

EKONOMICKÁ TEORIE VZTAHU FISKÁLNÍ POLITIKY A RŮSTU

Nad'a Voráčová

Úvod

Při debatách o vládních fiskálních reformách, ať už se tyto reformy týkají změn v daňovém systému nebo výdajů, jsou zpravidla diskutovány dopady nejen na finanční situaci těch, jichž se bude změna týkat, ale hodnotí se také dopad provedených změn na hospodářský růst. Toto jsme mohli sledovat i relativně nedávno v českých podmínkách, například v případě předvolební diskuse politických stran o rovné dani či o nutnosti snížit rozpočtový deficit.

Vztah konkrétních fiskálních opatření a hospodářského růstu se tak stává častým tématem politických debat a nutně tedy zaměstnává také pozornost teoretických ekonomů. V průběhu 20. století se dokonce nástroje fiskální politiky dostaly do popředí zájmu ekonomické teorie, přesněji její keynesiánské větve, která vládním výdajům přisuzovala významný vliv při působení na úroveň výstupu ekonomiky. Později sice došlo k mírnému odklonu od těchto názorů, ovšem současné pohledy na možnosti vlivu fiskální politiky na výstup ekonomiky se mezi jednotlivými školami různí. Mnohdy je diskutována také legitimita vládních záměrů sledujících hospodářský růst jako hlavní cíl hospodářské politiky. Pravdou však zůstává, že vláda je významným hráčem mezi ostatními subjekty v ekonomice a její finance velmi významně ovlivňují jednání ostatních agentů a potažmo celkový výkon ekonomiky.

V tomto článku tedy pojednáme o vztahu fiskální politiky a hospodářského růstu z pohledu ekonomické teorie. Hlavním cílem bude popsat dopad konkrétních rozpočtových opatření na příjmové i výdajové straně a souhrnně také vliv rozpočtové rovnováhy na dlouhodobý hospodářský růst.

V úvodní části textu budou rozebrána metodologická východiska a bude tak vyjasněn přístup, ze kterého budeme v dalším zkoumání vycházet. V následující, již konkrétněji zaměřené části, stručně pojednáme o teoriích ekonomického růstu a vymezíme proměnné, které budeme v kontextu působení fiskální politiky hodnotit. Další část textu již bude zaměřena na analýzu konkrétních nástrojů fiskální politiky a zkoumání jejich vlivu na proměnné, které determinují tempo hospodářského růstu. V závěru bude zvláštní pozornost věnována rozpočtové rovnováze a její schopnosti ovlivnit ekonomiku. V této části textu budou diskutovány také závěry teoremu Ricardovské ekvivalence a relevance jeho závěrů.

Legitimita zkoumání vztahu fiskální politiky a růstu

Systémy vládních příjmů a výdajů jsou obvykle zaváděny a legitimizovány ze zcela jiných důvodů, než je snaha ovlivnit hospodářský růst. Standardním důvodem je financování kolektivních statků a zmírňování nepřiměřených sociálních tvrdostí, tedy redistribuce. Přesto se však často setkáváme s hodnocením vlivů té které daně či výdajového programu na ekonomický růst, či jinou agregátní veličinu. Většina těchto modelů hodnocení fiskální politiky přistupuje k vládě jako k *benevolentnímu despotovi* a navrhuje optimální strategie pro provádění fiskální politiky ve vztahu k arbitrárně zvolenému ukazateli (obvykle z podobných modelů vznikají rady pro vládu, jak má vybírat daně, kam směřovat veřejné výdaje nebo zda připustit deficit).

Proti tomuto pohledu je často namítáno, že zcela ignoruje původní poslání fiskální politiky, které je odvozeno ze skutečnosti, že vláda je konstituována jednotlivými ekonomickými agenty

a její cíle by měly být tedy podřízené cílům těchto konstituentů.¹ Jinými slovy, místo vlivu fiskální politiky na makroekonomické agregáty by mělo být relevantní, zda jsou zvolené nástroje v zájmu voličů-podplatníků-beneficiantů.

Tento pohled v sobě obsahuje silné argumenty a nelze jej označit za nesprávný. Nicméně faktem je, že vláda (jejíž omezení pravidelnými volbami a ústavou je relativně slabé) se přesto o ovlivňování ekonomiky pomocí fiskální politiky snaží. Vzhledem k tomu, že v realitě skutečně existuje snaha ovlivňovat makroekonomické agregáty pomocí příjmů a výdajů státního rozpočtu, bude zřejmě užitečné zabývat se tím, jaké jsou možnosti tohoto vlivu. Náš pohled, použitý v tomto článku, se tedy bude blížit přístupu, který vnímá vládu jako *benevolentního despotu*, nicméně změním význam slova „benevolentní“. V našem případě totiž vláda nebude usilovat o maximalizaci užítku svých voličů, ale o hospodářský růst, který sice může, ale nemusí zvyšovat užitek ekonomických agentů.

V tomto bodě je třeba poznamenat, jak ostatně mělo vyplynout z předchozího textu, že se v článku nebudeme zabývat pohledem různých ekonomických škol na postavení a roli vlády, pohled ekonomické teorie nás bude zajímat až při snaze porozumět vlivu fiskální politiky na ekonomický růst.

Zároveň je ovšem třeba upozornit, že výstupem z naší analýzy by neměla být doporučení vládě „co dělat, aby bylo dosaženo takového či takového růstu,“ výsledkem by mělo být spíše upozornění na to, jaké dopady na hospodářský růst mají konkrétní vládní opatření, respektive jaké dopady ekonomická teorie předvídá. Jinými slovy, budeme pouze popisovat dopady konkrétních fiskálních opatření, aniž bychom je hodnotili jako žádoucí či nežádoucí – toto hodnocení přísluší pouze ekonomickým agentům, kterých se týká.

Vymezení přístupu

Fiskální politika, kterou se v článku budeme zabývat, je složena ze tří částí, z nichž každá může mít za určitých okolností potenciál nějakým způsobem ovlivnit ekonomiku. Jedná se o příjmovou a výdajovou stranu rozpočtu a také o roztočovou rovnováhu. Zcela komplexní přístup by pravděpodobně měl zahrnovat i analýzu změn v peněžní nabídce, v našem případě se ovšem lze domnívat, že od těchto změn je možné abstrahovat. V současnosti je v moderních ekonomikách monetizace deficitu zpravidla zakázána zákonem a centrální bankovníctví funguje jako nezávislé na vládě. Na základě těchto skutečností tedy omezíme analýzu fiskální politiky a jejího vlivu na hospodářský růst na zkoumání příjmové a výdajové strany rozpočtu a jejich vzájemné rovnováhy.

Je však třeba vymezit, jakým způsobem ke zkoumání vlivu jednotlivých částí rozpočtu na ekonomiku přistoupíme. Je vhodné zkoumat agregovaný efekt těchto složek nebo je na místě zabývat se jejich efekty odděleně za použití podmínky *ceteris paribus*? Obojí má své výhody a nevýhody.

Marshallovská metoda dílčí rovnováhy znamená změnit jednu proměnnou, zatímco ostatní proměnné zůstanou stejné (zmrazíme je). Tento způsob nám umožní izolovat a vyšetřit vliv této změněné proměnné na chování systému, je tedy výrazně jednodušší než zkoumání všech potenciálních změn v jednom okamžiku. Při použití této metody si musíme stále uvědomovat,

¹ [...] vláda odvozuje svou moc ze základního souhlasu ovládaných (Brennan, Buchanan, 2000).

že se musí změnit mnoho souvisejících proměnných, pokud se změní původní proměnná. Pokud však je zkoumaný systém dostatečně rozsáhlý, pak tyto vyrovnávací a kompenzační změny mohou být pro každou proměnnou zanedbány. Tento přístup ovšem vyžaduje dvě podmínky, které musí být splněny: jednak je to samozřejmě dostatečná velikost zkoumaného systému (velký počet proměnných) a za druhé je možné výsledky takového zkoumání použít pouze k vytváření dílčích závěrů, nelze je agregovat (Buchanan, 1999). To je způsobeno tím, že v agregátním měřítku jsou vyrovnávací změny souvisejících proměnných natolik významné, že by při jejich zanedbání byla analýza nekompletní.

To pro naše zkoumání přináší značné omezení. Ve fiskální teorii máme pouze velmi malý počet proměnných a navíc se snažíme nalézt smysluplné závěry pro celou ekonomiku, použití metody *ceteris paribus* nám tedy nemůže přinést nic pozitivního (Buchanan, 1999). Proto musíme při analýze fiskální politiky vzít v úvahu pokud možno všechny významné změny, které jednotlivá fiskální opatření způsobují. Mimo jiné to znamená, že je zcela nemožné zkoumat odděleně příjmovou či výdajovou stranu nebo deficit, neboť se jedná o propojené systémy a změna jednoho implikuje změny všech ostatních. Pohybujeme-li se pouze v oblasti změn struktury jednotlivých částí veřejných rozpočtů, ani zde nesmíme zapomínat na postihnutí vztahu mezi proměnnými.

Zjednodušeně to tedy znamená, že například snížení daňové sazby z příjmu může být doprovázeno zvýšením sazeb ostatních daní anebo způsobí snížení rozpočtových příjmů. Pak se však musíme zabývat otázkou, zda zároveň dojde k poklesu výdajů či zhoršení rozpočtové rovnováhy. Teprve poté, co postihneme i tyto změny, lze posuzovat dopad na hospodářský růst.

Zdroje ekonomického růstu

Na tomto místě se pokusíme shrnout základní faktory ovlivňující růst a definujeme tak proměnné, jejichž ovlivňování fiskální politikou budeme sledovat.

Zkráceně lze zdroje ekonomického růstu rozdělit na lidské, kapitálové a přírodní. Vzhledem k tomu, že přírodní zdroje jsou dané a nelze je ovlivnit hospodářskou politikou, budeme se zabývat pouze prvními dvěma, tedy kapitálem a prací. Obecně se lidské zdroje na růstu podílí růstem produktivity práce a zvyšováním pracovního nasazení, podobné je to i v případě kapitálu: růst je ovlivněn jednak zásobou reálného kapitálu a kromě toho také technickou úrovní kapitálových statků (Frait, Červenka, 2002). Je však nutno přiznat, že právě technickou úroveň kapitálu je pro nás jako pro ekonomy velmi obtížné hodnotit, neboť předpokládá specifickou znalost technologie. Abychom nesklouzli ke spekulativním tvrzením, která stojí na nekvalifikovaném posuzování, bude lepší se při naší analýze tomuto segmentu vyhnout a při zkoumání vlivu fiskální politiky na hospodářský růst technickou úroveň kapitálu zanedbáme. Budeme se tedy soustředit pouze na akumulaci kapitálu, která je pro nás lépe postihnutelná. Lze říci, že růst zásoby kapitálu je umožněn odložením současné spotřeby, tedy vše, co působí na motivaci jednotlivců spořit a investovat zároveň ovlivňuje hospodářský růst (Frait, Červenka, 2002).

Jsme si samozřejmě vědomi, že zmíněné faktory nejsou jedinými determinanty ekonomického růstu. Jak ukazují studie doplňující neoklasickou teorii růstu, rozhodující vliv na růst má především institucionální rámec (např. Olson, 1996). Země s vysokým růstovým potenciálem, daným například přírodními zdroji, často rostou mnohem pomaleji než země s na první pohled horší výchozí pozicí, které ovšem mají lépe fungující formální i neformální instituce. S jistě

velkou dávkou zjednodušení však tento faktor v našem zkoumání opět zanedbáme. Abychom mohli analyzovat opravdu „čistý“ vliv fiskální politiky na hospodářský růst, neovlivněný dalšími faktory, budeme se zabývat pouze vlivem rozpočtových opatření na lidské zdroje a kapitál.

Nástroje fiskální politiky - struktura příjmů a výdajů

V předchozí části jsme uvedli, že se budeme zabývat působením hospodářské politiky na pracovní nasazení a zásobu kapitálu. Na tomto místě tedy podáme přehled fiskálních nástrojů, které mají potenciál ovlivnit práci a kapitál, a popíšeme, jaký vliv ve vztahu k hospodářskému růstu jim ekonomická teorie přisuzuje.

Začneme u rozpočtových příjmů, jejichž nejvýznamnější složkou jsou daně. Systém zdanění tedy budeme považovat za základní prvek, kterým tato část veřejných financí může ovlivnit hospodářský růst. Podívejme se, jak mohou daně ovlivnit motivaci ekonomických agentů spořit a také jak působí na jejich pracovní nasazení. Budeme se nyní zabývat pouze strukturou daňových příjmů, nikoliv jejich celkovou úrovní, není tedy třeba uvažovat vztah k úrovni rozpočtových výdajů a potažmo rovnováze. Nelze však říci, že by se jednalo o přístup *ceteris paribus*, který jsme v předchozí části označili za ne příliš vhodný pro zkoumání fiskální politiky. Nebudeme uvažovat neměnnost všech ostatních složek, měnit se ovšem v našem případě budou pouze proměnné, vyskytující se na téže straně rozpočtu (tedy straně příjmové).

Základní klasifikace rozděluje daně na přímé a nepřímé (Široký, 2003). Z našeho pohledu se tyto dvě skupiny významně liší, neboť přímé daně jsou uvaleny na příjem agenta, kdežto nepřímými daněmi je zasažena přímo spotřeba. To samo o sobě stačí, aby byly odstartovány substituční efekty. Jakmile agent zjistí, že výdaje na spotřebu některých statků podléhají zdanění, vnímá to jako zdražení jejich spotřeby oproti těm, které dani nepodléhají nebo jsou zdaněny nižší sazbou.

V tomto případě se jedná o mikroekonomický efekt, vyvolaný snahou racionálního spotřebitele maximalizovat užitek a v rámci ekonomické teorie panuje o fungování substitučních efektů poměrně široká shoda. Vzhledem k tomu, že se skutečně jedná o efekt na mikro-úrovni, projevující se nahrazením spotřeby jednoho statku spotřebou jiného, spotřební daň pravděpodobně ovlivní rozdělení důchodů ve společnosti, nikoliv však jejich celkovou úroveň.

K vlivu na agregátní důchod dojde, pokud jsou přímé daně uvaleny na příjmy z kapitálu a úspor. Takovéto daně totiž snižují motivaci jednotlivých agentů spořit a investovat a je-li navíc z pohledu ekonomických subjektů spotřeba zdaněna relativně málo oproti úsporám a kapitálu, může to znamenat substituci budoucí spotřeby (ve formě úspor a investic) spotřebou současnou. Nižší úroveň úspor pak má za následek nižší tempo ekonomického růstu, než by tomu bylo jinak² (pokud by daňový systém do rozhodování subjektů o současné a budoucí spotřebě nezasahoval).

Přímé daně, které jsou uvaleny na příjmy ze zaměstnání, lze označit za zdanění práce a jako takové mají významný vliv na pracovní nasazení (jehož změny přirozeně také na růst působí).

² Záměrně používáme formulaci „než by tomu bylo jinak,“ místo jednoznačného prohlášení „tempo ekonomického růstu se snížilo.“ Jedním z důvodů pro takto opatrné vyjádření je jednak složitost analyzovaného systému, ve kterém mohou na sledovanou proměnnou působit mnohé jiné vlivy, dalším důvodem je pak skutečnost, že v ekonomické teorii neexistuje jednoznačná shoda o otázce přeměny úspor v investice (jinými slovy, zda platí $S = I$). (Srovnání např. Barro, 1997 a Sojka, 1999).

V tomto případě ovšem není vliv výše daňové sazby zcela zřejmý. Pokud totiž dojde k růstu zdanění příjmu z práce, zdraží práce relativně oproti volnému času a agenti jsou motivováni ke snížení svého pracovního nasazení – působí tedy substituční efekt. Opačným směrem však působí efekt důchodový, neboť zvýšení daní připraví agenta o část jeho příjmu, což jej naopak motivuje více pracovat. Který z těchto efektů převáží, nelze s jistotou říci (Slaný, 2006).

Zejména v případě daní z příjmu se setkáváme ještě s dalším jevem, který může mít vliv na tvorbu úspor a investic. Tímto jevem je často používaná daňová progresse, která znamená, že vyšší příjmy jsou zdaněny vyšší efektivní daňovou sazbou (Široký, 2003). V moderní neoklasické i keynesiánské teorii je sklon k úsporám do jisté míry přímo úměrně závislý na velikosti důchodu. Tedy čím vyšší důchod, tím vyšší sklon spořit (Barro, 1997 či Sojka, 1999). Progresivní zdanění však právě vysokopříjmovému segmentu odčerpává vyšší část důchodu, který mohl být (a pravděpodobně by také byl) k úsporám použit. Po odčerpání této částky do veřejného rozpočtu se lze jen těžko domnívat, že by došlo k jejímu uspoření, pravděpodobně dojde buď k jejímu přerozdělení směrem k nízkopříjmové skupině (s nižším sklonem k úsporám a větší spotřebou), nebo bude využita na vládní spotřebu. Vyšší daňové zatížení vysokopříjmových skupin tak způsobuje snížení úrovně úspor a lze tedy konstatovat, že má negativní vliv na hospodářský růst.

Dalším důsledkem progresivního zdanění je změna mezní daňové sazby, respektive její růst v oblastech přechodu mezi jednotlivými daňovými pásmy. Uvažme situaci, kdy agent dosáhne příjmu v blízkosti hranice pásma. Protože se o zvýšení svého pracovního nasazení rozhoduje na základě mezních veličin, je při zvýšení pracovního nasazení o jednotku konfrontován dokonce mnohdy i s poklesem aktuálního příjmu. Růst pracovního nasazení je tedy daňovou progresí negativně ovlivněn a na zvyšování výstupu tak působí negativně. K podobnému závěru dospěli také autoři empirické studie *Growth Effects of Progressive Taxes* (Li, Sarte, 2003), kteří ve svém výzkumu zjistili, že snížení daňové progresivity ve sledovaných zemích vedlo k vyššímu ekonomickému růstu.

Na druhou stranu se ovšem může zdát, že progresivní zdanění umožní odčerpání většího množství prostředků do státního rozpočtu, než by umožnilo zdanění proporcionální. V tom případě by bylo možné snížit daňovou zátěž dalších aktivit a v případě, že by zavedená progresivita zdanění byla doprovázena poklesem zdanění úspor a příjmů z kapitálu, nemusí být dopad na výstup zdaleka tak negativní, jak se na první pohled zřejmě jeví.

Tolik by mohlo být řečeno k příjmové straně rozpočtu. Daně vláda vybírá proto, aby z jejich prostředků bylo možné financovat veřejné výdaje, zaměřme se tedy nyní na strukturu vládních výdajů a zkusme zhodnotit jejich vliv na hospodářský růst. I v případě výdajů se budeme zabývat změnami v jejich struktuře, nikoli jejich celkovou výší.

U výdajů bude zajímavé sledovat také jejich vliv na rozvoj lidského kapitálu, nicméně je třeba říci, že stejně jako v případě rozpočtových příjmů, i v tomto bude přesné hodnocení velmi obtížné. I když samozřejmě nebudeme schopni říci, jak vysoké výdaje směřované na rozvoj lidského kapitálu budou schopny zajistit dlouhodobý ekonomický růst, lze na základě rozpoznávaných vazeb určit alespoň tendenci, jejíž působení se v případě určitého typu výdajů bude prosazovat.

Jednoznačný vliv můžeme vysledovat u té části vládních výdajů, která je použita na veřejné investice. Investiční vládní výdaje nepochybně přímo působí na hospodářský růst, například investice do infrastruktury zlepšují produkční funkci (Barro, 1997). Proti prorůstovému působení lze namítnout (a často se také namítá) že efekt vládních výdajů je ovlivněn neefektivitami politického procesu, ve kterém je o výdajích rozhodováno. Tím se myslí například informační neefektivnost, zpoždění a také například korupce přítomná mezi vládními úředníky.

Zde se na moment zastavme a připomeňme, o jakém typu vlády při našem zkoumání uvažujeme. Vláda v našem modelu je typem benevolentního despoty, jehož cílem je maximalizace ekonomického růstu. Neexistují zde tedy užitkové funkce vládních úředníků ani politiků maximalizujících vlastní příjem ani nic podobného. Jedná se samozřejmě o zjednodušení a takovému modelu může být vytýkáno, že je od reality velmi vzdálen. Právě toto zjednodušení nám ovšem umožní zkoumat čistě vliv fiskálních opatření na hospodářský růst bez dalších rušivých vlivů, které působení vlády modifikují a činí naši analýzu pouze složitější, nikoli nutně přesnější.

Další významnou částí vládních výdajů jsou výdaje na spotřebu. Prorůstový efekt nákupu finálních statků je poměrně obtížné postihnout, tato část se jeví vhodnější spíše pro empirické zkoumání. Vládní nákupy totiž sice tvoří poptávku po výrobcích a mohou tak tvořit odbytiště domácím výrobcům, tyto nákupy jsou ovšem financovány z prostředků odebraných soukromým subjektům. Nelze předpokládat, že by nákupy těmito soukromými subjekty uskutečňovány nebyly, pokud by jim prostředky byly ponechány. Lze snad jediné říci, že by pravděpodobně byla uskutečněna jiná struktura nákupů, což by ovšem mělo za následek pouze změnu struktury výstupu, nikoli jeho celkové úrovně.

Za určitých předpokladů ovšem část výdajů obvykle zahrnovaných do vládní spotřeby přírůstově působit může. Například výdaje na školství a zdravotnictví zvyšují kvalitu pracovní síly a umožňují tedy zvyšování produktivity práce (Frait, Červenka, 2002).

Dalším uvažovaným typem vládních výdajů jsou výdaje sociální (tzv. vládní transfery), které mohou působit na pracovní nasazení agentů. Jednak působí prostřednictvím substitučního efektu. Pokud zvýšení pracovního nasazení znamená pro agenta přijít o sociální dávku³, rovná se to zdražení práce oproti volnému času a substituční efekt pak působí na pokles pracovního nasazení. Dále zde působí důchodový efekt. Sociální dávky zvyšují ekonomickým agentům jejich disponibilní příjem, mohou tedy snížit své pracovní nasazení a spotřebovávat více volného času, aniž by se museli omezit ve spotřebě ostatních statků. Důchodový efekt sociálních dávek tedy působí stejně jako substituční na snižování pracovního nasazení. Můžeme tedy říci, že sociální výdaje (vládní transfery) snižují motivaci subjektů pracovat a jejich zvyšování tak ovlivňuje hospodářský růst spíše negativně.⁴

³ Nebo naopak snížit pracovní nasazení může znamenat vznik nároku na dávku.

⁴ Sociální výdaje mohou být samozřejmě z určitého pohledu žádoucí pro snižování sociálních tvrdostí a pokud bychom řešili jejich vliv na blahobyt, dostali bychom pravděpodobně jiné závěry, to však již není předmětem tohoto textu. Vyvarujeme se tedy normativních soudů a zaměříme se čistě na dopady na hospodářský růst.

Rozpočtová rovnováha

Podívejme se nyní na situaci, kdy změny byt' jen v jedné části rozpočtových příjmů vyvolají změnu jejich celkové výše, kdy se tedy nemění pouze jejich struktura, ale i celková úroveň. Obdobnou situaci uvažujme i pro výdaje.

Z předchozí části věnované analýze struktury příjmů a výdajů by mělo vyplnout, že pokud je změna provedená současně na obou stranách rozpočtové rovnováhy, mnohdy tato opatření působí vzájemně protichůdně. My se však již v tomto textu nebudeme pouštět do podrobnější analýzy ani kvantifikace jednotlivých vzájemně se kompenzujících či posilujících fiskálních opatření. Co bude nyní zaměstnávat naši pozornost, bude rozpočtová rovnováha jako taková a její možný vliv na tempo hospodářského růstu, tedy situace, kdy uvažované změny v příjmech či výdajích nejsou kompenzovány změnou na opačné straně rozpočtu, ale promítají se do celkové rovnováhy.

Jak může rozpočtová rovnováha ovlivnit motivaci vytvářet úspory a investice, které jsou předpokladem dlouhodobého ekonomického růstu? Na tuto otázku se v dalším textu pokusíme podat odpověď.

Nejprve si uvědomme, že rozpočtový deficit de facto znamená, že vyšší veřejné výdaje nejsou doprovázeny adekvátně vysokými příjmy, deficit lze tedy považovat za alternativu ke zdanění. Na první pohled by se mohlo zdát, že tato substituce zdanění deficitem povede k expanzi agregátní spotřebitelské poptávky. Pro keynesiánskou ekonomii taková expanze znamená přiblížení k úrovni potenciálního produktu. Nás však v případě dlouhodobého růstu zajímá, co se stane s potenciálním produktem.

V 70. letech se ve standardní ekonomické teorii začal prosazovat názor, že právě růst spotřeby a veřejné zadlužení znamená pokles úrovně národních úspor. Převis poptávky po úvěrech nad národními úsporami pak v uzavřené ekonomice vede ke zvýšení úrokové sazby. Vzhledem k tomu, že investice jsou vysoce citlivé na změny úrokové míry, způsobí její růst výrazný pokles investic a ten se v dlouhém období promítne ve snížení zásoby kapitálu v příštím období – každá generace tedy zatěžuje tu další tím, že za sebou nechává menší agregátní zásobu kapitálu a snižuje tak možnosti hospodářského růstu v budoucnosti (Barro, 1997). Uvažujeme-li otevřenou ekonomiku, mají rozpočtové deficity zanedbatelný efekt na úrokovou sazbu na mezinárodním kapitálovém trhu. Proto ve standardní analýze vede rozhodnutí nahradit současné daně rozpočtovým deficitem zejména ke zvýšenému půjčování ze zahraničí (spíše než k vyšším úrokovým sazbám). Rozpočtové deficity tak vedou k deficitům na běžném účtu. Nedojde sice k vytěsnění domácích investic, ovšem deficit běžného účtu se v dlouhém období projeví jako snížení národního bohatství – jako vyšší nároky ze zahraničí (Barro, 1989).

Proti těmto závěrům ekonomické teorie vystoupil v 80. letech Robert Barro s námitkou, že agenti mohou zareagovat na pokles veřejných úspor zvýšením úspor soukromých a kompenzovat tak vliv deficitu – k žádnému dopadu na úrokové sazby a potažmo investice a budoucí zásobu kapitálu by tudíž nedošlo. Logika tohoto argumentu vychází z předpokladu racionálně jednajících agentů, kteří si jasně uvědomují „neexistenci obědů zdarma“ – to znamená, že vědí, že náklady vládních výdajů musí být dříve nebo později zaplacený. Racionálně jednající subjekt totiž interpretuje růst vládního deficitu stejně, jako zvýšení daní v budoucnu. Tato souvislost byla formulována již Davidem Ricardem a je v ekonomické teorii známá jako Ricardův teorém ekvivalence (Barro, 1989).

Pokud se chceme vyvarovat arbitrárních soudů o tom, jak lidé jednají a jak se rozhodují (tedy zda skutečně interpretují růst deficitu shodně jako růst daní v budoucnu či nikoli), je třeba uvážit i tuto možnost, která může poznamenat vliv rozpočtové nerovnováhy na ekonomiku. V samotném teorému však narážíme na některé nekonzistence, které mohou jeho závěry ovlivnit. Abychom mohli blíže analyzovat jednu z nejzávažnějších, opustíme na malý moment předpoklad vlády jakožto *benevolentního despoty*, neboť takto vláda ve skutečnosti nefunguje. Podstatnějším důvodem pro jeho opuštění ovšem je, že v tomto případě, na rozdíl od předchozí analýzy, by postupování podle tohoto předpokladu přineslo spíše zatemnění skutečného problému než lepší vzhled do situace.

Současné pojetí Ricardovy ekvivalence vychází z neoklasické makroekonomie, podle níž agenti jednají racionálně a mimo jiné vyhlazují svou spotřebu. Alespoň se tedy o vyhlazování spotřeby hovoří v případě soukromých statků (Barro, 1997). Z pohledu jednotlivého agenta není považováno za racionální spotřebovat celý důchod v období zvýšeného příjmu a naopak v „hubených letech“ spotřebu omezit na minimum. Pokud tedy dojde ke krátkodobému poklesu individuálního příjmu, je podle neoklasické teorie racionální vypůjčit si na udržení určité žádoucí úrovně spotřeby.

Ekonomický agent, vyskytující se v prostředí, jehož součástí je i vláda poskytující statky ke kolektivní spotřebě, ovšem kromě soukromých statků spotřebovává také právě statky veřejně poskytované. Jaký druh statků bude vláda financovat určují agenti pomocí volebního systému. Vzhledem k tomu, že nemáme žádný důvod domnívat se, že veřejně poskytované statky poskytují spotřebiteli jinou úroveň užítku než ostatní statky, které spotřebovává, lze říci, že je racionální vyhlazovat spotřebu rovněž u veřejně financovaných statků. Není žádný důvod se domnívat, že by mělo být pro agenta racionální z jakéhokoli důvodu přestat financovat například vzdělávací či zdravotnická zařízení⁵, pokud dojde ke snížení úrovně příjmů v ekonomice (hovoříme o poklesu agregátního důchodu). Na základě stejné úvahy jako v případě soukromé spotřeby by tedy mělo být pro agenty racionální vyhlazovat i spotřebu veřejně financovaných statků a v období krátkodobého poklesu agregátního důchodu, který způsobí pokles rozpočtových příjmů,⁶ financovat veřejné výdaje na spotřebu pomocí půjček.

Z tohoto pohledu tedy může být deficitní financování považováno za racionální. Jak lze ovšem potom vysvětlit, že by racionální agenti, vyhlazující soukromou i „veřejnou“ spotřebu, zároveň zvyšovali úroveň svých úspor v očekávání budoucího zdanění? V systému neoklasické makroekonomie podle našeho mínění takovou situaci uspokojivě vyřešit nelze. Kompenzaci poklesu veřejných úspor úsporami soukromými je možné si představit pouze tehdy, pokud předpokládáme vládu *despoty* (nyní již ovšem nikoli *benevolentního*), který rozhoduje o vybrání prostředků do veřejného fondu a o jejich následném vynaložení, a na soukromé agenty tak „uvaluje“ veřejné zadlužení shora, bez jejich souhlasu. Taková forma vlády, zadlužující nedobrovolně své občany, by pak zřejmě vedla k jisté formě „odporu“ právě ve formě zvýšení soukromých úspor. To ovšem pouze za předpokladu, že by zadlužení přišlo v jiném okamžiku než při krátkodobém poklesu agregátního důchodu, neboť lze předpokládat, že by s vládní politikou v tomto případě agenti souhlasili, i kdyby o ní sami nemohli nerozhodnout.

⁵ Předpokládáme, že právě na veřejném poskytování těchto zařízení se agenti dříve ve volbě dohodli.

⁶ Uvažujeme systém výběru daní, kdy je daňová sazba stanovena poměrně k příjmům v ekonomice a tento typ daně tvoří významnou část rozpočtových příjmů.

Pro případ vzniku rozpočtového deficitu v případě krátkodobého hospodářského poklesu lze na základě těchto skutečností vyvodit jisté závěry. Připustíme-li, že o rozpočtu rozhoduje demokraticky volená vláda, je poměrně nepravděpodobné, že by ze strany voličů docházelo k plné kompenzaci poklesu veřejných úspor. V realitě lze tedy očekávat, že rozpočtová nerovnováha vyvolá celkovou změnu úrovně úspor v ekonomice.

Krátkodobý pokles agregátního důchodu ovšem nemusí být jedinou situací, kdy vláda sáhne k deficitnímu financování veřejných výdajů. V takových případech již ovšem vliv Ricardovské ekvivalence jednoznačně vyloučit nelze. Je možné, že racionálně jednající a dokonale informovaní agenti, kteří v daném okamžiku nepovažují nahrazování budoucí spotřeby současnou za rozumné, sníží soukromou spotřebu a zvýší úspory v očekávání budoucího zdanění. Zda k tomu dojde nebo ne se ovšem jeví jako vhodnější spíše pro empirické zkoumání, z čistě teoretického pohledu není žádný důvod, proč by tomu tak nemělo být.

Shrnutí

Ačkoli již dnes můžeme říci, že keynesiánský důraz na roli fiskální politiky, respektive na ovlivňování rovnovážného výkonu pomocí vládních výdajů, byl moderní ekonomickou teorií překonán, stále se v empirických i teoretických studiích setkáváme se snahou analyzovat vztah fiskálních opatření a hospodářského růstu. Důvod je jednoduchý. Vláda je v ekonomickém systému velkým hráčem a svým jednáním ovlivňuje rozhodování jednotlivých ekonomických agentů. A jsou to právě tato rozhodnutí, která ovlivňují úroveň úspor a investic či pracovního nasazení, které hospodářský růst determinují.

Cílem tohoto článku bylo právě analyzovat možné vlivy vládních fiskálních opatření na konkrétní rozhodnutí ekonomických agentů, která se vztahují k proměnným, určujícím dlouhodobý růst ekonomiky. Za tímto účelem jsme rozebrali působení některých prvků daňového systému, konkrétně vliv přímých a nepřímých daní, zdanění spotřeby a progresivního zdanění příjmů. Shledali jsme, že zdanění úspor a příjmů z kapitálu působí na dlouhodobý hospodářský růst spíše negativně; podobně je tomu u progresivního zdanění příjmů, které ovlivňuje zvyšování pracovního nasazení.

U výdajů jsme jejich dopady na ekonomický růst museli hodnotit převážně jako nejisté, nicméně v případě vládních investičních výdajů, směřujících do infrastruktury, lze v případě jejich efektivního provedení očekávat zlepšení produkční funkce a tedy pozitivní vliv na hospodářský výstup. Negativní působení na výstup ekonomiky jsme identifikovali v případě sociálních výdajů, respektive transferů obyvatelstvu.

V části věnované rozpočtové nerovnováze jsme se nejprve zastavili u případu, kdy vláda své výdaje financovala půjčkou, která způsobila pokles úrovně veřejných úspor. V případě, že tento pokles není kompenzován zvýšením úspor soukromých subjektů, lze očekávat dopady na úrokovou míru, respektive saldo obchodní bilance v případě otevřené ekonomiky. V obou případech je však vliv na ekonomický růst v dlouhém období negativní. Proti tomuto případu jsme zvažili také možné působení Ricardovské ekvivalence, která znamená plnou kompenzaci veřejných úspor úsporami soukromými. Hlubší analýzou tohoto procesu jsme však dospěli k závěru, že není vůbec jasné, zda může být taková kompenzace jednotlivými agenty považována za racionální.

Jak vidíme, v případě fiskální politiky a jejího vztahu k hospodářskému růstu se jedná o komplexní proces, který je o to složitější, že je nutné zkoumat jej na makro-úrovni. Je tudíž velmi obtížné postihnout celý soubor jevů, které jednotlivá fiskální opatření způsobí. To však nemusí znamenat, že na zkoumání vlivu rozpočtových nástrojů na výstup zcela rezignujeme. Jednou z možností je použít přístup (aplikovaný v tomto textu), kdy analyzujeme dopady fiskální politiky na rozhodování jednotlivých agentů a z mikroekonomických efektů pak můžeme vyvodit i obecnější tendence, vztahující se k výstupu ekonomiky.

Literatura

- [1] BARRO, R. J. (1989): *The Ricardian Approach to Budget Deficits*. The Journal of Economic Perspectives, Vol. 3, No. 2.
- [2] BARRO, R. J. (1997): *Macroeconomics*. Cambridge: MIT Press.
- [3] BRENNAN, G., BUCHANAN, J. M. (2000): *The power to Tax: Analytical Foundation of a Fiscal Constitution*. Indianapolis, IN: Liberty Fund, Inc.
- [4] BUCHANAN, J. M. (1999): *Public Principles of Public Debt: A Defense and Restatement*. Indianapolis, IN: Liberty Fund, Inc.
- [5] FRAIT J., ČERVENKA, M. (2002): *Předpoklady a faktory dynamického růstu české ekonomiky ve světle nové teorie a empirie růstu.*, Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky.
- [6] LI, W., SARTE, P. D. (2003): *Growth Effects of Progressive Taxes*. Federal Reserve Bank of Philadelphia, Working Paper No. 03-15.
- [7] OLSON, M. (1996): *Distinguished lecture on Economics in Government: big bills Left on the Siewalk: Why some Nations are Rich, and Others Poor*. The Journal of Economic Perspectives, Vol. 10, No. 2.
- [8] SLANÝ, A. (2006): *Konkurenceschopnost české ekonomiky*. CVKSČE, Masarykova univerzita, Brno.
- [9] SOJKA, M. (1999): *John Maynard Keynes a současná ekonomie*. Praha: Grada.
- [10] ŠIROKÝ, J. (2003): *Daňové teorie: s praktickou aplikací*. Praha: C. H. Beck.

Summary

This article attempts to analyze the relation between fiscal policy and economic growth from the perspective of economic theory. It focuses on effects of the system of taxation structure and expenses on economic growth, and also on influence of fiscal disequilibrium. In the case of disequilibrium, special attention is paid to Ricardo's equivalency theorem, criticism it was subjected to and relevance of its conclusions.