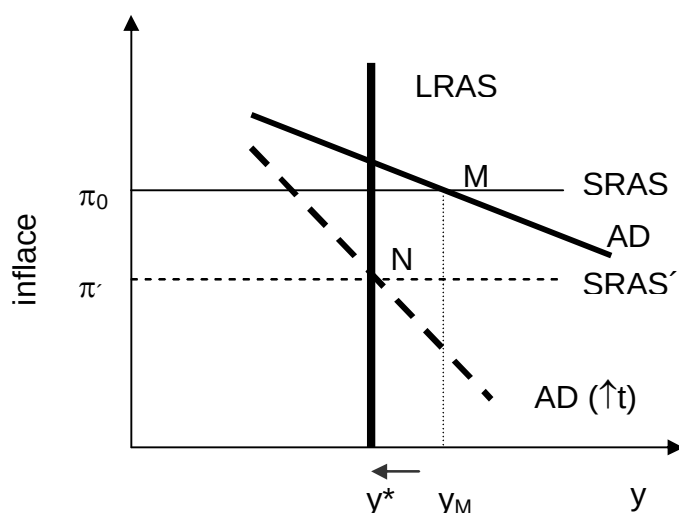
Je-li ekonomika v situaci recese ($Y < Y^*$; viz bod A na Obrázku 5) a vláda se rozhodne podpořit ekonomiku, aby zkrátila období recese a poklesu zaměstnanosti, a sníží např. mezní míru zdanění. Místo toho, aby se ekonomika samoregulujícím se procesem vrátila do bodu dlouhodobé ekonomické rovnováhy v bodě E, posune se nejprve do bodu B. Nižší míra zdanění zvýšila disponibilní důchod domácností. Část disponibilního důchodu byla věnována na spotřebu, která následně zvýšila AD. Bod B je ale bodem pouze krátkodobé a tedy nestabilní rovnováhy. Vyšší poptávka tlačí na růst cen a dochází k posunu SRAS. Výsledkem je sice obnovení rovnováhy ale za cenu vyšší inflace odpovídající bodu F. V tomto modelovém příkladu jsme předpokládali, že fiskální politika reaguje na ekonomickou nerovnováhu sama (izolovaně); nepředpokládáme zatím změnu měnové politiky.

Obrázek 5 Recesní mezera



Nachází-li se naopak ekonomika v expanzi nebo-li inflační mezeře ($Y > Y^*$; viz bod M na Obrázku 6), může se vláda s cílem vyrovnat deficity veřejných rozpočtů z minulých let rozhodnout zvýšit daně (opět nepočítáme s reakcí měnové politiky). To otočí linii AD směrem jihozápadně. Vyšší daně sníží poptávku, producenti začnou vyrábět méně. Tempo růstu spotřebitelských cen zpomalí. Ekonomika se ustálí v bodě dlouhodobé rovnováhy N. Inflační mezera je odstraněna.

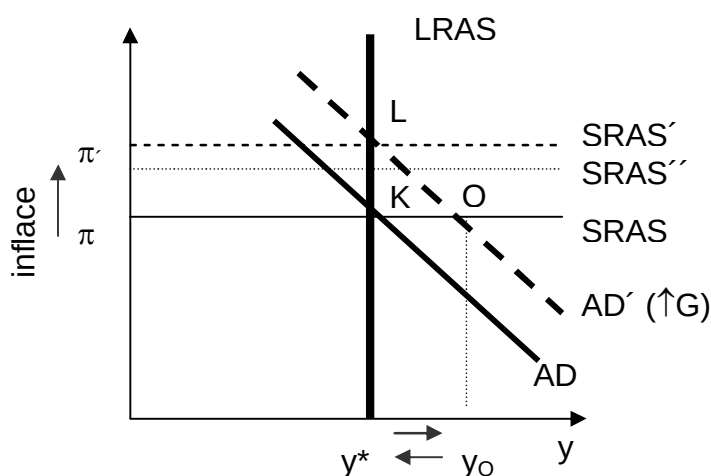
Obrázek 6 Inflační mezera



V souvislosti s fiskální politikou se v učebnicích ekonomie velmi často setkáme s pojmem vytěšňovací efekt a to částečný nebo úplný. **Úplný vytěšňovací efekt** je znázorněn na dalším obrázku. Vláda se rozhodla i přesto, že ekonomika se nacházela na potenciálu – v bodě dlouhodobé rovnováhy, podpořit poptávku a zvýšila vládní výdaje. Výsledkem je, jak je vidět, pouhopouhé zvýšení míry inflace. Ekonomika jen „projde“ bodem O s produktem nad potenciálem a stabilní mírou inflace. Ekonomické subjekty ale zaregistrují růst agregátní poptávky vlivem vyšších vládních výdajů a výrobci začnou zvyšovat relativní ceny; zvýší se inflační očekávání a následně i samotná míra inflace. Ekonomika by měla tendenci směřovat do bodu L - bodu dlouhodobé rovnováhy při vyšší míře inflace. Vyšší míra inflace a vyšší inflační očekávání vedou ale zároveň k růstu reálné úrokové míry, neboť centrální banka usilující o cenovou stabilitu zvyšuje úrokové sazby, posouvá se linie MP; věřitelé žádají od dlužníků vyšší úrok včetně „inflační prémie“, kterou představují zvýšená inflační očekávání. Vyšší reálná úroková míra sníží neboli vytěsní úrokově citlivé výdaje např. soukromé investice. Fiskální impuls v podobě vyšších vládních výdajů vytěšňuje soukromé výdaje – změní se tak struktura výdajů ve prospěch veřejných výdajů. Celková výše výdajů (tedy domácí poptávka) se nemění. V ideálním případě, kdy přizpůsobovací mechanismy ekonomiky fungují bezchybně, inflační očekávání jsou plně racionální a centrální banka úspěšně zpřísněním

měnové politiky zabránil růstu inflace, ekonomika se z bodu O vrátí vzápětí do bodu K . K posunu AD nemusí ani nutně dojít, pokud se ceny a inflační očekávání přizpůsobí velmi rychle. Pokud ale inflační očekávání nejsou racionální a ekonomické subjekty např. podcení zvýšení míry inflace, linie $SRAS$ by se neposunula až do bodu L , ale níž a nastal by tak delší proces přizpůsobení. Rovnováhy by bylo dosaženo teprve tehdy, až by ekonomické subjekty započítali do svých inflačních očekávání celkový efekt fiskálního impulsu, tedy v bodě L . V jednotlivých fázích přizpůsobení dochází k tzv. **částečnému vytěšňovacímu efektu**. Ekonomické subjekty, které započítali jen část celkového nárůstu míry inflace do svých očekávání, se nechají zmást a vyžadují menší nárůst reálné úrokové míry. Růst reálné úrokové míry vytěšní pouze část soukromých výdajů. AD se tedy přece jen posune a s ní se zvedne i míra inflace. Následný boj centrální banky s inflací však vede k růstu reálné úrokové míry. To vede k poklesu soukromých výdajů. Nakonec i v tomto případě dojde k úplnému vytěšnění původního fiskálního impulsu.

Obrázek 7 Úplný vytěšňovací efekt



Z výše uvedeného vyplývá následující:

- fiskální politika v krátkém a střednědobém období vede k růstu agregátních výdajů a produkce a to za předpokladu, že očekávání ekonomických subjektů nejsou zcela racionální. Byla-li by očekávání plně racionální, platí bod b).
- v dostatečně dlouhém období, kdy ekonomické subjekty do svých očekávání zapracovali změny v ekonomice, vede expanzivní fiskální politika pouze k růstu inflace a reálné úrokové míry. Vyšší reálná úroková míra vytěšní

soukromé výdaje včetně investičních výdajů ve prospěch veřejných výdajů. (*Objem poptávaného zboží a služeb se opět vrátí na původní úroveň odpovídající Y^* a změní se pouze struktura výdajů ve prospěch vládních.*)

- c) zvýšení reálné úrokové míry může mít ale negativní dopad na investice, tvorbu kapitálu a potažmo potenciál, což jsme v modelu AS-AD zatím neuvažovali. Nicméně je to reálné a to hned dvěma kanály. Zaprvé, expanzivní fiskální politika zvyšuje reálnou úrokovou míru; ta snižuje růst soukromých investic, tvorbu kapitálu a ve svém důsledku i růst potenciálního produktu (viz růstové účetnictví). Zadruhé, deficity vládního sektoru snižují míru úspor v dané ekonomice, neboť vládní úspory jsou záporné. Klesají tak zdroje financování tvorby kapitálu a investice klesají. Pokles tvorby kapitálu může mít za následek zpomalení růstu potenciálního produktu.

Obecně platí, že fiskální politika má proti měnové politice, co se týká funkce stabilizace ekonomiky, jednu nevýhodu: delší **časové zpoždění**. Zatímco opatření centrální banky – změna úrokové sazby – je platná povětšinou hned další den po rozhodnutí, přijetí nového daňového zákona, příprava státního rozpočtu apod. trvá daleko déle. Realizační zpoždění a ve většině případů i účinnostní zpoždění jsou vysoká. Fiskální politika je ale užitečná v případě dlouhotrvající recese či inflace, kdy omezená flexibilita fiskální politiky ustupuje do pozadí.

Nicméně fiskální politika není prováděna jen skrz aktivní zásahy vlády do ekonomiky, které jsou v ekonomické literatuře označovány pojmem **diskreční politika vlády**, ale také prostřednictvím tzv. **automatických stabilizátorů**: zákonných ustanovení, která vedou k automatickému přizpůsobení daní, vládních transferů a jiných vládních výdajů potřebě stabilizace ekonomiky. Jinými slovy řečeno, pomáhají vyhladit cyklické výkyvy ekonomiky. Např. v situaci recese klesá výběr daní (*TA*) a zvyšují se sociální výdaje státu na podporu v nezaměstnanosti apod. Vyšší sociální výdaje a nižší daně podpoří agregátní poptávku a zmírní recesi. Mezi automatické stabilizátory patří progresivní zdanění příjmů a všechny druhy sociálních dávek.

5.4 Veřejné rozpočty, rozpočty vládního sektoru

Veřejné rozpočty jsou souhrnným výkazem činnosti vlády. Podávají informace o fiskální politice vlády a mnohdy sami o sobě jsou považovány za nástroj fiskální politiky.

5.4.1 Institucionální struktura veřejných rozpočtů

Veřejné rozpočty zahrnují rozpočet (ústřední) vlády, místní rozpočty, rozpočty rozličných státních fondů včetně mimorozpočtových fondů a zdravotních pojišťoven a rozpočty jimi zřízených příspěvkových organizací.

Na obsah a strukturu statistiky veřejných rozpočtů se vztahují také mezinárodní pravidla. Nejrozšířenější je metodika vládní finanční statistiky Mezinárodního měnového fondu **GFS** (Government Finance Statistics). GFS z roku 1986 byla postavena na tzv. **bázi peněžních toků** (cash basis neboli na hotovostním principu). Podle hotovostního principu se zachycují příjmy a výdaje v okamžiku finančního vypořádání. Tato metodika se navíc nedrží všech zásad systému národního účetnictví. GFS z roku 2001, kterou začala používat i ČR, se již snaží vyjít vstříc co nejvíce tzv. **akruálnímu principu**, který vyžaduje, aby příjmy a výdaje byly účtovány v období svého vzniku, nikoli v okamžiku finančního vypořádání. Navíc plně integruje nepeněžní transakce do statistiky. Systém je tak uspokojivě harmonizován s ESA 95.

V ČR se vedle statistiky veřejných rozpočtů podle metodiky GFS 2001 zveřejňují i informace o **rozpočtu a dluhu vládního sektoru**⁵, které respektují evropskou metodiku národního účetnictví ESA 95. Je vhodné odlišovat od sebe pojmy tzv. veřejný rozpočet a rozpočet vládního sektoru a to ze dvou důvodů. Zaprvé, vládní sektor je širší pojem než veřejný, neboť zahrnuje i příspěvkové organizace ústředně a místně řízené a veřejné vysoké školy. V případě ČR je vládní sektor bohatší i o další instituce jako: Česká konsolidační agentura (ČKA) a její dceřiné společnosti, a Podpůrný garanční rolnický a lesnický fond, a. s. A zadruhé, rozpočty sestavené podle ESA 95 respektují akruální princip, takže rozpočet vládního sektoru zahrnuje

⁵ S pojmem vládní sektor jsme se setkali v systému národního účetnictví a zde jej používáme také, neboť rozpočty počítané na bázi ESA 95 respektují zásady národního účetnictví.

očekávané čisté příjmy (rozdíl mezi příjmy a výdaji) rozpočtů vlády a změny v pohledávkách a závazcích během fiskálního období. V praxi to znamená, že do příjmů vládního sektoru se zahrnou očekávané splátky dluhů a ne skutečně zinkasované splátky. Odpuštění dluhu se zase v systému ESA 95 zachycuje jako zvýšení dluhu vlády.

Tabulka 1 Saldo veřejných rozpočtů – institucionální členění

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Saldo veřejných rozpočtů (celkem)	-3,5	-3,5	-4,4	-1,3	-1,1	-6,9
Státní rozpočet 1)	-2,0	-2,2	-4,3	-1,8	-2,1	-6,1
Mimorozpočtové fondy	-1,2	-1,6	-0,1	-0,3	0,3	0,1
Veřejné zdravotní pojištění	0,0	0,0	0,1	0,5	0,3	-0,2
Územní samosprávné celky	-0,3	0,2	-0,1	0,3	0,4	-0,7

Zdroj: Ministerstvo financí ČR, Fiskální výhled České republiky, říjen 2010.

Pozn.: 1) včetně operací Národního fondu a bývalého Fondu národního majetku a čistého dopadu vyloučení převodů z/do rezervních fondů, v letech 2005-07 včetně úhrady ztráty ČKA ze státních dluhopisů.

Tabulka 2 Saldo sektoru vládních institucí podle subsektorů

v % HDP	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Saldo sektoru vládních institucí (celkem)	-3,0	-3,6	-2,6	-0,7	-2,7	-5,8
Saldo ústředních vládních institucí	-2,7	-3,5	-2,6	-1,6	-2,7	-4,9
Saldo místních vládních institucí	-0,2	-0,1	-0,4	0,5	-0,2	-0,6
Saldo fondů sociálního zabezpečení	-0,1	0,0	0,4	0,5	0,3	-0,3

Zdroj: Ministerstvo financí ČR, Fiskální výhled České republiky, říjen 2010.

Box 1 Veřejný sektor v ČR (metodika GFS 2001)

I. Ústřední vládní instituce

a. státní rozpočet včetně státních institucí a úřadů jako: Bezpečnostní informační služba, Národní bezpečnostní úřad, Grantová agentura České republiky, Český telekomunikační úřad, Úřad pro veřejné informační systémy, Úřad pro ochranu osobních údajů, Úřad průmyslového vlastnictví, Český statistický úřad, Český úřad zeměměřický a katastrální, Komise pro cenné papíry, Český báňský úřad, Energetický regulační úřad, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Akademie věd České republiky, Rada České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání, Správa státních hmotných rezerv, Státní úřad pro jadernou bezpečnost, Nejvyšší kontrolní úřad, Nejvyšší soud, Úřad veřejného ochránce práv, Všeobecná pokladní správa, Okresní úřady (2001 - 2002)

b. Národní fond

II. **Mimorozpočtové fondy:** Státní fond životního prostředí, Státní fond pro zúrodnění půdy, Státní fond kultury, Státní fond pro podporu a rozvoj české kinematografie, Státní zemědělský intervenční fond, Státní fond dopravní infrastruktury, Státní fond rozvoje bydlení, Fond národního majetku, Pozemkový fond ČR

III. **Fondy sociálního zabezpečení:** Veřejné zdravotní pojišťovny (celkem 9)

IV. **Územní samosprávné celky:** kraje (14), obce (cca 6300)

Zdroj: Ministerstvo financí ČR, srpen 2010.

Data o veřejných rozpočtech, které vycházely v publikacích Ministerstva financí ČR do roku 2006, jsou členěny na konsolidované saldo veřejných rozpočtů bez čistých půjček a dotací transformačním institucím a na konsolidované saldo veřejných rozpočtů včetně čistých půjček a dotací transformačním institucím. **Čisté půjčky** byly saldem jednorázových příjmů a výdajů z prodeje finančního majetku státu. Bez jejich vyloučení by informace o vývoji veřejných rozpočtů byla zkreslena o neopakovatelné příjmy a výdaje. Ze stejného důvodu se vylučovaly i dotace transformačním institucím, což jsou úhrady ztrát České konsolidační agentury (dříve Konsolidační banky) a jejich dceřiných společností, České inkasní a České národní

banky v souvislosti se stabilizací bankovního sektoru a to buď ze státního rozpočtu nebo z Fondu národního majetku⁶.

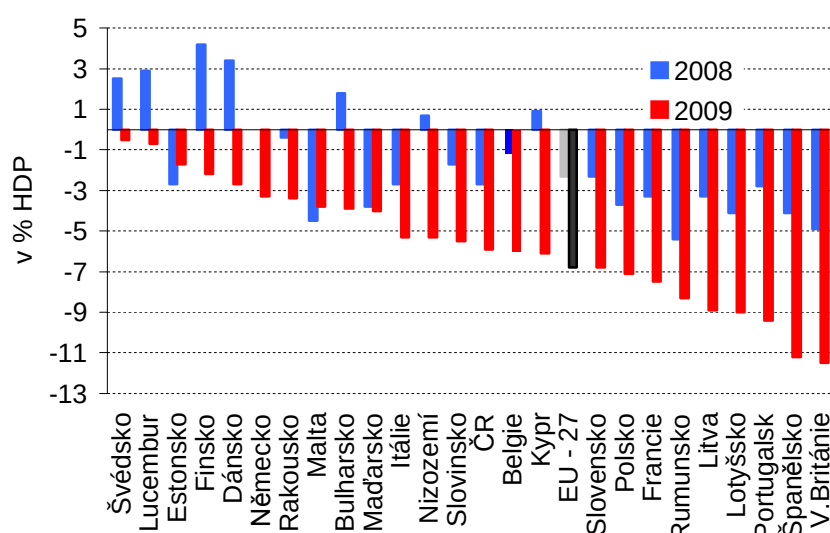
Tabulka 3 Saldo vládního sektoru „s“ a „bez“ čistých půjček

v % HDP	2001	2002	2003	2004	2005
Saldo vládního sektoru vč. čistých půjček	-2,1	-0,5	-5	-3,3	0
Saldo vládního sektoru bez čistých půjček	-4,6	-6,2	-5	-3,5	-3,3
Saldo VS bez čistých půjček a dotací TI	-1,2	-2,2	-3,1	-2,4	-3,6

Pozn.: „TI“ transformační instituce

Zdroj: Ministerstvo financí ČR, Makroekonomická predikce České republiky, říjen 2006.

Obrázek 8 Deficity vládního sektoru v EU-25



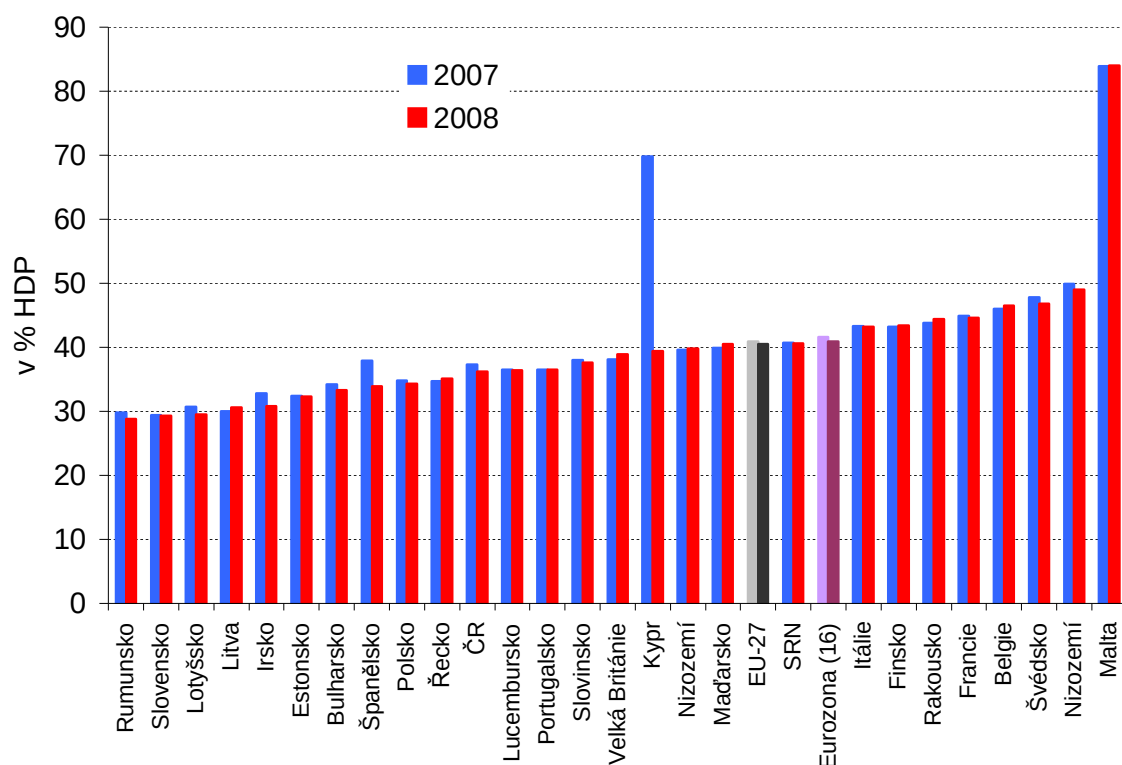
Zdroj: Eurostat, srpen 2010.

5.5 Výše a struktura příjmů vládního sektoru

Výše příjmů veřejného sektoru se pro účely mezinárodního srovnání vyjadřuje pomocí relativního ukazatele tzv. **daňové kvóty**. Ta se počítá jako poměr vybraných daní a HDP v běžných cenách. Složená daňová kvóta je poměr výnosu daní, cel a pojistného na zdravotní pojištění a sociální zabezpečení k HDP v běžných cenách. Daňová kvóta měří celkovou daňovou zátěž.

⁶ Na konci roku 2005 byl Fond národního majetku, jako privatizační agentura, zrušen a výkon akcionářských práv přešel na Ministerstvo financí ČR a zakladatelská ministerstva.

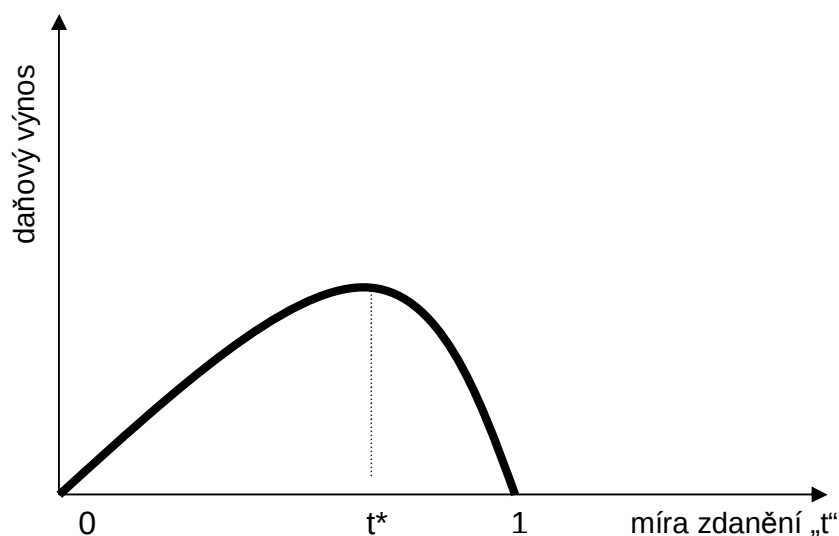
Obrázek 9 Složená daňová kvóta v Evropě



Zdroj: Eurostat, Main national accounts tax aggregates, srpen 2010.

I v ekonomii platí, že někdy méně znamená více. Příliš vysoká daňová zátěž omezuje soukromou výrobní aktivitu a motivuje zaměstnance dávat přednost nezdaněnému volnému času před dodatečnou prací, což ve svém důsledku může podlamovat ekonomický růst země a snížit její produkční potenciál. Vysoké zdanění také motivuje ekonomické subjekty k hledání způsobů, jak se vyhnout zdanění. Roste tak „šedá“ ekonomika. Americký ekonom Arthur Laffer, představitel ekonomie strany nabídky, přišel s myšlenkou, že nízké daňové zatížení podporuje ekonomickou výkonnost. Nízké daně motivují zaměstnance pracovat a firmy vyrábět. Ekonomika roste. Čím více se vyrábí a pracuje, tím více rostou zdroje, které podléhají zdanění. Jinými slovy řečeno, roste daňový základ a s ním i výnos z daní. Takže vysoké daně mohou být paradoxně zdrojem nižšího daňového výnosu než nižší daně podporující ekonomický růst. Tento vztah mezi daňovou zátěží a výnosem z daní vyjadřuje tzv. Lafferova křivka. Lafferova křivka je pouze modelovým příkladem, v praxi je téměř nemožné najít onu míru zdanění t^* přinášející nejvyšší daňový výnos.

Obrázek 10 Lafferova křivka



Členění příjmů rozpočtu:

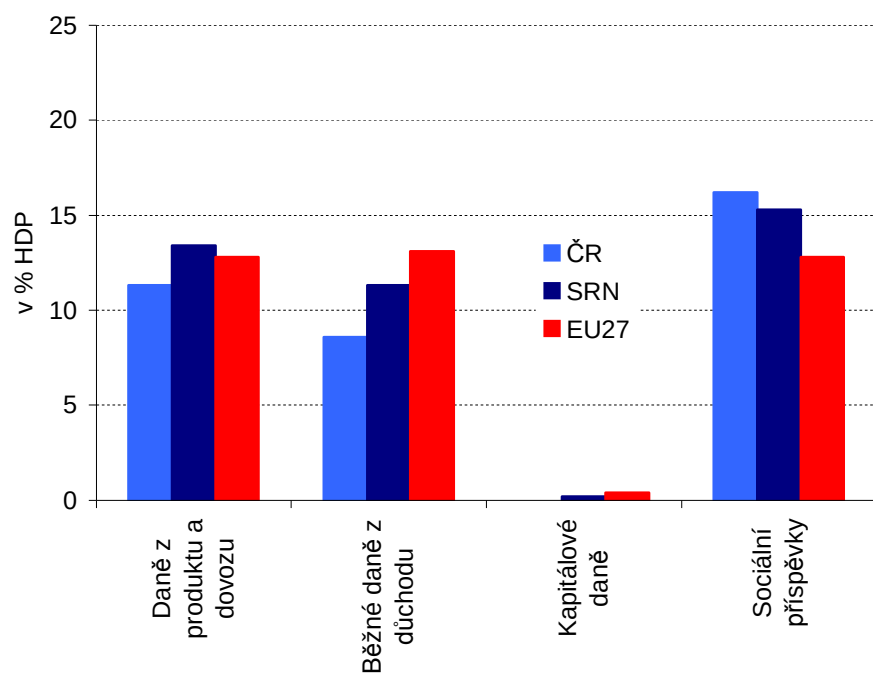
- a. daňové: daně z příjmu fyzických a právnických osob, zákonné zdravotní a sociální pojištění, DPH, spotřební daň, clo, daně majetkové, místní a správní poplatky,
- b. nedaňové
- c. kapitálové příjmy - příjmy z prodeje nefinančního majetku státu
- d. dotace ze zahraničí – datace z EU

Tabulka 4 Struktura příjmů vládního sektoru - ČR

v % HDP	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Celkové příjmy	42,2	41,4	41,1	41,8	40,2	40,1
Běžné daně z důchodů a jmění	9,6	9,2	9,2	9,4	8	7,4
Sociální příspěvky	16,1	16,2	16,3	16,3	16,2	15,4
Daně z výroby a dovozu	11,6	11,5	10,9	11,2	11	11,4
Kapitálové daně	0	0	0	0	0	0
Důchod z vlastnictví	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9
Úroky	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,2
Ostatní důchody z vlastnictví	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,6
Tržby	2,8	2,7	2,5	2,7	2,8	2,9
Ostatní běžné transfery	1	0,9	0,8	0,7	0,6	0,8
Investiční dotace	0,1	0,2	0,4	0,4	0,7	1,4
Ostatní kapitálové transfery	0,2	0,2	0,2	0,4	0,1	0,1

Zdroj: Ministerstvo financí ČR, Fiskální výhled České republiky, říjen 2010.

Obrázek 11 Struktura daňových příjmů – mezinárodní srovnání



Zdroj: Eurostat, listopad 2010.

Pozn.: Data za rok 2008.

5.6 Výše a struktura výdajů rozpočtu

Členění výdajů podle ekonomického typu:

A. běžné výdaje – výdaje na provozní činnost: výdaje na zboží a služby včetně mzdových nákladů, běžné transfery, sociální dávky, dotace podnikům, úroky

B. kapitálové výdaje – nákup nefinančních aktiv

Tabulka 5 Struktura výdajů vládního sektoru – členění ekonomické

v % HDP	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Výdaje celkem	45,1	45	43,7	42,5	42,9	45,9
Náhrady zaměstnancům	7,9	8	7,8	7,6	7,6	8,1
Mezispotřeba	6,9	6,9	6,6	6,2	6,2	6,6
Sociální dávky jiné než naturální	12,9	12,6	12,6	12,8	12,8	13,8
Naturální sociální dávky	5,7	5,6	5,4	5,3	5,4	6
Důchody z vlastnictví	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,3
Úroky	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,3
Ostatní důchody z vlastnictví	0	0	0	0	0	0
Dotace	2,1	1,8	1,9	1,8	1,7	2,1
Tvorba hrubého fixního kapitálu	4,8	4,9	5	4,7	4,9	5,2
Kapitálové transfery	2,6	2,6	1,8	1,7	2,6	2,3
Investiční dotace	1,3	1,1	1,1	1	0,9	0,9
Ostatní kapitálové transfery	1,3	1,4	0,7	0,7	1,7	1,4
Ostatní výdaje	1,1	1,4	1,5	1,4	0,6	0,5

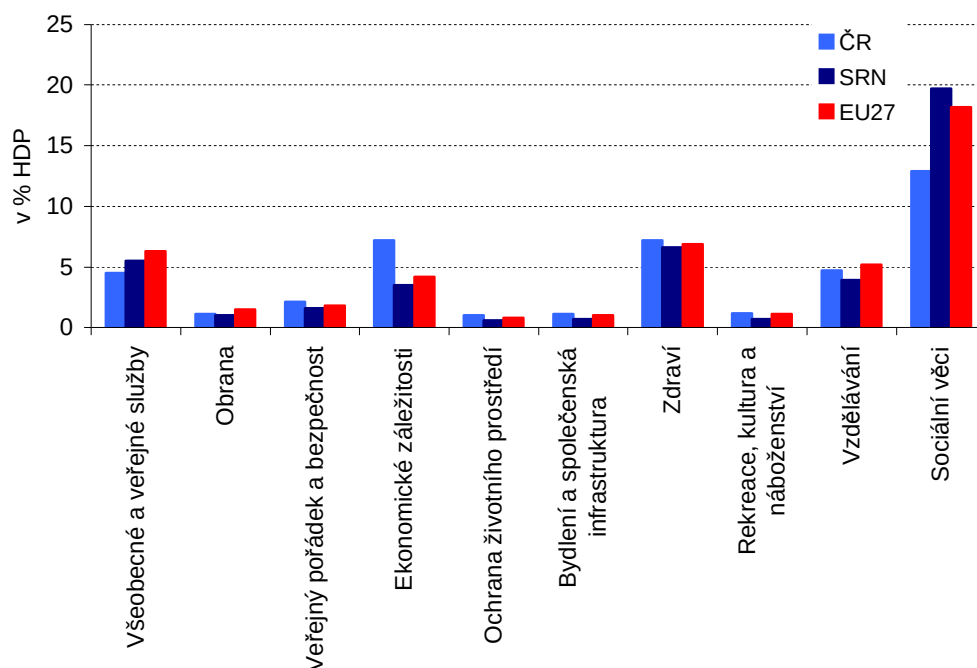
Zdroj: Ministerstvo financí ČR, Fiskální výhled České republiky, říjen 2010.

Členění výdajů podle účelu (funkční členění):

- a) všeobecné a veřejné služby
- b) obrana
- c) veřejný pořádek a bezpečnost
- d) ekonomické záležitosti
- e) ochrana životního prostředí
- f) bydlení a společenská infrastruktura
- g) zdraví
- h) rekreace, kultura a náboženství
- i) vzdělání
- j) sociální věci.

Toto rozdělení vychází z mezinárodní klasifikace funkcí vládních institucí COFOG (Classification of the Functions of Government). Tyto informace zveřejňuje Český statistický úřad v sekci Národní účty.

Obrázek 12 Struktura výdajů vládního sektoru podle účelu – mezinárodní srovnání



Zdroj: Eurostat, srpen 2010.

Pozn.: Data za rok 2008.

Zvláštní kapitolou jsou tzv. **mandatorní výdaje**. Jsou to výdaje dané pevně zákony, smlouvami a dohodami. Chce-li vláda tyto výdaje změnit musí navrhnout změnu zákona a ten musí být přijat nebo vypovědět smlouvu či dohodu. Z toho také vyplývá, že čím větší podíl mají mandatorní výdaje na celkových veřejných výdajích, tím menší prostor zbývá pro aktivní fiskální politiku. Převážnou část mandatorních výdajů v ČR tvoří sociální transfery (cca 80 %).

Tabulka 6 Mandatorní výdaje ve státním rozpočtu

	2005	2007	2009
Mandatorní výdaje celkem (mld. Kč)	471,7	554,5	622
Podíl mandatorních výdajů na celkových výdajích %	54,5	50,8	53,3
Podíl mandatorních výdajů na HDP v %	15,8	15,7	17,1

Zdroj: Ministerstvo financí: Státní závěrečný účet, různé roky; vlastní výpočty.

5.7 Rozpočet vládního sektoru

Rozpočty vládního sektoru potažmo veřejné rozpočty, pokud používáme metodiku GFS, stejně jako každé jiné rozpočty mohou být vyrovnané nebo přebytkové či deficitní. Záleží, zda-li rozdíl mezi celkovými příjmy a celkovými výdaji je nulový (rovnováha) nebo kladný (přebytek) či záporný (deficit).

5.7.1 Typy rozpočtů dle účelu vykazování

(a) **Standardně používaný deficit veřejných rozpočtů (VR)** (bez tzv. čistých půjček a dotací)

- rozdíl mezi běžnými hotovostními výdaji veřejného sektoru, včetně úrokových výdajů na dluhovou službu, ale bez splátek jistin, a běžnými hotovostními příjmy, včetně daňových a nedaňových příjmů, ale bez přijatých půjček.
- měří rozdíl mezi příjmy a výdaji, který musí být pokryt čistým zadlužením; výdaje tedy obsahují jak běžné výdaje vládního sektoru, tak i investice a transfery.
- není měřítkem úspor veřejného sektoru, ale měřítkem úspor snížených o investice.

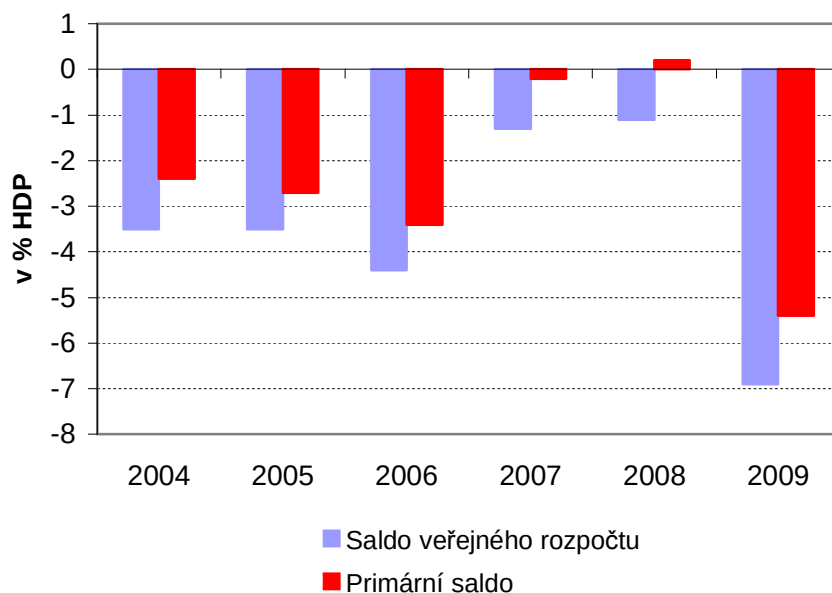
(b) **Běžný deficit VR** nebo-li deficit běžných transakcí

- rozdíl mezi běžnými neinvestičními příjmy a výdaji očištěný o kapitálové výnosy (například příjmy z prodeje majetku)

(c) **Primární deficit**

- rozdíl mezi příjmy a výdaji veřejných rozpočtů očištěnými o úrokové výdaje
- pokud úroková míra v dané ekonomice převyšuje tempo růstu HDP a rozpočtových příjmů vládního sektoru, měla by se primární bilance nakonec obrátit do přebytku, aby nebyla ohrožena dlouhodobá stabilita vládního sektoru (algebraické odvození v kapitole dluhu).

Obrázek 13 Veřejné deficity ČR



Zdroj: Ministerstvo financí ČR, *Makroekonomická predikce*, červenec 2010, Veřejné rozpočty v metodice GFS 2001.

5.7.2 Pozice fiskální politiky

Vývoj rozpočtu vládního sektoru podléhá stejně jako celá ekonomika cyklickému vývoji. Proto prvním krokem při zjišťování pozice fiskální politiky ve vztahu k agregátní poptávce je očištění salda rozpočtů o cyklickou složku. **Cyklická složka rozpočtů vládního sektoru** se pohybuje s hospodářským cyklem: je-li ekonomika zasažena recesí, cyklická složka je záporná – prohlubuje deficit; těší-li se ekonomika rychlému růstu, je cyklická složka kladná – snižuje případný deficit. Cyklická složka rozpočtů je pod částečnou kontrolou vládního sektoru a odráží působení vestavěných stabilizátorů. **Strukturální složka** lépe charakterizuje nastavení fiskální politiky, neboť je nezávislá na ekonomickém cyklu. Získá se jako rozdíl mezi očištěnými hodnotami příjmů a výdajů o produkční mezeru pomocí cyklických elasticit příjmů a výdajů. Změny takto definovaného salda měří tzv. **fiskální pozici** nebo-li objem rozpočtových prostředků, který vládní sektor do ekonomiky přidává (či ubírá) ve srovnání s předchozím rokem. Zvyšuje-li se strukturální deficit, fiskální pozice je uvolněná, klesá-li naopak, je fiskální pozice restriktivní.

Tabulka 7 Předpokládaný vývoj vládního sektoru v ČR

v % nominálního HDP	2009	2010f	2011f	2012f
Příjmy vládního sektoru	40,2	41,5	42,1	41,6
Výdaje vládního sektoru	45,9	46,8	46,2	45,6
z toho úrokové platby	1,3	1,5	1,5	1,5
Saldo vládního sektoru	-5,8	-5,3	-4,2	-4
Primární saldo	-4,5	-3,8	-2,7	-2,5
Cyklická složka (metoda ESCB)	0	-0,3	-0,8	-0,7
Strukturální saldo (metoda ESCB)	-6,1	-4,8	-3,2	-3,2
Fiskální pozice v p.b. (metoda ESCB)	-2,1	1,3	1,6	0
Cyklická složka (metoda EK)	-0,8	-0,5	-0,5	-0,1
Strukturální saldo (metoda EK)	-5,3	-4,5	-3,5	-3,8
Fiskální pozice v p.b. (metoda EK)	-1,2	0,8	1,1	-0,3
Dluh vládního sektoru	35,3	39,3	42,2	44,1

Zdroj: ČNB, Zpráva o inflaci, IV/2010.

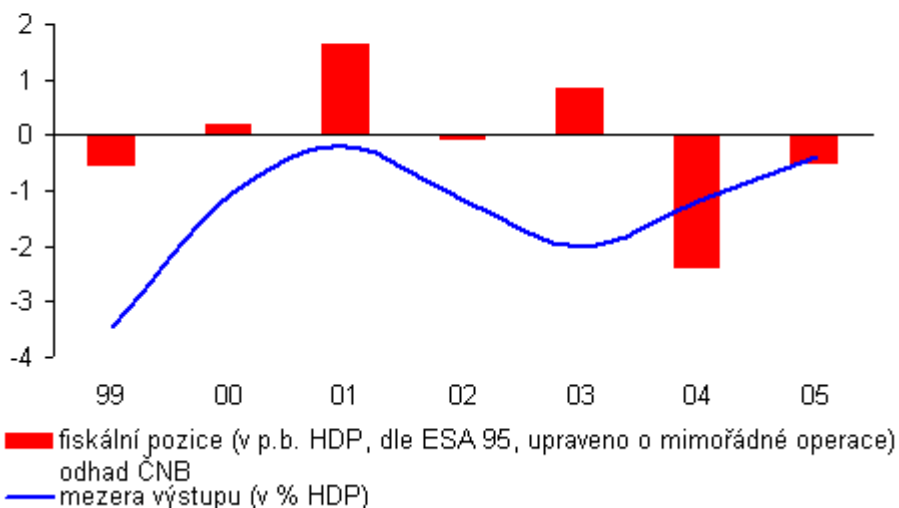
Pozn.: pro roky 2010-2012 prognóza ČNB; ESCB...Evropský systém centrálních bank; EK: Evropská komise.

Box 2 Fiskální pozice podle ČNB

„...Informaci o tom, jak se meziročně změnilo hospodaření veřejného sektoru bez vlivu, který na něj měl hospodářský cyklus, podává ukazatel nazývaný fiskální pozice. Fiskální pozice je definována jako meziroční změna cyklicky očištěného salda veřejných financí a podobně jako v případě fiskálního impulzu hovoříme o zpřísněné, neutrální či uvolněné fiskální politice v závislosti na znaménku fiskální pozice (Graf 2 (Box)).

Graf 2 (Box)

Fiskální politika je spíše procyklická
(příspěvky fiskální politiky k růstu HDP)



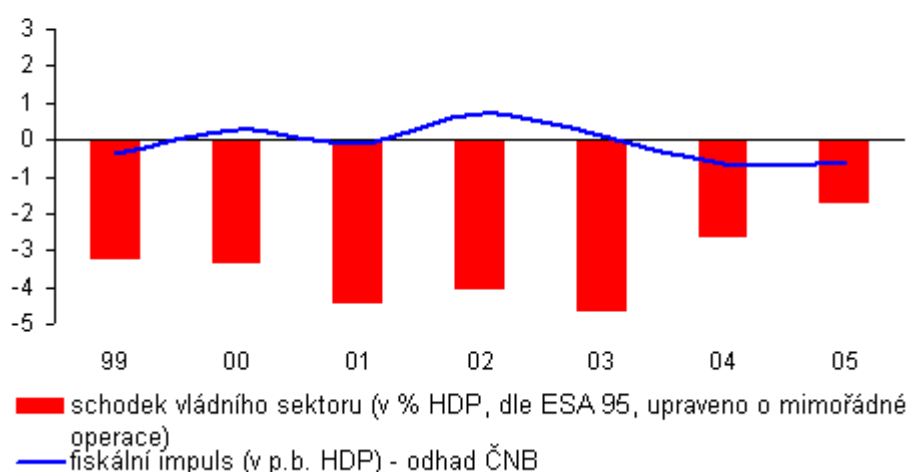
Zdroj: ČNB, Inflační zpráva, Box Fiskální politika v modelovém aparátu ČNB, leden 2006.

Box 3: : Fiskální impulz podle ČNB

„Z hlediska měnové politiky je klíčové zachytit působení fiskální politiky na inflaci. ... je nutno brát v potaz pouze ty příjmy a výdaje vládního sektoru, které mají dopad na domácí agregátní poptávku. Meziroční změnu poptávkově relevantního salda v procentních bodech HDP, které je odvozeno na základě těchto příjmů a výdajů, pak označujeme jako fiskální impulz. Pokud je fiskální impulz kladný, fiskální politika působí směrem k otevřenější kladné (resp. uzavřenější záporné) mezeře výstupu a k vyšší inflaci a hovoříme o uvolněné (expanzivní) fiskální politice. Pokud je naopak fiskální impulz záporný, působí fiskální politika na mezeru výstupu a inflaci opačným směrem a označujeme ji jako přísnou (restriktivní). Protože fiskální impulz vyjadřuje meziroční změnu poptávkově relevantního salda, může být jeho hodnota záporná (indikující restrikcí) i při výrazně deficitním hospodaření vlády. Tuto skutečnost ilustruje Graf 1 (Box), srovnávající odhad ČNB vývoje fiskálního impulzu v letech 1999 - 2005 spolu se schodkem vládního sektoru. ...Při propočtu fiskálního impulzu není ale zohledněna fáze ekonomického cyklu...“.

Graf 1 (Box)

Fiskální impulz může být záporný i při deficitním hospodaření vlády



Zdroj: ČNB, Inflační zpráva, Box Fiskální politika v modelovém aparátu ČNB, leden 2006.

5.8 Veřejný a vládní dluh

Veřejný / vládní dluh vzniká akumulací – nahromaděním – deficitů veřejných / vládních rozpočtů. Přírůstek dluhu můžeme proto vypočítat jako součet dluhu v roce $t-1$ (B_{t-1}) a deficitu v roce t D_t :

$$B_t = B_{t-1} + D_t. \quad (5.11)$$

Úpravou rovnice 5.5 získáme tzv. **rozpočtové omezení vlády**, které říká, že přírůstek dluhu v roce t je roven deficitu vytvořeném téhož roku:

$$B_t - B_{t-1} = D_t. \quad (5.12)$$

Pro připomenutí, deficit veřejného / vládního rozpočtu je roven rozdílu mezi vládními výdaji na zboží a služby G plus transfery obyvatelstvu TR a celkovými daněmi TA . Pokud ale vláda již nějaký deficit v minulosti vytvořila, musela si na něj půjčit. V takovém případě se součástí výdajů stanou i úrokové platby z dluhu, které se rovnají násobku nominální úrokové sazby⁷ a dluhu v čase $t-1$ (B_{t-1}). Deficit veřejného / vládního sektoru zapisujeme takto:

$$D_t = iB_{t-1} + G_t + TR_t - TA_t. \quad (5.13)$$

Pokud rozpočtové saldo D_t je záporné, tedy v deficitu, dluh B_t roste; je-li naopak D_t kladné, tedy v přebytku, dluh B_t klesá.

Rozpočtové omezení vlády můžeme také vyjádřit jako:

$$B_t - B_{t-1} = iB_{t-1} + G_t + TR_t - TA_t.$$

A protože iB_{t-1} jsou úrokové platby z dluhu, $(G_t + TR_t - TA_t)$ je nám již známý primární deficit.

Rovnici rozpočtového omezení můžeme ještě upravit tak, že výraz B_{t-1} přesuneme na pravou stranu rovnice a vytkneme ho před závorku:

⁷ K definici úrokových plateb státu z dluhu jsme použili nominální úrokovou sazbu, protože se snažíme držet „oficiálního“ měření deficitu veřejných (vládních) rozpočtů, které se drží hotovostního (cash flow) pojetí rozpočtů. Pokud bychom ale chtěli vyjádřit reálnou hodnotu dluhu, museli bychom použít reálné úrokové sazby (podrobněji viz BLANCHARD, O. *Macroeconomics*. 2002, s. 551)

$$B_t = (1+i)B_{t-1} + G_t + TR_t - TA_t. \quad (5.14)$$

Co zajímavého z rozpočtového omezení plyne?

- Pokud vláda se rozhodne udržet primární saldo vyrovnané (rovno 0), naakumulovaný deficit z předchozích let poroste tempem $(1+i)$:

$$B_t = (1+i)B_{t-1} + 0.$$

Tudíž dluh dál roste a vláda se bude muset stále více zadlužovat, aby uhradila nejen původní dluh, ale také jeho přírůstky rovné úrokové sazbě.

- Rozhodne-li se vláda stabilizovat dluh na úrovni B_{t-1} , musí vytvářet primární přebytek odpovídající úrokovým splátkám existujícího dluhu:

$$0 = B_t - B_{t-1} = iB_{t-1} + G_t + TR_t - TA_t.$$

Po úpravě znamének na obou stranách rovnice:

$$iB_{t-1} = TA_t - G_t - TR_t.$$

- Pokud se vláda rozhodne uhradit celý dluh, musí vytvořit primární přebytek; jeho výše se bude rovnat přírůstku dluhu v předchozím období $(1+i)^{t-1}$, což vyplývá z následujícího odvození:

$$B_t = (1+i)B_{t-1} + G_t + TR_t - TA_t.$$

Dále platí, že dluh má být uhrazen v roce t , tedy $B_t = 0$:

$$0 = (1+i)B_{t-1} + G_t + TR_t - TA_t.$$

Pokud vláda nevytváří primární deficity, pak dluh roste tempem rovným úrokové sazbě i , tedy že $B_t = (1+i)^{t-1} B_1$ a $B_{t-1} = (1+i)^{t-2} B_1$.

Na závěr nahradíme v předchozí rovnici proměnou B_{t-1} výrazem $(1+i)^{t-2}$. Po vynásobení $(1+i)$ a $(1+i)^{t-2}$ zbude $(1+i)^{t-1}$; tento výraz převedeme na levou stranu rovnice a úpravě znamének získáme rovnost mezi úrokovými náklady dluhu a primárním přebytkem:

$$(1+i)^{t-1} = TA_t - G_t - TR_t.$$

- Pro praktickou fiskální politiku z toho plyne, že čím déle budeme udržovat dluh, tím více prostředků bude potřeba na jeho úhradu.

- Chce-li vláda stabilizovat dluh, musí odstranit deficit. Chce-li odstranit deficit, musí vytvořit přebytek primárního salda, který pokryje úrokové náklady stávajícího dluhu.

Doposud jsme pracovali s absolutní hodnotou dluhu. Častěji, především u mezinárodního srovnání, používáme údaje o poměru dluhu k HDP (debt-to-GDP ratio). Nyní do rovnice rozpočtového omezení zapracujeme podíly na HDP:

$$\frac{B_t}{Y_t} = (1+i) \frac{B_{t-1}}{Y_t} + \frac{G_t + TR_t - TA_t}{Y_t},$$

nyní vynásobíme poměr dluhu B_{t-1} a produktu Y_t produktem v čase $t-1$ (Y_{t-1}):

$$\frac{B_t}{Y_t} = (1+i) \frac{Y_{t-1}}{Y_t} \frac{B_{t-1}}{Y_{t-1}} + \frac{G_t + TR_t - TA_t}{Y_t},$$

Poměr Y_{t-1} a Y_t je obráceným poměrem Y_t / Y_{t-1} , který vyjadřuje přírůstek produktu. Dále víme, že meziroční růst produktu vypočítáme jako $(Y_t - Y_{t-1})/Y_{t-1}$. Označíme-li meziroční růst produktu písmenem g , pak $Y_t / Y_{t-1} = 1+g$. A to dosadíme do rovnice rozpočtového omezení:

$$\frac{B_t}{Y_t} = (1+i) \frac{1}{1+g} \frac{B_{t-1}}{Y_{t-1}} + \frac{G_t + TR_t - TA_t}{Y_t}.$$

V případě zjednodušení můžeme $(1+i)/(1+g)$ nahradit $1+i-g$ a celou rovnici upravit do finální podoby:

$$\frac{B_t}{Y_t} - \frac{B_{t-1}}{Y_{t-1}} = (i-g) \frac{B_{t-1}}{Y_{t-1}} + \frac{G_t + TR_t - TA_t}{Y_t}. \quad (5.15)$$

Z rovnice vyplývá, že změna poměru dluhu k HDP je rovna násobku rozdílu nominální úrokové sazby a růstu nominálního HDP a původního poměru dluhu k HDP a poměru primárního salda k HDP. Bude-li např. primární saldo vyrovnané, pak poměr dluhu k HDP poroste tempem $i-g$. Z rovnice také vyplývá, že **poměr**

dluhu k HDP bude vyšší, je-li vyšší úroková míra, nižší tempo růstu produktu, vyšší počáteční úroveň dluhu a poměr primárního deficitu k HDP.

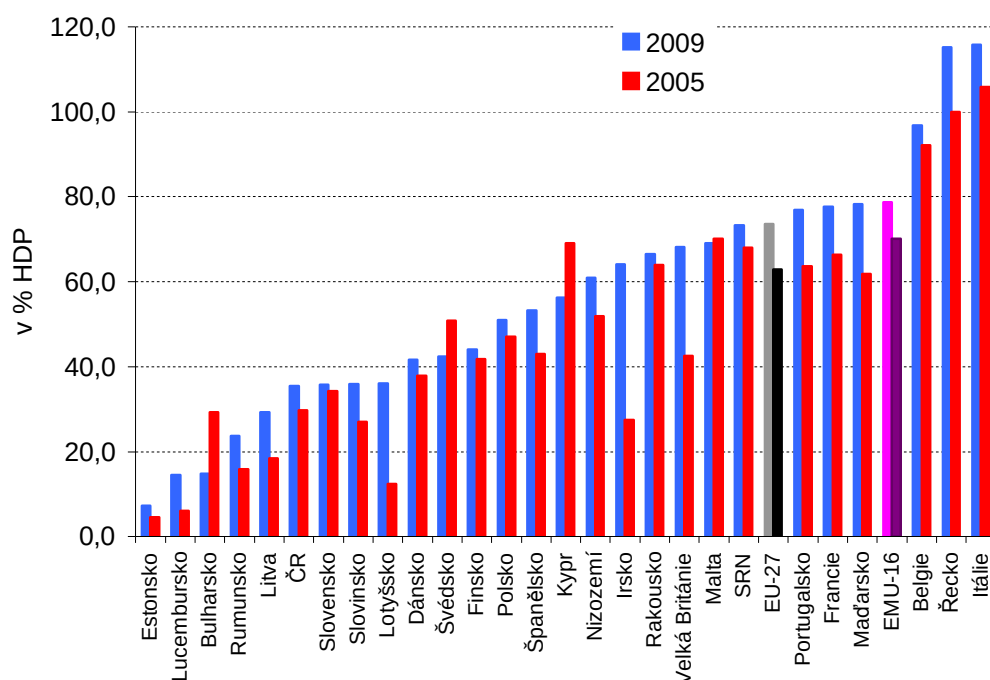
A na závěr si připomeňme už zmíněné **opatrnostní pravidlo**, které říká, že **pokud úroková míra v dané ekonomice převyšuje tempo růstu HDP a příjmů veřejných rozpočtů, měla by se nakonec primární bilance obrátit do přebytku, aby nebyla ohrožena dlouhodobá stabilita veřejných rozpočtů.** Jinými slovy, stát má v době ekonomické expanze vytvářet primární přebytky, aby uhradil dluhy z minulosti. Jinak by vládní dluh stabilně rostl. V krajním případě hrozí ekonomice se stabilně a nebezpečně rostoucím veřejným deficitem a dluhem **dluhová krize**. Ekonomické subjekty začnou pochybovat o schopnostech vlády zaplatit své dluhy a za nákup jejich dluhopisů vyžadují stále vyšší a vyšší úrok. Úroková sazba z dluhu roste, zvyšují se náklady na obsluhu dluhu. Pro vládu je stále obtížnější nacházet rezervy v rozpočtu tak, aby mohla zvyšovat primární přebytek úměrně růstu úrokových sazeb. Výsledkem je v krajním případě vyhlášení bankrotu státu, jako tomu bylo např. v případě Argentiny v roce 2002, když oznámila, že není schopna splatit přes 70 % vydaných dluhopisů. Na pokraj dluhové krize se kvůli nezodpovědné fiskální politice dostalo i Řecko. Zvýšení vládního deficitu nad 10 % HDP a růst dluhu nad úroveň roční produkce řecké ekonomiky vedl v květnu 2010 ke ztrátě důvěry investorů a následně k obrovskému růstu tzv. rizikové přírážky, která zvedla výnosy řeckých dluhopisů na historická maxima. Zahraniční pomoc Mezinárodního měnového fondu a Evropské unie zažehnala bezprostřední riziko státního bankrotu. Řecko se muselo pod taktovkou věřitelů ujmout radikálních fiskálních škrtů.

Tabulka 8 Vývoj vládního dluhu vs. primární saldo

	Vládní dluh v % HDP		Primární saldo v % HDP
	2008	2009e	2009e
EMU	69,4	78,7	-3,5
SRN	66	73,2	-0,7
ČR	30	35,4	-4,6
Řecko	95,7	99,2	-8,5

Zdroj: Eurostat, *European Economic Forecast Spring 2010*. jaro 2010.

Obrázek 14 Vládní dluh v poměru k HDP



Zdroj: Eurostat, srpen 2010.

V souvislosti s dluhem vlády se hovoří o **ricardiánské ekvivalenci**, podle které z důvodu existence rozpočtového omezení vlády deficit ani dluh neovlivní ekonomiku, neboť ekonomické subjekty dopředu vědí, že např. snížení daní, které stálo za vznikem deficitu, bude muset být v budoucnu vzato zpět a jejich čisté bohatství se nezmění. Ekonomické subjekty proto nebudou věnovat dodatečné příjmy na spotřebu nýbrž na úspory, za které nakoupí státní dluhopisy. Pokles úspor vlády se projeví růstem úspor domácností. Celkový objem úspor se nezmění a stejný zůstane i objem investic. Pokud by ricardiánská ekvivalence v praxi beze zbytku platila, vládní deficity a dluhy by neměly žádný vliv na investice, zásobu kapitálu a tudíž celou ekonomiku. V praxi ale selhává důvěra ekonomických subjektů ve vyrovnaní deficitů a dluhů vlády, proto platí, že deficity veřejných rozpočtů v krátkém období zvyšují agregátní poptávku a produkt a v dlouhém období mohou vést nejen k růstu inflace ale i poklesu investic a snížení potenciálu.

5.8.1 Možnosti financování dluhu

- A. dluhové krytí vládního deficitu vydáním vládních dluhopisů, čímž se vládní deficit transformuje ve vládní dluh.
- B. tzv. **monetizací dluhu**, kdy centrální banka odkoupí od vlády dluhopisy vydané na úhradu vládního dluhu
- C. zvýšením rozpočtových příjmů - především daní nebo prodejem majetku vlády

Nyní si podrobněji rozebereme první dva způsoby financování deficitu vlády.

V případě dluhového krytí vláda vydá státní dluhové cenné papíry tj. státní pokladniční poukázky a státní dluhopisy, jimiž financuje své výdaje. Státní dluhové cenné papíry mohou nakoupit jednak rezidenti: domácí firmy či jednotlivci nebo nerezidenti: zahraniční firmy a jednotlivci. Podle toho dělíme **vládní dluh na domácí a zahraniční**. Vláda může také vydat dluhopisy denominované v domácí měně nebo v měně cizí tzv. eurobondy. To však nemá vliv na rozdělení dluhu na domácí a zahraniční, neboť v tomto rozdělení záleží na držiteli cenného papíru ne na měně, ve které je dluhopis vydán. A jaký má vliv dluhové krytí deficitu na ekonomiku? To si vysvětlíme pomocí nám již známé identity úspor a investic v uzavřené ekonomice:

$$S = I, \quad (5.10.)$$

přičemž národní úspory S a plánované investice I si můžeme rozdělit na soukromé a vládní, neboli:

$$S^G + S^P = I^G + I^P. \quad (5.11.)$$

Úspory vlády, která vytváří deficity rozpočtů, jsou záporné. To znamená, že pokud by měl být zachován objem plánovaných investic, musí vzrůst soukromé úspory. Motivovat soukromé subjekty k tvorbě úspor není jednoduché, obzvlášť ne v krátkém období. V případě nedostatku úspor v ekonomice roste cena úspor – reálná úroková míra. Vyšší reálné úrokové sazby ale vytěsní část soukromých investic. Dojde tak na částečný vytěšňovací efekt. Financování deficitu vládního sektoru domácím dluhem může vést k částečnému vytěsnění soukromých investic a následnému poklesu potenciálu ekonomiky.

V případě otevřené ekonomiky může být deficit vlády financován i ze zahraničních zdrojů. Nedostatek úspor v domácí ekonomice se projeví v deficitu běžného účtu:

$$S-I = BU. \quad (5.12)$$

Deficit vlády je tak pokryt částečně či zcela ze zahraničních zdrojů a při dokonalé kapitálové mobilitě zůstane domácí reálná úroková sazba na původní úrovni totožné s úrokovou sazbou v zahraničí. V takovém případě k žádnému vytěsnění soukromých investic nedojde.

Tabulka 9 Veřejný dluh – členění

	2009
Veřejný dluh v mld. Kč	1 254
Veřejný dluh v % HDP	34,6
z toho domácí v mld.Kč	878
zahraniční v mld. Kč	376
Forma dluhu:	
Cenné papíry jiné než akcie	1 113
Půjčky	141

Zdroj: Ministerstvo financí ČR, Vládní finanční statistika, srpen 2010.

Tabulka 10 Hrubý dluh vlády ČR

	2007	2008	2009
Hrubý dluh vládního sektoru v mld. Kč	1024	1105	1282
z toho dluh ústředních vládních institucí	939	1016	1187
místních vládních institucí	88	92	98
fondů sociálního zabezpečení	31	156	41
Hrubý dluh vládního sektoru v % HDP	29	30	35

Zdroj: Ministerstvo financí ČR, Makroekonomická prognóza, červenec 2010.

Monetizace dluhu (neboli nahrazení dluhu penězi) je druhým možným způsobem krytí deficitu vládního sektoru. Monetizací chápeme nákup státních dluhových cenných papírů od soukromých subjektů a jeho následnou úhradu penězi emitovanými centrální bankou (vládní dluh se snižuje, zatímco množství peněz v ekonomice klesá). Nákup vládních dluhových cenných papírů centrální bankou přímo od státu je ve většině vyspělých ekonomik ze zákona zakázán stejně jako poskytnutí úvěru vládě. Nicméně i nákup dluhopisů na sekundárním trhu a jejich držení centrální bankou do splatnosti zvyšuje peněžní zásobu (konkrétně bankovní

rezervy v rámci měnové báze). Reálná hodnota tohoto přírůstku peněžní zásoby se nazývá **ražebné** ($= \Delta M / P$). S růstem nominální peněžní zásoby (nominálních peněžních zůstatků) převyšujícím růst nominálního produktu rostou ceny a následně i reálné úrokové sazby, neboť centrální banka musí v boji proti inflaci zvýšit svou klíčovou úrokovou sazbu. A protože inflace ale snižuje reálnou hodnotu peněz, ekonomové proto hovoří o **inflační dani** uvalené na nominální peněžní zůstatky.

Podle ricardiánské ekvivalence je jedno, jakým způsobem financujeme deficit vládního sektoru: dluhem, emisí peněz či zvýšením daní, neboť ekonomické subjekty předpokládají, že deficit jakkoliv financovaný bude muset být někdy uhrazen a jakékoliv změny daní, úspor, reálných úrokových sazeb apod. považují za krátkodobé, přechodné. Způsob financování dluhu proto neovlivní jejich chování.

5.9 Reformy veřejných financí

Ze zkušeností zemí OECD, které se pokusily o reformu veřejných financí vyplývá podle studie Guichard a kolektiv⁸ (2007) následující závěry:

1. čím větší byl výchozí vládní deficit a čím vyšší byly úrokové náklady vládního dluhu, tím radikálnější reforma následovala;
2. reformy, které se zaměřily na snižování běžných výdajů (především vládní spotřeby a transferů) byly v konsolidaci vládních financí úspěšnější než ty, které šly cestou zvyšování rozpočtových příjmů;
3. zavedení rozpočtových pravidel bylo spojeno s výraznější a dlouhodobější konsolidací rozpočtů a zvyšovalo šanci na úspěch;
4. rozpočtová pravidla musela být ale dostatečně transparentní a zároveň flexibilní ve vztahu k hospodářskému cyklu a nečekaným vnějším šokům; pokud platily výjimky z pravidla, musely být jasně a pokud možno úzce definované, aby neomezily jeho účinnost; plnění pravidel muselo být vynutitelné.

⁸ Zdroj: GUICHARD, S. at el. *What promotes fiscal consolidation OECD Country experiences*. Economic Department OECD, ECO/WKP(2007)13. May 28, 2007.

Box 5 Rozpočtová pravidla

Nejběžnějšími pravidly jsou **pravidla vyrovnaného rozpočtu** nebo **výdajová pravidla**. Například v USA v letech 1985-1990 platilo pravidlo vyrovnaného rozpočtu v rámci šestiletého cyklu. Toto pravidlo ale neříkalo, jak vyrovnaného rozpočtu dosáhnout, což bylo také důvodem jeho pozdějšího zrušení.

V Eurozóně platný **Pakt stability a růstu** (The Stability and Growth Pact, SGP) je příkladem výdajového pravidla. Pakt stability určuje horní limit deficitu vládního rozpočtu na úrovni 3 % HDP v rámci tříletého rozpočtového horizontu. Tento limit platí pro všechny členské státy Evropské unie, ale vynutitelný je pouze v zemích Eurozóny. Pakt ale zohledňuje důsledky ekonomické recese, kdy může dojít k propadu vládních financí, kterému může vláda zabránit jen obtížně. Platí mimojiné, že pokud HDP členského státu poklesne v daném roce o nejméně 2 %, povinnost přijmout nápravná opatření se na něj nevztahují. V případě, že ekonomika zpomalí o méně než 2 %, je na její vládě, aby dokázala, že se jedná o neočekávaný vývoj, na který se nadalo připravit. Bohužel některé země porušily pravidla Paktu bez následných sankcí, což podvazuje jeho důvěryhodnost.

Box 6 Slovenská reforma veřejných financí

Slovenská vláda v čele s premiérem Mikulášem Dzurindou prosadila zásadní strukturální reformy v letech 2004-2005. Nejznámější z nich byla daňová. Ta zásadně zjednodušila daňový systém a zavedla rovnou daň na úrovni 19 %. Odborníky nejlépe hodnocenou reformou byla reforma veřejných financí, která snížila schodek vládního rozpočtu z 2,7 % HDP v roce 2003 na 1,9 % HDP v roce 2007 (Zdroj Eurostat, 2008). Tato reforma zahrnovala změny v sociálním a důchodovém systému, zdravotnictví, školství a veřejné správy. Byl zaveden druhý pilíř důchodového pojištění a posílila se vazba mezi odvody do systému pojištění a výší starobního důchodu. Systém sociálních dávek se zpřísnil a posílila se jeho adresnost. Ve zdravotnictví byla zavedena spoluúčast pacienta a vymezen byl rozsah základní a doplňkové zdravotní péče.

Podrobnosti se dočtete např. v publikaci Zachar (2005).

Doporučená literatura

- I. BLANCHARD, O. *Macroeconomics*. 5th edition, Prentice-Hall 2002, kapitola 26. ISBN 0-13-110301-6.
- II. FRANK, R.H. – BERNANKE, B.S. *Ekonomie*. kapitola 25. Grada Publishing a.s. 2003. ISBN 80-247-0471-4.
- III. MF ČR: *Makroekonomická predikce České republiky*. Různá vydání
- IV. Pavelka, T.: *Makroekonomie. Základní kurz*. Vysoká škola ekonomie a managementu. Praha 2006. kapitola 12. ISBN 80-86730-02-6.
- V. Zachar, D. : *Reformy na Slovensku 2004-2005*. Hodnotenie ekonomických a sociálnych opatrení. INEKO Inštitút pre ekonomické a sociálne reformy. Bratislava 2005. ISBN 80-89026-19-2.

Prameny

1. BLANCHARD, O. *Macroeconomics*. 5th edition, Prentice-Hall 2002, 615 s. ISBN 0-13-110301-6
2. ČNB: *Inflační zpráva*. Různá vydání.
3. Eurostat: *Small decline in overall taxation to 39.3% of GDP in 2004*, News Release, 62/2006, 17 May 2006.
4. FRANK, R.H. – BERNANKE, B.S. *Ekonomie*. kapitola 25. Grada Publishing a.s. 2003. ISBN 80-247-0471-4.
5. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_33076576&_dad=portal&_schema=PORTAL.
6. GUICHARD, S. at el. *What promotes fiscal consolidation OECD Country experiences*. Economic Department OECD, ECOMWKP(2007)13. May 28, 2007.
7. MF ČR: *Fiskální výhled České republiky*. Různá vydání.
8. MF ČR: *Makroekonomická predikce České republiky*. Různá vydání.
9. Zachar, D. : *Reformy na Slovensku 2004-2005*. Hodnotenie ekonomických a sociálnych opatrení. INEKO Inštitút pre ekonomické a sociálne reformy. Bratislava 2005. ISBN 80-89026-19-2.

Klíčová slova: úplný a částečný vytěšňovací efekt, diskreční politika, automatické stabilizátory, GFS, akruální princip, daňová kvóta, Lafferova křivka, mandatorní výdaje, primární deficit, strukturální deficit, fiskální pozice, fiskální impulz, rozpočtové omezení vlády, ricardiánská ekvivalence, dluhová krize, monetizace dluhu, ražebné , inflační daň.

Příklady

1. Graficky znázorněte a popište obnovení dlouhodobé rovnováhy v situaci (a) recese a (b) vysoké míry inflace, jestliže se vláda rozhodla zrušit / zavést daň z hlavy jako nástroj obnovení rovnováhy.
2. Pomocí modelu AS-AD popište fungování automatických stabilizátorů, konkrétně dávek v nezaměstnanosti a to v případě recese i inflační mezery.
3. Vláda jedné ekonomiky se rozhodla přistoupit ke snížení mezní míry zdanění ze 40% na 30%. Aby zabránila případnému propadu vládního rozpočtu do hlubokého deficitu, snížila zároveň sociální dávky o 100 z 300 na 200. Jak a o kolik se změní agregátní poptávka, je-li v tamní ekonomice sklon ke spotřebě roven 0,8? Předpokládejte výchozí úroveň produktu 2000.
4. Vláda po dlouhá léta deficitně hospodaří. Její dluh se vyšplhal na 500. V poměru k HDP je to 60 %. Nominální úrokové sazby jsou ve výši 5 % v průměru a nominální HDP roste 8 % ročně. Jak vysoký musí vláda vytvořit primární přebytek, rozhodne-li se dál nezadlužovat ekonomiku (neboli přírůstek dluhu v čase t je roven nule).
5. Z údajů v příkladu 4 vypočítejte, jak vysoký primární přebytek musí vláda vytvořit, aby zaplatila celý dluh a to beze zbytku.