

# Vládní výdaje v dobách recese a růstu

Bakalářská práce

Vedoucí práce:

Ing. Marek Litzman

Dominik Staněk

Brno 2015



Na tomto místě bych rád poděkoval svému vedoucímu Ing. Marku Litzmanovi za cenné rady a vstřícný přístup po celou dobu psaní této bakalářské práce.



## **Čestné prohlášení**

Prohlašuji, že jsem tuto práci: **Vládní výdaje v dobách recese a růstu** vypracoval/a samostatně a veškeré použité prameny a informace jsou uvedeny v seznamu použité literatury. Souhlasím, aby moje práce byla zveřejněna v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách ve znění pozdějších předpisů, a v souladu s platnou *Směrnicí o zveřejňování vysokoškolských závěrečných prací*.

Jsem si vědom/a, že se na moji práci vztahuje zákon č. 121/2000 Sb., autorský zákon, a že Mendelova univerzita v Brně má právo na uzavření licenční smlouvy a užití této práce jako školního díla podle § 60 odst. 1 Autorského zákona.

Dále se zavazuji, že před sepsáním licenční smlouvy o využití díla jinou osobou (subjektem) si vyžádám písemné stanovisko univerzity o tom, že předmětná licenční smlouva není v rozporu s oprávněnými zájmy univerzity, a zavazuji se uhradit případný příspěvek na úhradu nákladů spojených se vznikem díla, a to až do jejich skutečné výše.

V Brně dne 20. května 2015

---



## **Abstract**

Staněk, D. Government spending in times of recession and growth. Bachelor thesis. Brno: Mendel University, 2015.

The thesis provides an appraisal of government spending in the countries of the European Union during a business cycle. The theoretical part is dedicated to fiscal policy and expert studies concerned with this area. This kind of studies points at the issue of wrong timing of fiscal policy not only in the developing countries, but also in some of the European Union countries. The practical part assesses government and investment spending in particular European countries and decides in which of them government spending is pro-cyclical and in which it has a counter-cyclical function. A closer look is then given to the analysis of fiscal policy in the Czech Republic.

## **Keywords**

Fiscal policy, business cycle, counter-cyclical, pro-cyclical

## **Abstrakt**

Staněk, D. Vládní výdaje v dobách recese a růstu. Bakalářská práce. Brno: Mendelova univerzita v Brně, 2015.

Práce se zabývá posouzením chování vládních výdajů v zemích Evropské unie v průběhu hospodářského cyklu. Teoretická část je věnována fiskální politice a odborným studiím zabývajícím se touto problematikou. Právě odborné studie poukazují na problematiku špatného načasování fiskální politiky nejenom v rozvojových zemích, ale i v některých zemích EU. Praktická část hodnotí vládní a investiční výdaje v konkrétních evropských zemích a posuzuje, ve kterých zemích působí vládní výdaje pro-cyklicky, a kde naopak plní vládní výdaje proti-cyklickou funkci. Podrobněji pak bude analyzována fiskální politika České republiky.

## **Klíčová slova**

Fiskální politika, hospodářský cyklus, proti-cykličnost, pro-cykličnost





# Obsah

<b>1</b>	<b>Úvod a cíl práce</b>	<b>13</b>
1.1	Úvod.....	13
1.2	Cíl práce a metodika.....	13
<b>2</b>	<b>Funkce fiskální politiky a oprávněnost jejího užití v oblasti hospodářské politiky</b>	<b>15</b>
2.1	Historie a směry hospodářské politiky.....	15
2.2	Fiskální politika její nástroje, funkce a cíle .....	16
2.3	Růst vládních výdajů a zadlužení zemí.....	18
2.4	Státní rozpočet v ČR .....	18
2.5	Rozpočtový deficit.....	19
2.6	Problematika načasování fiskální politiky během hospodářského cyklu ..	22
<b>3</b>	<b>Praktická část</b>	<b>29</b>
3.1	Posouzení fiskální politiky v zemích EU.....	29
3.2	Fiskální politika České republiky.....	33
<b>4</b>	<b>Závěr</b>	<b>37</b>
<b>5</b>	<b>Literatura</b>	<b>38</b>



## Seznam obrázků

<b>Obr. 1</b>	<b>Nástroje a cíle fiskální politiky Zdroj: Peková, 2011</b>	<b>16</b>
<b>Obr. 2</b>	<b>Vývoj deficitu státního rozpočtu v ČR Zdroj: ČSÚ, Makroekonomické údaje</b>	<b>19</b>
<b>Obr. 3</b>	<b>Růst skutečného a potenciálního produktu v % Zdroj: Holman, 2004</b>	<b>22</b>
<b>Obr. 4</b>	<b>Fiskální chování v období hluboké recese Zdroj: Galvin a Perotti (1997)</b>	<b>25</b>
<b>Obr. 5</b>	<b>Vládní výdaje a změna HDP v České republice Zdroj: vlastní výpočet, Data: Eurostat</b>	<b>32</b>
<b>Obr. 6</b>	<b>Vládní výdaje a změna HDP ve Finsku Zdroj: vlastní výpočet, Data: Eurostat</b>	<b>32</b>
<b>Obr. 7</b>	<b>Dekompozice salda vládního sektoru v % HDP Zdroj: MFČR, Makroekonomická predikce, 2015a</b>	<b>33</b>
<b>Obr. 8</b>	<b>Produkční mezera v % potencionalního produktu Zdroj: MFČR, Makroekonomická predikce, 2015a</b>	<b>34</b>

## Seznam tabulek

<b>Tab. 1</b>	<b>Přehled podílu deficitu a celkového dluhu vládních institucí ČR na HDP (v %)</b>	<b>21</b>
<b>Tab. 2</b>	<b>Korelační koeficienty pro vládní výdaje a investiční výdaje. Tučně jsou vyznačeny statisticky významné hodnoty.</b>	<b>30</b>
<b>Tab. 3</b>	<b>Přehled podílu celkového salda, strukturálního salda vládních institucí ČR a změna HDP (v % HDP)</b>	<b>33</b>

# 1 Úvod a cíl práce

## 1.1 Úvod

Zejména v posledních několika letech je věnována zvýšená pozornost problematice neustále se zvyšujícího zadlužení zemí, které v poslední době dosahuje u některých zemí velmi vysokých hodnot. To může mít za následek neudržitelnost veřejných financí a vyústit tak až k bankrotu dané země. Míra zadlužení má úzkou souvislost s nastavením fiskální politiky a jejím načasování ve vhodnou dobu.

Z pohledu teorie je doporučeno provádění, a především načasování, aktivní fiskální politiky poměrně jednoznačné. V čase, kdy ekonomika roste, vláda sníží celkové výdaje a vytvoří si tak finanční rezervu pro zlé časy nebo splatí předcházející dluh vlády. V recesi naopak využije dříve vytvořených rezerv nebo si krátkodobě vypůjčí finanční prostředky a podpoří tak ekonomiku k rychlejšímu návratu k potenciálnímu produktu. Bohužel, jak ukazuje většina studií, realita je často odlišná a asi nejvýraznějším důsledkem, který může pozorovat každý občan, je každoročně se opakující deficitní financování státního rozpočtu a s tím související rostoucí veřejný dluh.

## 1.2 Cíl práce a metodika

Hlavním cílem této bakalářské práce je zjistit, jakým způsobem se měnily vládní a investiční výdaje v zemích Evropské unie v závislosti na fázi hospodářského cyklu. Jinými slovy, zda měla fiskální politika jednotlivých evropských zemí procyklické nebo proti-cyklické účinky na vývoj ekonomiky v průběhu hospodářského cyklu.

Práce je rozdělena do dvou kapitol. První kapitola je věnována literární rešerši se zaměřením na fiskální politiku, její nástroje a cíle. Součástí je i problematika jejího správného načasování v průběhu hospodářského cyklu a důsledkům nevhodně prováděné fiskální politiky v podobě neustále se zvyšujícího zadlužení zemí. Nabídne také shrnutí poznatků z několika zahraničních studií, zabývajících se touto problematikou. Ukazují porovnání vyspělých zemí spolu s rozvojovými zeměmi, což nám umožní širší pohled na tuto problematiku. Zmiňují také pravděpodobné příčiny, které vedou vlády k nevhodné fiskální politice. Druhá kapitola je zaměřena na praktické pozorování chování fiskální politiky v rámci Evropské unie. Zvýšená pozornost pak bude věnována České republice, resp. fiskální politice v průběhu jednoho hospodářského cyklu v období od roku 2005 až do roku 2014.

Pro hodnocení chování fiskální politiky jsou použita data získaná z Eurostatu. Časový rozsah dat byl zvolen od roku 1993 až do roku 2013. Dřívější data byla pro většinu zemí nedostupná. Země, u kterých chyběly některé z hodnot, byly odstraněny z výpočtu z důvodu možného zkreslení výsledků.

Pro posouzení chování fiskální politiky byla zvolena následující data:

- meziroční změna ve výkonu HDP
- meziroční změna vládních výdajů
- meziroční změna investičních výdajů

Všechna data byla samozřejmě očištěna o inflaci. Pro posouzení závislosti byla využita metoda korelace, jednak mezi růstem HDP a vládními výdaji, a poté mezi růstem HDP a investičními výdaji pro každou zem. Výsledné korelační koeficienty pro jednotlivé země jsou shrnuty v tabulce v praktické části spolu s interpretací výsledků.

Výpočet korelace probíhá pomocí Pearsonova korelačního koeficientu:

$$r = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{\sqrt{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2 \sum_{i=1}^n (y_i - \bar{y})^2}} \quad (1)$$

Výsledný korelační koeficient může nabývat hodnot od -1 do 1. Nulový korelační koeficient potom znamená, že veličiny jsou na sobě nezávislé.

## 2 Funkce fiskální politiky a oprávněnost jejího užití v oblasti hospodářské politiky

V minulosti bylo deficitní financování státních potřeb spojeno především s výdaji na zbrojení v období válek, případně na jiné mimořádné události. To mohlo způsobit zadlužení dané země na dlouhá léta dopředu. V současné době je ve vyspělých zemích deficitní financování poměrně běžný jev a celkové zadlužení některých zemí dokonce převyšuje roční HDP. Takto vysoký dluh představuje významné riziko pro danou zemi a v krajním případě může způsobit až bankrot země. Příkladem může být například Řecko.

Velká deprese ve třicátých letech minulého století a učení J. M. Keynese přispěly k obohacení fiskální politiky o další funkci, kdy kromě funkce alokační a redistribuční se přiznává nástroji zvanému „veřejné rozpočty“ pravomoc stabilizovat hospodářský vývoj (Prušvic, 2010).

### 2.1 Historie a směry hospodářské politiky

Vývoj hospodářské politiky v moderním pojetí začal v období 30. let minulého století, tedy v období Velké hospodářské deprese. Právě v souvislosti s touto hlubokou krizí se začaly objevovat pochybnosti o neoklasické ekonomii, která do té doby převládala. Hlavní představitelé neoklasické ekonomie odmítali aktivní zasahování státu do ekonomiky s tím, že samoregulační tržní mechanismy jsou schopny navracet ekonomiku k rovnováze při plném využívání ekonomických zdrojů a aktivní fiskální politiku považovali za jednu z hlavních příčin nestability ekonomiky. Velká hospodářská krize vedla k hledání alternativního vysvětlení příčin recese a snaze najít řešení, jak podobným krizím předcházet.

Keynesova makroekonomická teorie a navazující keynesovské směry naopak prosazovaly aktivní politiku zásahů státu do ekonomiky za účelem navrácení do rovnováhy a zpochybňovaly samoregulační schopnost trhu. Keynesiánství se poté udrželo až do 70. let 20. století (Sojka, 2010).

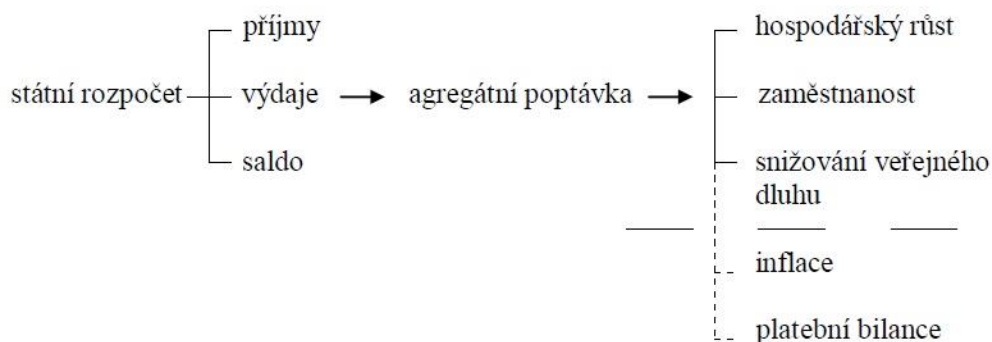
Sedmdesátá léta minulého století změnila ekonomickou situaci v mnoha vyspělých zemích. Tradiční keynesovská doporučení začala selhávat a tyto země se potýkaly se stagflací, tedy zastavením nebo zpomalením hospodářského růstu, který byl doprovázen vysokou nezaměstnaností a inflací. Do popředí se dostala modernizovaná verze neoklasické teorie, která je rozvíjena v podobě několika teoretických koncepcí (Jurečka, 2010). Počátkem 70. let se k friedmanovskému monetarismu přidala nová klasická makroekonomie R. E. Lucase a na jejich konci lafferovská ekonomie strany nabídky (Sojka, 2010).

V další části práce se budeme věnovat zejména fiskální politice, která je významnou částí hospodářské politiky. Slaný (2003) rozlišuje v rámci makroekonomické hospodářské politiky tyto základní druhy:

- rozpočtovou (fiskální)
- měnovou (monetární)
- vnější (hospodářskou)
- důchodovou

## 2.2 Fiskální politika její nástroje, funkce a cíle

Peková (2011) definuje fiskální politiku jako záměrnou činnost státu využívající zejména státní rozpočet k regulaci peněžních vztahů mezi státem a ostatními ekonomickými subjekty. Využívá stabilizační funkci veřejných financí v praxi a je součástí stabilizační hospodářské politiky státu, v širším pojetí makroekonomické politiky.



Obr. 1 Nástroje a cíle fiskální politiky  
Zdroj: Peková, 2011

Mezi hlavní nástroje fiskální politiky řadíme příjmy a výdaje státního rozpočtu. Rozlišujeme diskreční (vědomá) opatření a vestavěné stabilizátory.

V případě diskrečních opatření jde o jednorázová rozhodnutí přijímaná na základě makroekonomické situace. Příkladem může být například změna výdajů ze státního rozpočtu. Slabou stránkou tohoto nástroje je nutnost schválení zákona pro změnu státního rozpočtu. Legislativní proces schvalování může způsobit dlouhou prodlevu a ve výsledku poté mít opačný účinek, než jaký byl zamýšlen. Opakem jsou vestavěné stabilizátory, které po jejich zavedení působí v hospodářství automaticky a nevyžadují žádná další rozhodnutí hospodářskopolitického centra. Jsou nastaveny tak, aby automaticky zmírňovaly výkyvy v ekonomice. Výhodou je, že na rozdíl od diskrečních opatření začnou působit mnohem dříve. Jako příklad můžeme uvést progresivní daně z příjmů. Princip jejich fungování je, že pokud ekono-



ka roste, daří se i subjektům, které pak dosahují vyšších příjmů a díky tomu odvedou na daních větší část svého disponibilního příjmu do státního rozpočtu. To vede k omezení spotřeby obyvatel zároveň i ke zvýšení příjmu do státního rozpočtu. V případě recese se využívá například podpora v nezaměstnanosti. Nezaměstnaným je vyplácena podpora mimo jiné za účelem zvýšení agregátní poptávky a tím zmírnění hospodářského cyklu (Jurečka, 2010).

Funkce fiskální politiky rozlišujeme na mikroekonomické a makroekonomické. V rovině mikroekonomické se jedná o funkci alokační, která spočívá v soustředění a vynaložení finančních prostředků k úhradě veřejných statků. Další je funkce redistribuční související se snahami o zmírnění nerovnosti v tržním rozdělování důchodu. To by nemělo překročit rámec solidarity, jinak by mohlo docházet k podpoře morálního hazardu. V rovině makroekonomické je významná zejména funkce stabilizační. Podstatou je odstraňování odchylek skutečného produktu od produktu potenciálního za pomoci změn ve vládních výdajích a příjmech (Jurečka, 2010).

Cílem fiskální politiky v normativním pojetí je eliminovat negativní důsledky makroekonomických tržních selhání a prioritou je zajištění stabilizační funkce. Rozhodující je také předpokládaný vliv veřejných financí na reálné proměnné, jako je například produkt nebo nezaměstnanost, za účelem aktivně přispět k dosažení celkové makroekonomické rovnováhy (Dvořák, 2008).

Jurečka (2010) dále rozděluje fiskální politiku na expanzivní a restriktivní fiskální politiku. Vláda ji mění v závislosti na tom, v jaké části hospodářského cyklu se ekonomika nachází a podle toho i volí nástroje, které má k dispozici.

V případě expanzivní politiky jsou záměrně zvyšovány výdaje ze státního rozpočtu za účelem zvýšení reálného produktu a zároveň i růstu zaměstnanosti. Používá se v situacích, kdy v ekonomice existuje recesní mezera a cílem vlády je tuto mezeru zmenšit, v ideálním případě zavřít. Obvykle je doprovázena i zvýšením cenové hladiny. Opakem je restriktivní fiskální politika, kdy dochází ke snižování vládních výdajů a zvyšování daní. Tím dojde ke snížení agregátní poptávky. Využívá se v případě, pokud je ekonomika nad potencionálním produktem, případně hrozí její přehřátí. Peková (2011) uvádí ještě třetí typ, a to neutrální politiku, kdy se účinky nástrojů stabilizační fiskální politiky vykompenzují.

Jak uvádí například Mankiw (1999) je poměrně vážným problémem a zároveň i hlavním argumentem proti fiskální politice časová prodleva. Opatření, které vláda učiní v závislosti na aktuálním stavu ekonomiky, jako je například zvýšení vládních výdajů, se v ekonomice projeví s výrazným časovým zpožděním. Toto zpoždění je přisuzováno především politickým procesům, které způsobí, že než dojde k odsouhlasení daného návrhu, může uběhnout několik měsíců a aktuální ekonomické podmínky se mohou výrazně lišit. Dalším problémem je, že ekonomické prognózy jsou nepřesné a recese obvykle přicházejí poměrně rychle a nečekaně. Výsledkem pak je, že opatření, které má za cíl zmírnit výkyvy ekonomiky ho naopak způsobí či dokonce prohloubí.

## 2.3 Růst vládních výdajů a zadlužení zemí

Během 20. století se ekonomická role státu neustále zvětšuje. Spolu s ní samozřejmě narůstá i objem vládních výdajů. Jedním z nejpřesnějších ukazatelů je sledování podílu vládních výdajů na celkovém hrubém domácím produktu dané země v delším časovém období. V roce 1870 byl v 17 ekonomicky vyspělých státech podíl státních výdajů na HDP průměrně 8,3 %. Po 2. světové válce se úroveň vládních výdajů ustálila okolo 25 % HDP. V následujících letech ovšem výdaje narůstaly mnohem rychlejším tempem a na začátku 80. let dosahovaly téměř dvojnásobku, pohybovaly se kolem 43 % HDP (Schneider, 1996).

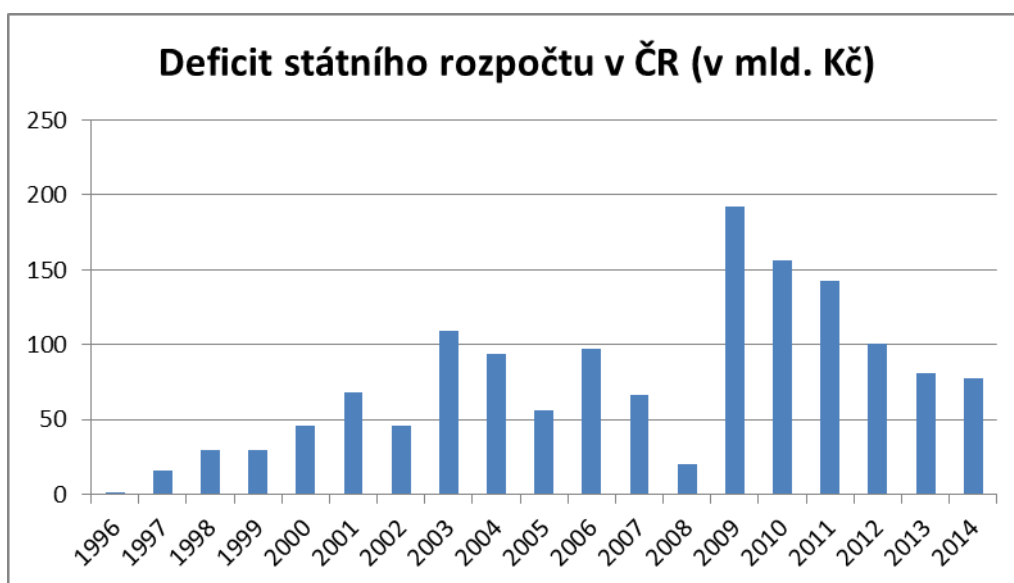
Analýzou příčin rostoucích vládních výdajů se zabývalo mnoho ekonomů, díky kterým vzniklo několik teorií vysvětlujících tento růst. Mezi nejznámější teorie zdůvodňující růst veřejných výdajů patří zejména Wagnerova teorie, tzv. zákon rostoucích veřejných a státních aktivit jako důsledek společenského vývoje, a jehož důsledkem je růst vládních výdajů. Wagnerův zákon vychází také z toho, že podíl veřejných výdajů na národním důchodu roste spolu s růstem důchodu na jednoho obyvatele a s hospodářským rozvojem země. To je umožněno růstem produktivity práce, a tedy i hospodářským růstem a růstem produktu. Mezi další teorie zdůvodňující růst veřejných výdajů patří teorie prahových efektů, kdy je daňovým poplatníkům zdůvodněn růst daní jako zdroj financování určitých krizových jevů, například válečného konfliktu nebo hospodářské krize. Zvýší se tak práh zdanění, které je společnost ochotna nést. Po ukončení krizové situace se obvykle změní pouze struktura výdajů a nikoliv už jejich výše, jelikož si daňový poplatníci již zvykli na vyšší práh zdanění (Peková, 2008).

## 2.4 Státní rozpočet v ČR

Dobře sestavený veřejný rozpočet je předpokladem úspěšného fungování státu i každé úrovně územní samosprávy a finančním nástrojem k zabezpečení úkolů a činností na jednotlivých úrovních (Peková, 2011). Pod pojmem státní rozpočet si můžeme představit finanční plán hospodaření státu, který je každoročně sestavován formou rozpočtového zákona a bez kterého by žádná vyspělá země nemohla řádně fungovat. Jde o hlavní nástroj hospodářské politiky státu, za který v České republice odpovídá ministerstvo financí a kontroluje plnění státního rozpočtu průběžně i následně po skončení rozpočtového období. Každý rozpočet je tvořen na jedné straně příjmy a na straně druhé výdaji. Cílem každé rozpočtové politiky by měla být vyrovnanost rozpočtu. To se bohužel většině zemí nedaří plnit a důsledkem toho pak vzniká saldo, tedy rozdíl mezi příjmy a výdaji.

Nejdůležitějším příjmem do státního rozpočtu jsou daňové příjmy. Patří sem například daň z příjmu fyzických a právnických osob, daň z přidané hodnoty nebo spotřební daň. Mezi nedaňové příjmy lze zahrnout například výnosy spojené s majetkem státu a prostředky poskytnuté z rozpočtu Evropské unie. Stát může využít také návratné zdroje, mezi které patří například emise státních dluhopisů.

Druhou stranu státního rozpočtu tvoří veřejné výdaje. Z pohledu druhového třídění rozpočtové skladby se veřejné výdaje člení na běžné a kapitálové výdaje. V sociálně orientovaných zemích, kam patří i Česká republika, tvoří podstatnou část běžných výdajů tzv. nárokováné mandatorní výdaje, které jsou podloženy zákonnými úpravami. Jinými slovy, stát je povinen ze zákona tyto platby zaplatit i za cenu deficitního financování. Ze skladby výdajové strany rozpočtu lze vyzorovat zvyšující se podíl nárokováných výdajů, tedy výdajů na starobní důchody, na podporu v nezaměstnanosti, výdajů na základní vzdělání apod. Při dlouhodobějším pohledu na hospodaření českého státu si nelze nevšimnout, že od roku 1996 jsme pravidelně hospodařili s deficitem státního rozpočtu, jak ukazuje graf níže.



Obr. 2 Vývoj deficitu státního rozpočtu v ČR  
Zdroj: ČSÚ, Makroekonomické údaje

## 2.5 Rozpočtový deficit

Rozpočtový deficit nastává v situaci, když jsou reálné příjmy menší jak výdaje. Z pohledu dlouhodobého horizontu se pak jedná o veřejný dluh. Peková (2011) dále zmiňuje, že prakticky od začátku 70. let 20. století se mnoho zemí potýká s deficitním hospodařením, a to nejenom na úrovni státu, ale i na úrovni územní samosprávy. Rozpočtový deficit už v současné době není výjimkou, ale spíše pravidlem a stává se z něho chronický jev. Bohužel ani Česká republika není v tomto případě výjimkou.

Je vhodné rozlišovat pojmy státní dluh a veřejný dluh. V prvním případě se jedná pouze o dluh centrální vlády, zatímco veřejný dluh je dluh všech soustav veřejných institucí a ukazuje tedy zadluženost celé země. Vykazované hodnoty deficitu se také mohou mírně lišit v závislosti na metodice výpočtu.

U státního deficitu je důležité, zda se jedná o deficit záměrný, a vládou plánovaný, nebo zda vznikl v důsledku hospodářského cyklu. Plánovaný deficit státního rozpočtu se označuje jako aktivní deficit nebo také strukturální deficit. Vzniká v důsledku záměrných rozhodnutí vlády např. v důsledku provádění expanzivní fiskální politiky či prostého politického populismu související s politickým cyklem. Další složkou salda je cyklický deficit označovaný také jako pasivní deficit. Je výsledkem působení vnějších vlivů, zejména vlivu hospodářského cyklu, který vláda nemůže ovlivnit. Jde například o pokles daňových příjmů do státního rozpočtu v období recese. Saldo může být také navýšeno v důsledku mimořádných událostí, jako je zemětřesení, povodně nebo třeba poskytnutí finanční pomoci bankám, kterým hrozí bankrot. Krátkodobý deficit je normálním jevem v průběhu rozpočtového období, avšak problémem je jeho opakování a přeměna na dlouhodobý tzv. chronický deficit (Peková, 2011).

V situaci, kdy je objem rozpočtových výdajů větší, než příjem státu, je nutné tento rozdíl v rozpočtovém období financovat z jiných zdrojů. Jak uvádí Dvořák (2008) prvním ze způsobů je dluhové financování, při kterém si jednotlivci i firmy nakupují státní cenné papíry a takto získané finanční prostředky pak mohou být použity k financování vládních potřeb. Jde o návratné zdroje, které se projeví nárůstem domácího veřejného dluhu. Jako druhý způsob uvádí emisní financování, kdy národní banka poskytne přímý úvěr vládě nebo nakoupí vládní státní dluhopisy. Tento způsob financování má za následek zvýšení množství peněz v ekonomice a tím doprovázené inflační důsledky. Je tedy vhodné zdůraznit, že tento způsob krytí státního dluhu je ve většině zemí, včetně ČR, zakázaný a země jsou povinny ve svém legislativním řádu zajistit nezávislost centrální banky na vládě.

V souvislosti s problematikou nekontrolovaně rostoucího zadlužení zemí EU, zavedla Evropská unie v roce 1992 Maastrichtská konvergenční kritéria. Řada členských zemí EU se potýkala s problémy plnit tato dohodnutá Maastrichtská konvergenční kritéria. To vedlo v roce 1997 k přijetí tzv. Paktu stability a růstu, který zavedl určité sankce a restriktivní opatření vůči členské zemi, která překročila daná kritéria. Členské země se zavázaly, že podíl primárního deficitu vůči HDP nepřesáhne 3 % a podíl veřejného dluhu na HDP nepřekročí 60% hranici.

Pokud má členská země Evropské měnové unie problém s plnění výše zmíněných kritérií, musí předložit Radě EU svůj program stability. Země, které nejsou v eurozóně, předkládají konvergenční programy. V roce 2005 došlo ke schválení mírnějších pravidel v oblasti postihu, protože řada členských zemí Evropské měnové unie se dostala do problémů s plněním výše zmíněných kritérií (Peková, 2011).

Tab. 1 Přehled podílu deficitu a celkového dluhu vládních institucí ČR na HDP (v %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Saldo	-3,1	-2,3	-0,7	-2,1	-5,5	-4,4	-2,9	-4,0	-1,3
Celkový dluh	28,0	27,9	27,8	28,7	34,1	38,2	41,0	45,5	45,7

Zdroj: ČSU, Makroekonomické údaje

Česká republika je od roku 2004 členem Evropské unie a je tedy také povinna plnit již dříve zmíněná Maastrichtská konvergenční kritéria. Jak lze pozorovat z výše uvedené tabulky, v několika rozpočtových obdobích bylo porušeno kritérium podílu deficitu na HDP v maximální výši 3 %. To bylo v roce 2009 překročeno dokonce o 2,5 procentního bodu, tedy skoro dvojnásobně. Druhé kritérium maximálního veřejného dluhu na HDP ve výši maximálně 60 % se České republice daří plnit navzdory tomu, že v letech 2008 až 2012 došlo k výraznému nárůstu státního dluhu a značnému přiblížení se k hranici 60 %. Tento značný nárůst veřejného dluhu lze částečně přisuzovat poklesu výkonu nejenom české ekonomiky z důvodu recese právě v letech 2009 až 2012.

Soustavné zvyšování veřejného dluhu je doprovázeno také rostoucími náklady na obhospodařování státního dluhu. Tyto náklady poté negativně ovlivňují budoucí výdaje státních rozpočtů a znesnadňují tak jeho budoucí splacení. Přestože veřejný dluh ČR je ve srovnání s ostatními zeměmi EU relativně nízký, tak v roce 2013 činily hrubé úrokové náklady na státní dluh ČR 57,52 miliard Kč (MFČR, 2015b).

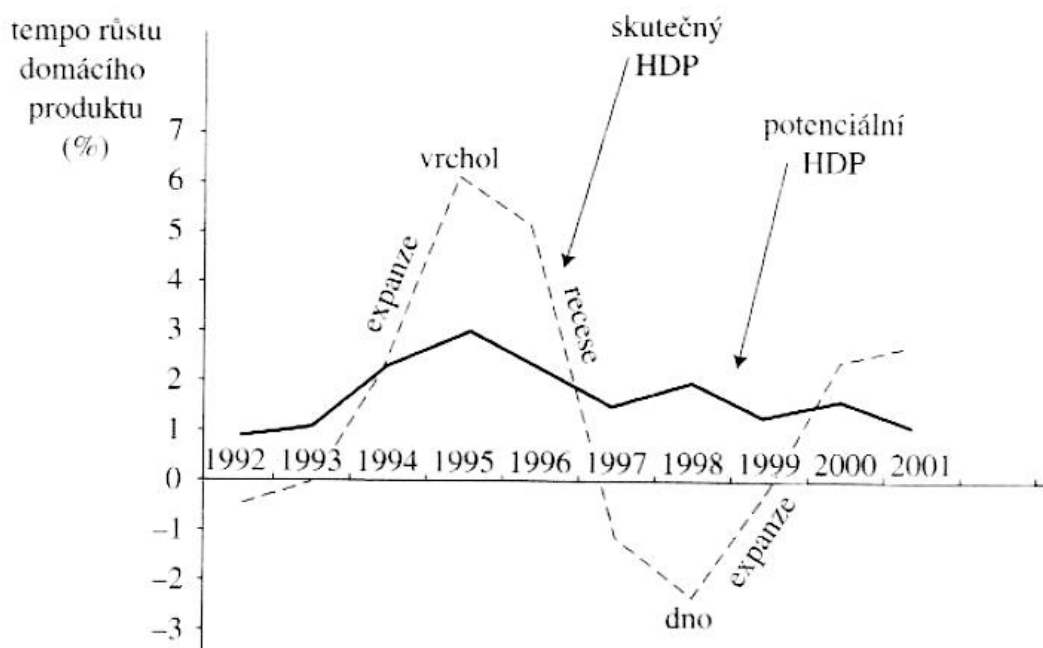
Podle Eurostatu dosáhl na konci roku 2013 poměr vládního dluhu k HDP v zemích Evropské unie EU-28 průměrně 83,5 %. Pokud tedy porovnáme Českou republiku s ostatními zeměmi EU-28, tak i navzdory k vysokým deficitům v roce 2009 a 2010, které způsobily poměrně rychlé zvýšení státního dluhu, je na tom ČR relativně dobře. Nejnižší poměr vládního dluhu k HDP má k roku 2013 Estonsko s pouhými 10,1 %. Opačným „rekordmanem“ je Řecko s dluhem 175 % HDP.

Řešení problému s takto vysokým zadlužením není pro zadlužené země jednoduché. Jednou z možností je důsledná snaha státu o dosažení přebytku státního rozpočtu, který umožní splácet nejen dluh, ale také úroky z něj plynoucí. V praxi to ale znamená přistoupit na řadu restriktivních rozpočtových opatření. Ty ale mohou mít za následek recesi. Dalším možným řešením je využití zahraniční pomoci nebo prominutí úroků či části dluhu. Jako příklad nám opět poslouží Řecko, kterému jsou poskytovány poměrně vysoké půjčky, a nabízí se otázka, na kolik je reálné jejich splacení. Krajním řešením vysokého zadlužení je odmítnutí existujícího dluhu nebo úroku. To je poměrně extrémní případ, který bude mít za následek ztrátu důvěryhodnosti státu a je vysoce pravděpodobné, že v budoucnu dané zemi nikdo neposkytne půjčku, v lepším případě poskytne, ale za vyšší úrok. Ani jedno ze zmíněných řešení nepatří mezi populární. Omezený časový horizont působnosti vlády, která přesouvá odpovědnost splacení dluhu na vládu následující, také omezuje účinné řešení zadluženosti (Peková. 2011).

Alternativní pohled na deficit státního rozpočtu přináší Ricardovská ekvivalence. Ta vychází z předpokladu, že lidé si uvědomují, že současné snížení daně na úkor deficitního financování státu není dar od vlády, ale jde spíše o určitý druh úvěru, který budou muset vrátit. Domácnosti tedy kompenzují pokles veřejných úspor růstem úspor soukromých snížením své spotřeby. Takto vzniklé soukromé úspory použijí, až vláda opět zvýší daně za účelem splacení státního dluhu. Ve výsledku se tedy kromě přesunu v úsporách nezmění fakticky nic a stav hospodářství zůstane stejný, jako byl na začátku (Mankiw, 1999).

## 2.6 Problematika načasování fiskální politiky během hospodářského cyklu

Již začátkem 19. století se v průmyslových zemích začali objevovat známky recese, projevující se jako pokles výroby a růstu nezaměstnanosti. Bylo tedy zřejmé, že hospodářský růst není stálý, ale dochází v něm ke střídání fáze růstu a recese. Empirická pozorování hospodářských cyklů vedla ke zjištění, že nejde o cykly s pravidelnou periodou, ale spíše o nepravidelné fluktuace (Holman, 2004). Jak už bylo zmíněno dříve, cílem fiskální politiky je tyto výkyvy vyhladit za využití expanzivní a restriktivní fiskální politiky.



Obr. 3 Růst skutečného a potenciálního produktu v %  
Zdroj: Holman, 2004

Výše uvedený graf ukazuje vývoj reálného a potenciálního produktu pro Českou republiku za období 1992 až 2001 a graficky tak znázorňuje průběh jednoho hospodářského cyklu. Fáze, při které ekonomika roste, nazýváme expanzí. Po výraznějším růstu je, dříve či později, dosaženo vrcholu tohoto růstu a následuje po něm fáze poklesu, označovaná jako recese, která pokračuje až do doby, než dosáhne svého dna. Pro hlubokou a dlouhotrvající recesi používáme pojem deprese. Obecně je tedy recese a expanze fluktuací reálného domácího produktu okolo produktu potenciálního. Růst potenciálního produktu je ovlivněn především technologickým pokrokem a růstem kapitálu, zatímco kolísání reálného domácího produktu je způsobován poptávkovými nebo nákladovými šoky. Rozdíl mezi skutečným a potenciálním produktem se označuje jako produkční mezera. V případě tohoto hospodářského cyklu byla produkční mezera největší v roce 1995. Byla způsobena intenzivní investiční činností, které mělo za následek přehřátí ekonomiky. Poté v roce 1998, kdy naopak dosáhl hospodářský cyklus svého dna.

Definice potenciálního produktu je poměrně jednoznačná, avšak praktické měření potenciálního produktu je již poměrně obtížné. K očištění produktu o cyklickou složku je možné použít některý z ekonometrických modelů, jako je například Hodrick-Prescottův filtr. V tomto případě bylo použito k propočtu potenciálního produktu Cobb-Douglasovy produkční funkce s technologickým pokrokem (Holman, 2004).

Aktivistická fiskální politika může být v průběhu hospodářského cyklu procyklická nebo proti-cyklická právě v závislosti na správném načasování expanzivní, respektive restriktivní politiky. Za pro-cyklickou fiskální politiku je obecně považováno snižování vládních výdajů a zvyšování daní v období recese, zatímco v období růstu dochází ke zvýšení vládních výdajů. Pro-cyklická fiskální politika povede k prohlubování recese, zatímco v období růstu naopak zvýší riziko přehřátí ekonomiky. V důsledku tedy výkyvy hospodářského cyklu spíše prohlubuje, než aby je tlumila. Opakem je proti-cyklická fiskální politika, která se snaží v období recese ekonomiku oživit zvýšením vládních výdajů a naopak v období expanze ekonomiku utlumit snížením vládních výdajů nebo zvýšením daní. Jak už z názvu vyplývá, správně nastavená proti-cyklická fiskální politika tlumí hospodářský cyklus a snižuje tak velikost fluktuace a ekonomiku stabilizuje. Fiskální politiku, která hospodářský cyklus netlumí ani neprohlubuje, nazýváme acyklickou.

Chování fiskální politiky v průběhu hospodářského cyklu je v posledních několika desetiletích věnována zvýšená pozornost ekonomů. Z Keynesiánského pohledu by veřejné výdaje měli působit jako stabilizační prvek a chovat se tedy proti-cyklicky (Lane, 2003). Ačkoliv by se mohlo předpokládat, že fiskální politika většiny zemí bude převážně stabilizační, není tomu tak vždy. Mnoho odborných studií ukazuje, že zejména v rozvojových zemích je pro-cyklické chování vlád poměrně běžný jev. Jako příklad mohu zmínit například studii Gavin a Perotti (1997), kteří sledovali chování vládních výdajů v Latinské Americe.

Jedním z dalších postojů, týkající se chování fiskální politiky v průběhu hospodářského cyklu, je označován jako „tax smoothing theory“. Tento model říká, že daňové sazby by se v průběhu hospodářského cyklu neměly měnit a snaží se tak předcházet jejich pravidelným změnám. Doporučuje nastavení dlouhodobé daňové sazby tak, aby v dobrých dobách vznikl přebytek a při poklesu deficit. Předpokládá se tedy, že fiskální politika bude v průběhu hospodářského cyklu spíše neutrální a nebude tak vykonávat aktivní fiskální politiku (Barro, 1979).

Při praktikování proti-cyklické fiskální politiky pro stabilizaci vývoje ekonomiky, by mělo být možné v průběhu hospodářského cyklu u dané země pozorovat pozitivní korelaci, mezi daňovými sazbami a výkonem ekonomiky, a také negativní korelaci mezi vládními výdaji a výkonem ekonomiky. Naopak pokud bude vláda následovat model konstantních daňových sazeb, měla by být korelace v podstatě nulová. Kvůli náročnosti výpočtu je ovšem získání korelace mezi daňovými sazbami a výkonem ekonomiky poměrně obtížné (Talvi a Vegh, 2000).

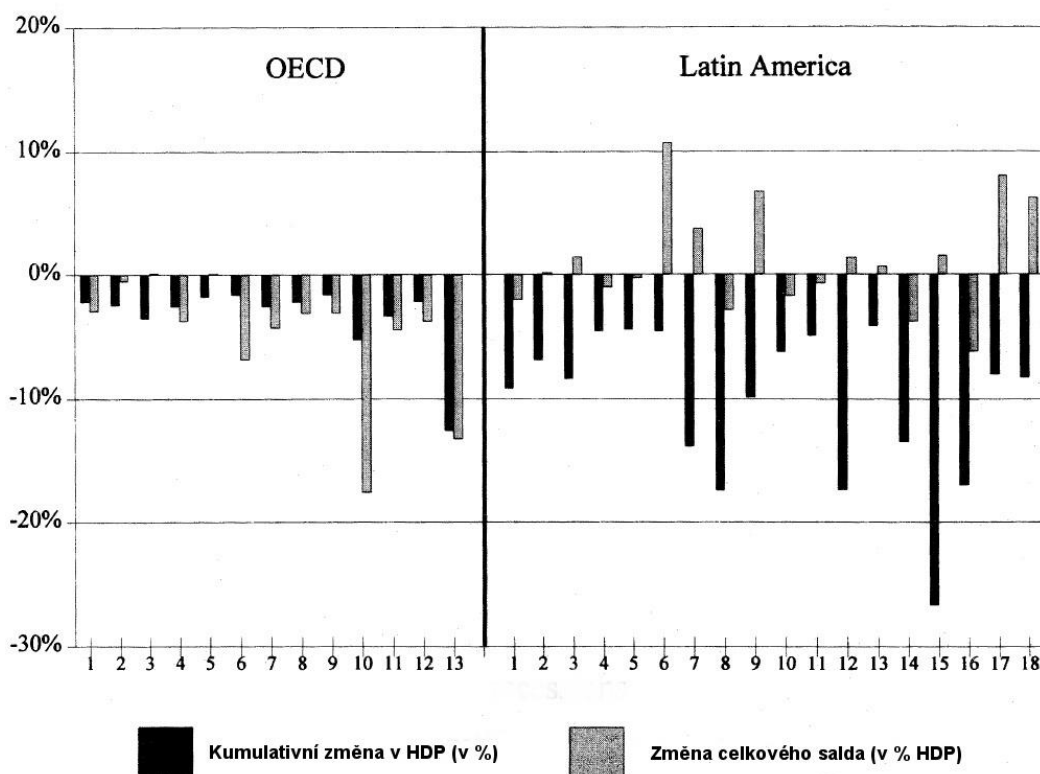
Tornell a Lane (1999) vysvětlují pro-cyklického chování vládních výdajů jako tzv. „voracity effects“, do češtiny ho můžeme volně přeložit jako „efekt hamižnosti“. Popisuje různé zájmové skupiny, které usilují o co největší podíl z vládních příjmů pro svůj účel. Tento efekt se umocňuje zejména v období růstu, kdy do státního rozpočtu plynou dodatečné příjmy, které si ještě nestihla žádná ze skupin přivlastnit. Tyto zájmové skupiny poté vyvíjejí tlak na veřejné výdaje. Zvýšené veřejné výdaje jsou pak často vynakládány neefektivně. Hlavním problémem ale je, že v důsledku tohoto jednání nevzniká rozpočtový přebytek, který by se mohl použít v období recese a dochází tak k pro-cyklickému chování.

Gavin a Perotti (1997) se zabývali chováním fiskální politiky ve třinácti ekonomikách Latinské Ameriky<sup>1</sup> v období od roku 1968 až do roku 1995. Ty poté srovnávali s vyspělými industriálními zeměmi. Rozdílné chování fiskální politiky pozoruje zejména v období recese. U vyspělých ekonomik je pokles HDP o 1 p. b. doprovázeno zvýšením fiskálního deficitu také téměř o 1 procentní bod a dojde tak ke zmírnění hospodářského poklesu. Zatímco u zemí Latinské Ameriky je tento vztah mezi poklesem HDP a zvýšením deficitu statisticky nevýznamný a dosahuje hodnoty okolo 0,042. Díky proti-cyklickému chování je v zemích OECD průměrný pokles HDP -3,3 %, zatímco v zemích Latinské Ameriky je to -10,2 %. Obrázek uvedený níže graficky ukazuje předcházející vztah mezi poklesem HDP a velikostí salda v období hluboké recese a porovnává rozdíly mezi vyspělými zeměmi OECD a rozvojovými zeměmi Latinské Ameriky.

---

<sup>1</sup> Konkrétně se jednalo o tyto země: Argentina, Bolívie, Brazílie, Chile, Kolumbie, Kostarika, Ekvádor, Mexiko, Panama, Paraguay, Peru, Uruguay, a Venezuela





Obr. 4 Fiskální chování v období hluboké recese

Zdroj: Galvin a Perotti (1997)

Jedním z důvodů pro-cyklického chování fiskální politiky v rozvojových zemích v období recese může být ztížený přístup na finanční trhy, který je nezbytný pro proti-cyklickou fiskální politiku v období recese. Tyto země nemají dostatek vlastního finančního kapitálu, který by jim umožnil provádění proti-cyklické politiky, a jsou tedy nuceny si tyto finanční prostředky vypůjčit na finančních trzích. Problémem ale je, že tyto rozvojové země mají obvykle nižší rating, než většina vyspělých zemí. A právě v období hluboké recese je zvýšené riziko, že nedostojí svým závazkům a dluh nesplatí kvůli bankrotu. Jednotliví investoři tedy budou vyhledávat spíše méně rizikovější investice, anebo budou vyžadovat vyšší úrok odpovídající vyššímu riziku. Z důvodu tzv. rizikové přirážky jsou pro rozvojové země půjčky peněžního kapitálu v období recese méně přístupné než vyspělým zemím, které nabízí lepší rating a tedy i nižší riziko pro investory. V konečném důsledku vláda upřednostní snížení výdajů v období recese, aby se vyhnula drahým půjčkám, a to i za cenu pro-cyklického chování.

Jako další vysvětlení pro-cyklického chování připouští i tzv. „voracity effect“, který popisují i další autoři zabývající se touto problematikou, popisující politické tlaky vyvíjené na zvyšování veřejných výdajů (Gavin a Perotii, 1997).

Talvi a Vegh (2000) pozorovali vládní výdaje na vzorku 56<sup>2</sup> zemí, které rozdělili do skupin na nejvyspělejší země G-7, ostatní vyspělé země a rozvojové země. V souladu s ostatními studiemi zjistili, že korelační koeficient mezi cyklickými složkami vládní spotřeby a růstu ekonomiky je opravdu téměř nulový, ovšem to platí pouze v případě nejvyspělejších zemí G-7. Ve druhé skupině mělo pozitivní korelaci (0,25) mezi vládní spotřebou a výkonem ekonomiky, tedy naznačující pro-cyklickou fiskální politiku, 9 ze 14 vyspělých zemí. U třetí skupiny mělo všech 36 rozvojových zemí pozitivní korelační koeficient, který činil 0,53. Jinými slovy, všechny rozvojové země vykazovaly pro-cyklickou fiskální politiku. To poukazuje na fakt, že problematika pro-cyklického chování vládních výdajů se netýká pouze zemí Latinské Ameriky, ale jde o poměrně rozšířený jev. Dále vyzpozoval, že u vyspělých zemí se zvyšuje míra inflace v případě růstu a v období recese se naopak snižuje. Kladný korelační koeficient mezi inflací a růstem (0,23) naznačuje proti-cyklické chování. Opačné chování je možné pozorovat u rozvojových zemí se záporným korelačním koeficientem (-0,09) a tedy pro-cyklickým chováním.

Tyto rozdíly v chování fiskální politiky mezi rozvojovými a vyspělými zeměmi mají souvislost s mírou fluktuace daňového základu. Největšího kolísání základu daně dosahují rozvojové země, zatímco v zemích G-7 jsou tyto výkyvy nejmenší. Pro upřesnění, volatilita v rozvojových zemích je dvakrát až čtyřikrát větší, než v zemích G-7. Ostatní vyspělé země se nacházejí někde ve středu. Vysoká fluktuace má za následek, že v období expanze získá daná země dodatečné příjmy plynoucí z výběru daní a bude tak hospodařit s přebytkem. Čím větší bude rozpočtový přebytek, tím těžší bude odolat politickým tlakům na zvyšování vládních výdajů. Vláda poté není schopna tento přebytek uchovat pro období poklesu ekonomiky. Popisují tak podobnou příčinu pro-cyklické fiskální politiky, jako již dříve zmíněný „voracity effect“ u Tornell a Lane (1999).

Talvi a Vegh (2000) také pozorují, že v průběhu recese mají rozvojové země omezený přístup na mezinárodní finanční trhy z důvodu vyššího rizika, podobně jako popisuje například Gavin a Perotti (1997). Talvi a Vegh (2000) sice připouštějí, že některé země mohou mít občas problém s přístupem na finanční trh, to ale nelze považovat za hlavní příčinu pro-cyklického chování v rozvojových zemích za posledních 25 let a dokonce i v některých OECD zemích, které by ztrátou přístupu na finanční trh trpět neměly.

Autoři se dále zaměřili na reakci vlády rozvojové země v souvislosti s jednorázovým výrazným zvýšením příjmů, plynoucí například z prudkého zvýšení cen některých komodit. V tomto případě se jednalo o ropné šoky v roce 1974, které vládě přinesly v následujících 4 letech až 21,7 % HDP navíc. Jako rozumné řešení by se nabízelo uchování větší části finančních prostředků pro případ recese. Avšak vláda, z těchto dodatečných příjmů, ušetřila pouze 17,9 %. To ukazuje na poměrně nízkou tendenci k vytváření úspor. Většina těchto dodatečných příjmů byla vynaložena na investiční výdaje. V důsledku takto velkých investic vzniká problém s efektivitou a návratností investic. Vhodně a účelně vynaložené investice umožní značný růst

---

<sup>2</sup> Z toho je 20 zemí vyspělých a 36 rozvojových

ekonomiky a mohou přinést vyšší příjmy v budoucnosti. Z pozorování ale vyplynulo, že v tomto případě byla návratnost investic velmi nízká až téměř nulová. Podobný scénář mělo prudké zvýšení cen kávy v Brazílii mezi lety 1976 a 1978.

Na těchto případech se zřetelně projevují politické tlaky vyvíjené na zvyšování výdajů v období vysokých rozpočtových přebytků, a s tím související neschopnost vlády odolat těmto tlakům a uchovat tak tyto přebytky pro horší časy. Jako řešení tedy navrhuje spíše zavedení reformy ve fiskálních institucích, které by umožnily uchovat tyto rozpočtové přebytky pro případ recese pro podporu ekonomiky.

Lane (2003) studoval cyklické chování fiskální politiky na vzorku 22 členů OECD v období 1960 až do roku 1998. Země OECD mají několik výhod, jako je například dostupnost dat pro dlouhé období, jejich kvalita a vzájemná porovnatelnost. Další výhodou oproti zemím Latinské Ameriky je, že ve srovnání s bohatými OECD zeměmi je nepravděpodobné, že by při snaze o zmírnění rozpočtového deficitu v období poklesu zavedly tvrdé omezení vládních výdajů. Ve svém modelu se zaměřil na výdajovou stranu státního rozpočtu a rozložil vládní spotřebu na několik dílčích složek. Poté sledoval jednotlivé složky výdajů a jejich tendenci k pro-cyklickému chování. Empirické výsledky potvrzují, že pro-cyklické vládní výdaje se vyskytují mnohem méně v bohatších zemích, jelikož schopnost zavedení procesů fiskální kontroly má pozitivní korelaci s úrovní vyspělosti dané země. Vliv na výsledné chování má také otevřenost ekonomiky, kdy větší otevřenost ekonomiky může vést k pro-cyklickému chování. K pro-cyklickému chování mohou také přispět větší výkyvy ve výkonu ekonomiky dané země. Výsledky podporují tvrzení, že důležitou roli při určování míry cykličnosti vládních výdajů mezi zeměmi OECD mají zejména politicko-ekonomické faktory.

Další příčinu pro-cyklického chování poskytují Alesina *et al.* (2008). Autoři pozorují významnou závislost mezi mírou korupce v rozvojových zemích a cyklickým chováním vládních výdajů. Tuto závislost vysvětlují následovně. V případě vlády s vysokou mírou korupce, se racionální volič obává, že v případě většího růstu HDP a dodatečných příjmů je vláda využije pro své účely a například si zvýší své platy ve vládě. Jakmile se tedy volič dozví o dodatečných příjmech, bude okamžitě požadovat také výhody například ve formě snížení daní nebo zvýšení transferů. V důsledku toho, tedy samotní voliči tlačí vládu k pro-cyklickému chování. Důkazy ukazují, že nejvíce pro-cyklické fiskální politiky dosahují země s větší mírou korupce, ale zároveň je vláda volena v rámci demokracie a o jejich znovuzvolení tedy rozhodují voliči.

Kromě postojů prosazující aktivní fiskální politiku státu existují samozřejmě také názory argumentující proti aktivní fiskální politice. Blinder (2004) považuje za problém fiskální politiky její časové zpoždění, zejména pak vnitřní prodlevu, tedy čas mezi zpozorováním daného problému a rozhodnutím o jeho řešení. Ta podle něj může být dokonce delší, než jakou dobu trvá klasická recese. Tento argument do jisté míry oslaben v případě Velké Británie, jejichž parlamentní systém umožňuje přijmout tyto fiskální změny poměrně rychle. Americký kongres také umožňuje schválení fiskálních změn během několika měsíců.

Za běžných okolností tedy upřednostňuje využívání spíše monetární politiky za účelem stabilizace vývoje ekonomiky. Ekonomika se ovšem může dostat také do určitých neočekávaných situací, kdy bude potřebovat, ať už menší či větší, pomoc od fiskální politiky. Příkladem takové situace může být obzvláště dlouhá či hluboká recese nebo úrokové sazby přibližující se nulové hodnotě. Takto nízké úrokové sazby způsobí ztrátu jednoho z nástrojů monetární politiky a omezí tak její vliv. Téměř nulové úrokové sazby ale umožní efektivnější fiskální politiku, protože nebude docházet k efektu vytěsňování investic. V tomto případě považuje za nejvhodnější kombinaci monetárního a fiskálního úsilí.

## 3 Praktická část

### 3.1 Posouzení fiskální politiky v zemích EU

Literární rešerše se zabývala zejména teoretickým pohledem na fiskální politiku, popisovala její jednotlivé nástroje a cíle. V praktické části navazuje na studie zabývající se chováním vládních výdajů v průběhu hospodářského cyklu a teoretické poznatky týkající se fiskální politiky získané z předešlé kapitoly.

To, zda ve výsledku bude fiskální politika daného státu stabilizační nebo spíše pro-cyklická, se odvíjí od mnoha faktorů. Základním předpokladem pro stabilizační politiku je správné nastavení vestavěných stabilizátorů. Teoretickým výsledkem správného fungování by mělo být udržování ekonomiky v blízkosti potencionálního produktu, a jak vyplývá z definice, působit vládními výdaji proti hospodářskému cyklu. Druhým a nejspíše i nejdůležitějším faktorem jsou diskreční vládní výdaje, které nám ukazují, nakolik je vláda schopna vhodně přizpůsobit veřejné výdaje aktuálnímu stavu ekonomiky a fiskální disciplinovanost vlády. Právě v této části výdajů může nastat situace, kdy se vláda obává ztráty svých voličů a tím snížení šance na své znovuzvolení. V důsledku toho se vyhýbají nepopulárním, ačkoliv často poměrně nezbytným reformám a škrtnům na výdajové stránce rozpočtu i za cenu deficitního financování v období prosperity a růstu veřejného zadlužení. Na vládní výdaje mohou být také vyvíjeny tlaky ze strany zájmových skupin, které se snaží pro svůj účel získat co nejvíce finančních prostředků. K těmto tlakům dochází zejména v období růstu, kdy stát získává dodatečné příjmy plynoucí z výběru daní. Tento model chování vysvětluje Tornell a Lane (1999) jako „efekt hamižnosti“.<sup>3</sup>

Pro objektivní posouzení chování vládních výdajů by tedy bylo vhodné sledovat spíše diskreční výdaje, které lépe odráží chování vlády v průběhu hospodářského cyklu. Očištění vládních výdajů o vestavěné stabilizátory je poměrně složité na výpočty a pro účely bakalářské práce si vystačíme s celkovými vládními výdaji a výdaji na investice.

Pro posouzení chování vládních a investičních výdajů poslouží data 21 evropských zemí získaných z Eurostatu za časové období od roku 1997 až do roku 2013. Za využití korelace mezi celkovými výdaji a investičními výdaji vůči růstu HDP v 21 evropských zemích můžeme posoudit pomocí korelačního koeficientu, v jakých zemích převažovala proti-cyklická politika a kde naopak spíše pro-cyklická politika vládních výdajů v průběhu posledních 17 let. Data jsou očištěna o inflaci a bližší informace týkající se metody výpočtu jsou uvedeny v metodice v první kapitole.

---

3 Efekt hamižnosti, v původním znění jako „voracity effect“ je blíže popsán v literární rešerši.

Tab. 2 Korelační koeficienty pro vládní výdaje a investiční výdaje. Tučně jsou vyznačeny statisticky významné hodnoty.

Korelační koeficient pro vládní výdaje		Korelační koeficient pro investiční výdaje	
Země	Koeficient	Země	Koeficient
Belgie	-0,11	Belgie	0,16
Česká republika	<b>0,45</b>	Česká republika	0,19
Dánsko	<b>-0,45</b>	Dánsko	0,18
Německo	-0,19	Německo	-0,11
Irsko	0,01	Irsko	<b>0,60</b>
Španělsko	-0,18	Španělsko	<b>0,59</b>
Francie	-0,13	Francie	<b>-0,51</b>
Itálie	-0,27	Itálie	-0,12
Kypr	<b>0,73</b>	Kypr	0,22
Lotyšsko	<b>0,74</b>	Lotyšsko	<b>0,51</b>
Lucembursko	-0,08	Lucembursko	0,12
Maďarsko	<b>0,46</b>	Maďarsko	0,25
Nizozemsko	0,12	Nizozemsko	0,30
Rakousko	-0,23	Rakousko	0,19
Portugalsko	0,31	Portugalsko	0,30
Rumunsko	<b>0,67</b>	Rumunsko	<b>0,53</b>
Slovinsko	-0,22	Slovinsko	0,23
Slovensko	-0,03	Slovensko	0,18
Finsko	<b>-0,54</b>	Finsko	-0,02
Švédsko	<b>0,67</b>	Švédsko	<b>0,60</b>
Norsko	0,09	Norsko	-0,02

Zdroj: vlastní výpočet, data: Eurostat

V případě vládních výdajů bude kladný korelační koeficient naznačovat, že v situaci, kdy se ekonomice daří, tak spolu s rostoucím HDP porostou i vládní výdaje. Naopak v recesi bude pokles HDP doprovázen snižováním celkových výdajů. Takovéto chování tedy bude klasifikováno jako pro-cyklické.

Záporný koeficient nám ukazuje, že daná země při růstu ekonomiky zavedla opatření omezující vládní výdaje a podle teorie tak hospodaří s přebytkem veřejného rozpočtu. Tento přebytek poté vláda využije v období hospodářského poklesu za účelem oživení ekonomiky. Výsledné chování vládních výdajů tedy bude působit proti-cyklicky.

Poměr pro- a proti-cyklických politik je u vládních výdajů na daném vzorku zemí EU poměrně vyrovnaný. Z koeficientů je patrné, že v případě Kypru, Lotyšska, Rumunska a Švédska výrazněji převládá pro-cyklická politika. Opačné chování výdajů můžeme pozorovat zejména u Finska a Dánska, kde převládá proti-cyklická politika.

V závěru předcházející kapitoly byla věnována pozornost mimo jiné také článku Talvi a Vegh (2000). Autoři došli k závěru, že při srovnání vyspělých zemí G-7 a rozvojových zemí, lze pozorovat u rozvojových zemí výraznější tendenci k procyklickému chování. Naopak u nejvyspělejších zemí G-7 je pozorována téměř nulová závislost mezi vládními výdaji a výkonem ekonomiky, naznačující spíše acyklickou fiskální politiku.

Z našeho vzorku 21 evropských zemí patří mezi země G-7 Německo, Itálie a Francie. U všech těchto tří vyspělých zemí je možné pozorovat velmi nízký korelační koeficient se záporným znaménkem. To ukazuje na acyklickou fiskální politiku, vzhledem k velmi nízké závislosti, která není statisticky průkazná. Naše výsledky měření tedy nabízí podobný závěr, k jakému došli Talvi a Vegh (2000).

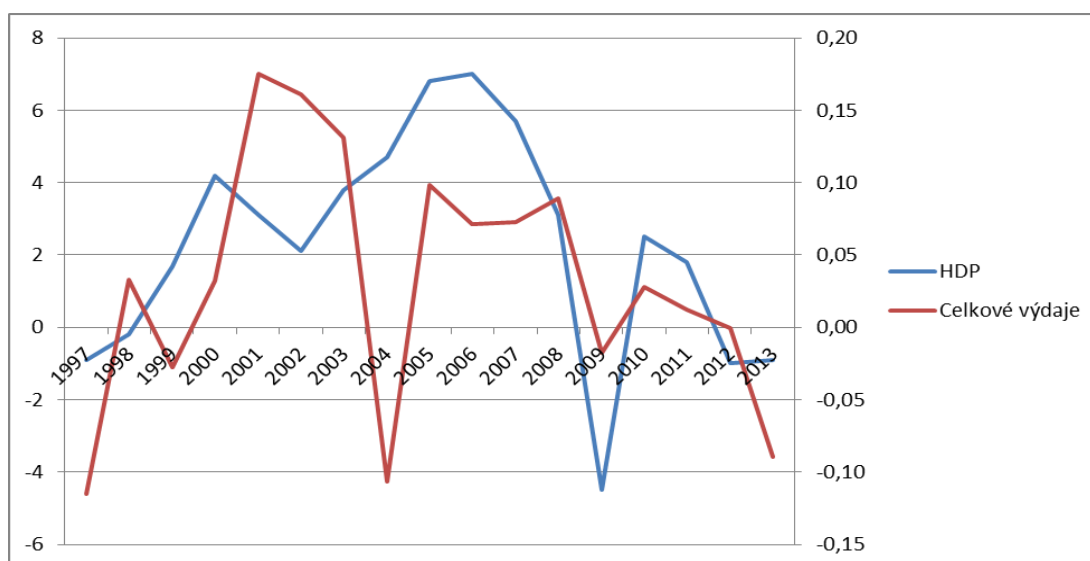
Při porovnání investiční složky výdajů a růstu HDP v procentuálním vyjádření bude interpretace výsledných korelačních koeficientů podobná. Kladné znaménko korelace bude naznačovat převahu pro-cyklické fiskální politiky, tedy že v období recese, a s tím souvisejícího poklesu příjmů, vláda jako první omezí výdaje na investice za účelem udržení co možná nejnižšího záporného salda státního rozpočtu. Vláda tak sice udrží nízký deficit či dokonce vyrovnaný rozpočet, ale na úkor prohloubení recese. Záporné znaménko korelačního koeficientu ukazuje, že převažovalo proti-cyklické chování, kdy vlády v období prosperity vzniklý přebytek disciplinovaně uchovaly a použily ho až v období hospodářského poklesu. Tím podpořily zvýšení poptávky a zmírnily tak dopad recese.

Kladné znaménko tedy znamená převahu pro-cyklické politiky a záporné naopak proti-cyklické chování investičních výdajů.

Vyspělé země Německo a Itálie, patřící do skupiny G-7, opět prokazují spíše acyklické chování v případě investiční složky vládních výdajů. Proti-cyklické chování investic můžeme vidět u Francie. Naopak pro-cyklická politika investic je patrná u Irska, Španělska, Švédska a Rumunska.

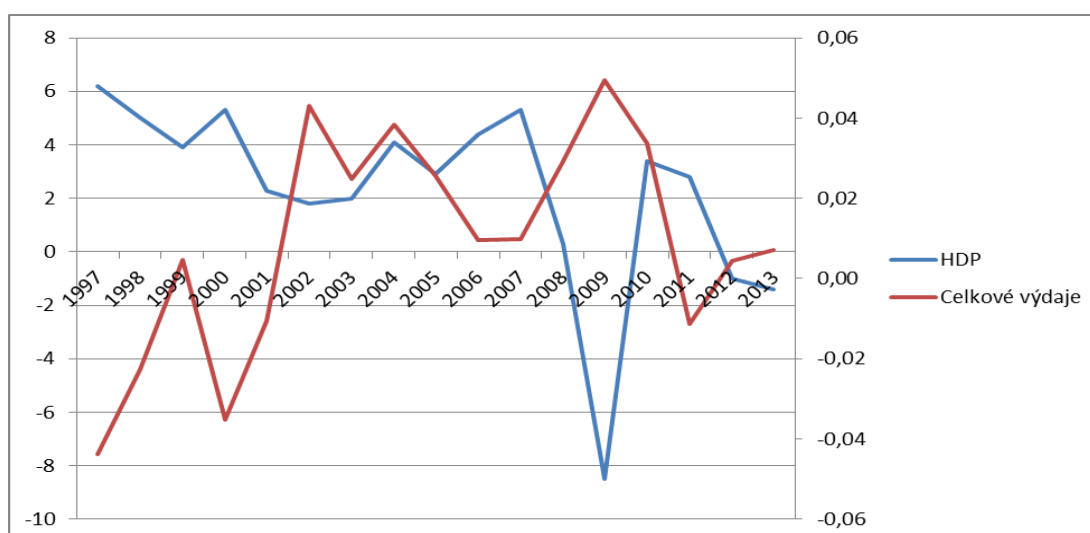
Při pohledu na celkové výsledky korelačních koeficientů pro investiční výdaje a růstu HDP je patrná výraznější převaha pro-cyklického chování. Konkrétně procyklická politika převažuje u 16 z celkových 21 zemí. Potvrzuje se tak předpoklad, že investiční složka vládních výdajů má tendenci být více náchylná na pro-cyklické chování než celkové vládní výdaje. To je možné vysvětlit tím, že investiční výdaje vlády nejsou oproti celkovým výdajům vlády ovlivněny vestavěnými stabilizátory, které by pro-cyklické chování zmírňovaly. Výše investic tak závisí zejména na rozhodnutí vlády a její schopnosti vhodně přizpůsobit investice aktuálnímu stavu ekonomiky. V případě hospodářského poklesu je poté pro vládu nejjednodušší způsob, jak udržet nízký deficit, snížení výdajů na investiční složky a vláda se tak vyhne zavedení nepopulárních reforem a zároveň se vyhne negativnímu hodnocení za vysoký schodek deficitu. U osmi zemí došlo ke změně chování mezi vládními a investičními výdaji. Obvykle šlo o změnu z proti-cyklické na pro-cyklickou u investičních výdajů.

Vztah vládních výdajů a výkonu ekonomiky bude lépe patrný při grafickém znázornění. Jako ukázka je zvolena Česká republika s kladným korelačním koeficientem a poté Finsko, jako zemi s největší převahou proti-cyklického chování.



Obr. 5 Vlášdní výdaje a změna HDP v České republice

Zdroj: vlastní výpočet, Data: Eurostat



Obr. 6 Vlášdní výdaje a změna HDP ve Finsku

Zdroj: vlastní výpočet, Data: Eurostat

Na grafu vládních výdajů v ČR je po většinu období patrná spíše kladná závislost mezi růstem HDP a vládními výdaji. Například v letech 2005 – 2008 je vysoký růst HDP doprovázen i vysokými výdaji, které poklesnou až spolu s výkonem ekonomiky v roce 2009.

Naopak na výdajích finské vlády je patrné snižování v období prosperity, zatímco například v roce 2009 je výrazný pokles HDP doprovázen i výrazným zvýšením výdajů. I po další období je možné vidět spíše zápornou závislosti poukazující na provádění proti-cyklické fiskální politiky, jak je obvykle doporučováno obecnou teorií.



### 3.2 Fiskální politika České republiky

Tato kapitola je věnována podrobnějšímu zkoumání fiskální politiky České republiky a analýze jejího chování v období od vstupu ČR do Evropské unie až do roku 2014. Podkladem pro posouzení bude sloužit zejména deficit veřejných výdajů, resp. jeho složení a produkční mezera.

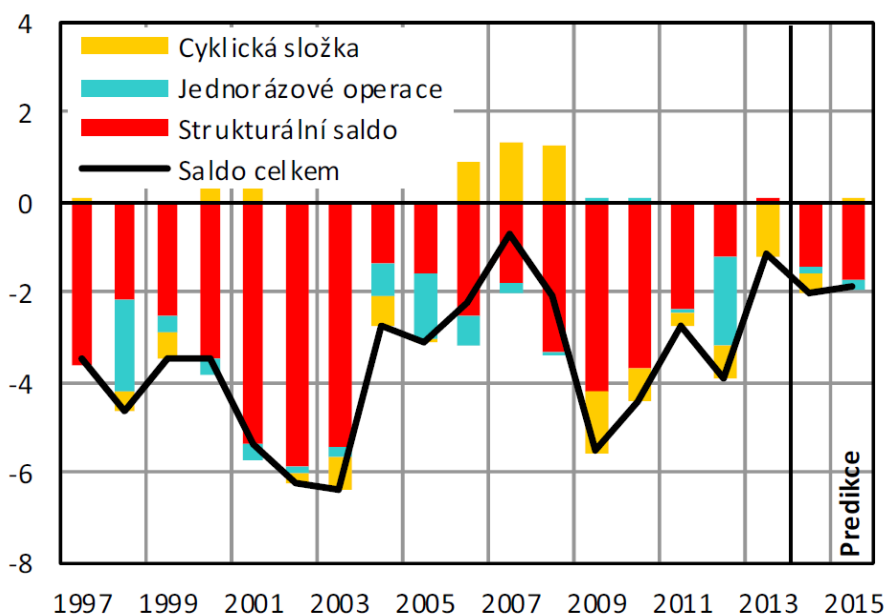
Tab. 3 Přehled podílu celkového salda, strukturálního salda vládních institucí ČR a změna HDP (v % HDP)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Saldo	-3,1	-2,3	-0,7	-2,1	-5,5	-4,4	-2,9	-4,0	-1,3
Strukturální saldo	-2,1	-2,5	-1,8	-3,3	-4,2	-3,7	-2,3	-1,2	0,1
Růst HDP	6,4	6,9	5,5	2,7	-4,8	2,3	2	-0,8	-0,7

Zdroj: vlastní zpracování, Data: MFČR, Makroekonomická predikce, 2015a

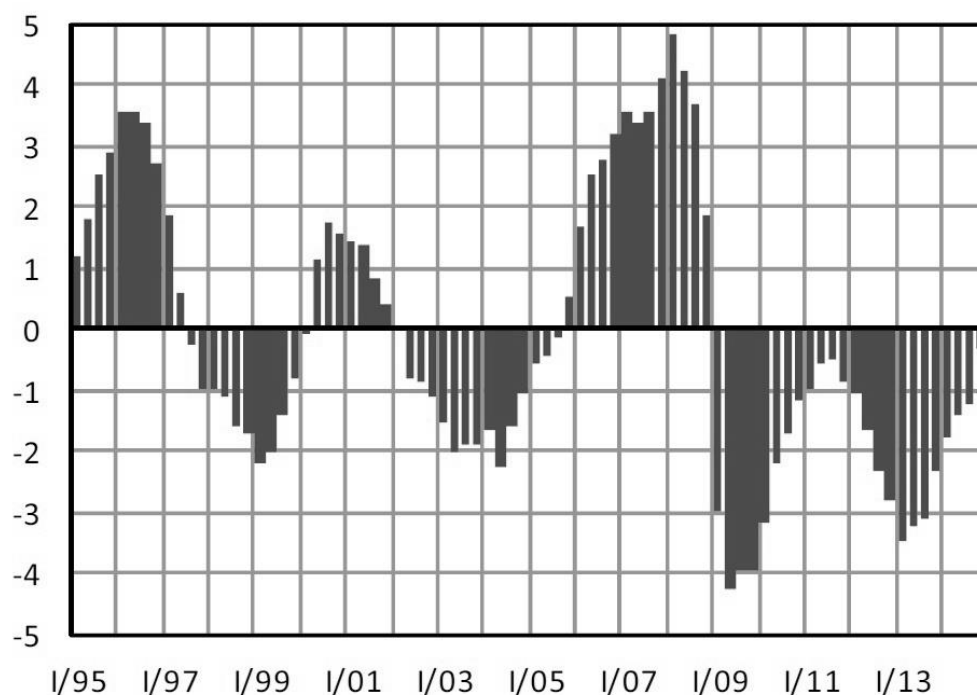
Jak můžeme pozorovat z tabulky číslo 3, jednotlivé druhy deficitů se od sebe výrazněji odlišují. Samotné saldo státního rozpočtu je ovlivněno několika dalšími faktory, zejména pak cyklickou složkou. Pro posouzení vládních výdajů, respektive diskreční složky vládních výdajů, bude mnohem objektivnější využití strukturálního salda, které je očištěno o cyklickou složku.

Následující obrázek č. 7 ukazuje dlouhodobější celkový vývoj deficitu vládních financí, včetně jeho rozdělení na cyklickou a strukturální složku.



Obr. 7 Dekompozice salda vládního sektoru v % HDP

Zdroj: MFČR, Makroekonomická predikce, 2015a



Obr. 8 Produkční mezeru v % potencionálního produktu  
Zdroj: MFČR, Makroekonomická predikce, 2015a

Obrázek č. 8 graficky znázorňuje produkční mezeru, tedy rozdíl mezi reálným a potenciálním produktem. Tento graf nám umožní reálněji posoudit, v jaké fázi se v daném období nacházela česká ekonomika, tedy zda se nacházela nad potenciálním produktem a produkční mezeru tak bude nabývat kladných hodnot, anebo pod svým potenciálem v recesní mezeře.

Přestože jde o poměrně krátké období pro relevantní hodnocení chování vlády, ČR prošla v tomto sledovaném období jak výraznějším růstem, tak i značným poklesem způsobeným zejména světovou finanční krizí. Díky tomu je možné srovnat, jak se měnily výdaje vlády v období růstu probíhající v letech 2005 až 2008 s obdobím, kdy byla Česká republika zasažena krizí a nacházela se výrazněji pod potenciálním produktem a hluboké recesní mezeře.

V letech 2005 a 2006 pozorujeme poměrně výrazný růst HDP, který v obou letech rostl o více jak 6 %. Navzdory takto vysokému růstu hospodařila česká vláda s relativně vysokým deficitem, který v roce 2005 dokonce překročil 3 % HDP a bylo tak porušeno jedno z Maastrichtských kritérií. To do jisté míry mohlo být zapříčiněno parlamentními volbami, které se konaly v roce 2006. Vláda se tak mohla snažit na poslední chvíli získat nerozhodné voliče různými populistickými kroky. V tomto období tedy hodnotím vládní výdaje jako výrazně pro-cyklické z důvodu fiskální expanze v období poměrně vysokého růstu. Dle mého názoru jde o poměrně závažné porušení fiskální disciplinovanosti, jelikož v období takto vysokého růstu, a s ním související i zvyšování příjmu do státního rozpočtu, by se mohla oče-

kávat snaha o snížení veřejného dluhu z dob minulých nebo přinejmenším vyrovnaný státní rozpočet.

V roce 2007 pokračoval výrazný růst HDP a ekonomika se nacházela poměrně vysoko nad potencionálním produktem, což by mohlo naznačovat přehřívání ekonomiky. Mírně pozitivně lze hodnotit viditelnou snahu o snížení vládního deficitu, který po delší době dosáhl méně, jak 1 % HDP. To mohlo být částečně způsobeno volbami v roce 2006 a změnou vládnoucí vlády. Navzdory snaze o snížení deficitu, vláda stále hospodařila s deficitem, i když se ekonomika nacházela vysoko nad potencionálním produktem a s tím související zvyšování podílu daňových příjmů na HDP. Vláda by tedy měla být schopna, bez větších problémů, produkovat rozpočtový přebytek pro horší časy. Vládní výdaje tedy hodnotím jako pro-cyklické.

V následujícím roce dosahuje ekonomika svého vrcholu a vysoký růst české ekonomiky je u konce. Česká republika pomalu vstupuje do recese. Opětovně dochází ke zvyšování jak běžného, tak i strukturálního deficitu státního rozpočtu, avšak ani vysoké fiskální úsilí v roce 2008 nezabránilo výraznému poklesu HDP a hluboké recesní mezeře v roce 2009, která dosahovala více jak -3 % HDP a česká ekonomika tak dosáhla dna hospodářského cyklu. Dle fiskálního výhledu (MFČR, 2011) šlo o nejnižší využití ekonomického potenciálu v post-transformačním období. Vysoké strukturální saldo v roce 2008 a 2009 je zapříčiněno především poklesem příjmů do státního rozpočtu a zavedením stimulačních opatření, proto hodnotím fiskální politiku v roce 2008 a 2009 spíše jako proticyklickou, jelikož v takto hlubokém poklesu ekonomiky je záporné saldo, na rozdíl od let 2005 a 2006, opodstatnitelné a pravděpodobně tak zabránilo ještě hlubšímu poklesu ekonomiky.

V roce 2010 můžeme pozorovat mírné oživení ekonomiky spojené s meziročním zvýšením HDP o 2,3 % a výrazné zmenšení recesní mezery. Nově zvolená vláda přistupuje na fiskální konsolidaci s cílem snižovat strukturální deficit a stabilizovat veřejné finance. Ministerstvo financí uvádí ve fiskálním výhledu (MFČR, 2011), že pokles výdajů vládního sektoru o 0,9 % je umožněn balíčkem úsporných kroků schválených na rok 2010. Došlo také ke zrušení řady protikrizových opatření zvyšující výdaje v roce 2009 a poklesu vládních investic o 14 %. Ve 2. čtvrtletí 2011 se zastavil proces uzavírání recesní mezery a v následujícím roce došlo opět k jejímu prohloubení. Opětovný pokles ekonomiky mohl být z části způsoben zavedením restriktivních opatření. Roky 2012 a 2013 jsou tedy ve znamení mírných poklesů ekonomiky doprovázené snahou o snižování strukturálního salda. Chování vládních výdajů v letech 2010 až 2013 tedy hodnotím spíše jako procyklické z důvodu úsporných opatření zavedených za účelem dodržování hranice deficitu v maximální výši 3 % HDP i v době, kdy se ekonomika nacházela v recesní mezeře.

V roce 2014 dochází k pozvolnému oživování ekonomické aktivity a HDP roste o 2,4 %. Produkční mezera je sice stále záporná, ale podle fiskálního výhledu by mělo dojít k jejímu uzavření v roce 2015. Saldo státního rozpočtu skončilo ve výši 2 % HDP. K tomuto meziročnímu zhoršení došlo v důsledku řady jednorázových opatření a také nárůstem investic vládního sektoru o 18 %. Podařilo se tedy udržet

deficit pod hranicí 3 % HDP a zároveň i nastartovat investiční aktivitu (MFČR, 2015a). Tento rok lze hodnotit fiskální politiku jako mírně proti-cyklickou, protože ekonomika se stále nachází pod svým potenciálem a vláda uplatňuje mírnou expanzivní a zároveň dochází k poklesu veřejného dluhu v relativním vyjádření díky rychlejšímu růstu HDP.

Dne 20. června 2014 rozhodla Rada EU o ukončení postupu při nadměrném schodku, který byl s ČR zahájen v prosinci 2009 a dosáhl v tomto období až 5,5 % HDP. Poměrně silným fiskálním úsilím se do roku 2013 podařilo nadměrný schodek odstranit, avšak za cenu hlubší záporné produkční mezery (MFČR, 2014).

Ve sledovaném období 2005 až 2014 tedy lze pozorovat patrnou převahu pro-cyklického chování nad proti-cyklickým. To je v souladu s výsledky uvedenými v první části praktické kapitoly, kde korelační koeficient pro vládní výdaje České republiky je 0,45, naznačující také převahu pro-cyklické fiskální politiky. Podobný výsledek lze také vyvodit při pohledu na obrázek číslo 7, kde je patrné, že strukturální saldo rozpočtu bylo téměř po celou dobu záporné, a to i v situaci, kdy se ekonomika nacházela výrazně nad potenciálem. Nejnižší hodnoty naopak dosahuje v období recese v roce 2013. Strukturální deficit může naznačovat snahu vlády o expanzivní politiku, ale každoročně se opakující strukturální deficit naznačuje spíše špatné nastavení rozpočtového systému a vyhýbání se zásadním reformám s vážnými důsledky v budoucnu.

## 4 Závěr

Většina odborných studií uvedených v rámci literární rešerše ukazují, že pro-cyklická fiskální politika je poměrně běžným jevem nejenom u rozvojových zemí, ale objevuje se i ve vyspělých zemí OECD, i když už v menší míře. Částečnou výjimkou jsou země G-7, kde převažuje spíše acyklická fiskální politika.

Mezi příčinami pro-cyklického chování je často popisováno omezení přístupu na finanční trhy v průběhu recese u rozvojových zemí, vysoká korupce v rozvojových zemích spojená s nízkou důvěrou občanů ohledně hospodaření s finančními prostředky. Zmiňovány jsou především politické tlaky vyvíjené na zvyšování výdajů v období prosperity a související neschopnost uchovat rozpočtové přebytky pro horší časy.

Praktická část byla zaměřena na chování vládních a investičních výdajů v zemích Evropské unie. Výsledky ukazují, že pro-cyklické vládní výdaje jsou přítomny i v některých evropských zemích. Většina zemí pak vykazovala spíše acyklickou fiskální politiku. V případě investičních výdajů je již pro-cyklické chování více patrné. To potvrzuje, že investiční složka výdajů je poměrně náchylná na pro-cyklické chování.

Dále jsem se zaměřil na fiskální politiku České republiky v rámci jednoho hospodářského cyklu. Bohužel, i v České republice převažovaly spíše pro-cyklické vládní výdaje. Ty byly nejvíce patrné v období růstu, kdy i navzdory vysokému růstu ekonomiky se česká vláda potýkala se záporným saldem státního rozpočtu. Naopak v období poklesu zavedla Česká republika úsporná opatření s cílem snížit záporné saldo pod 3 % HDP a plnit tak Maastrichtská kritéria.

Osobně považuji za hlavní příčinu pro-cyklického chování ve vyspělých zemích zejména politické tlaky zájmových skupin na zvyšování veřejných výdajů, které značně komplikují případné ušetření rozpočtového přebytku nebo splácení předcházejícího dluhu v období velkého růstu. V případě ČR je to patrné například v letech 2005 až 2008, kdy i přes zvýšené příjmy plynoucí z výběru daní při tak vysokém růstu, vláda stále hospodařila s deficitem. Například Finsko pak ukazuje, že provádění proti-cyklické fiskální politiky ve vyspělých zemích s nízkou mírou korupce je reálné nejenom z teoretického pohledu, ale je možné ho praktikovat i v praxi.

## 5 Literatura

- ALESINA, ALBERTO; CAMPANTE, FILIPE R.; TABELLINI, GUIDO. "Why is fiscal policy often procyclical?". *Journal of the European Economic Association*, 2008, 6.5: 1006-1036.
- BARRO, ROBERT J. "On the determination of the public debt". *The Journal of Political Economy*, 1979, 940-971.
- BLINDER, ALAN S. "The case against the case against discretionary fiscal policy". Center for Economic Policy Studies, Princeton University, 2004.
- DVOŘÁK, PAVEL. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2008, 343 s. ISBN 978-80-7400-075-1.
- GAVIN, MICHAEL; PEROTTI, ROBERTO. "Fiscal policy in Latin America." In: NBER Macroeconomics Annual 1997, Volume 12. MIT Press, 1997. p. 11-72.
- HOLMAN, ROBERT. *Makroekonomie: středně pokročilý kurz*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2004, xiv, 424 s. Beckovy ekonomické učebnice. ISBN 80-7179-764-2.
- JUREČKA, VÁCLAV. *Makroekonomie*. 1. vyd. Praha: Grada, 2010, 332 s. Expert (Grada). ISBN 978-80-247-3258-9.
- LANE, PHILIP R. "The cyclical behaviour of fiscal policy: evidence from the OECD." *Journal of Public Economics*, 2003, 87.12: 2661-2675.
- MANKIW, N. *Zásady ekonomie*. 1. vyd. Praha: Grada, 1999, 763 s. ISBN 80-7169-891-1.
- PRUŠVIC, DAVID. *Evropská fiskální pravidla a jejich účinnost: prvních 15 let*. *Politická ekonomie*, 2010, 58.1: 51-69.
- PEKOVÁ, JITKA. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 4. vyd. Praha: ASPI, 2008, 579 s. ISBN 978-80-7357-358-4.
- PEKOVÁ, JITKA. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, 642 s. ISBN 978-80-7357-698-1.

SLANÝ, ANTONÍN. *Makroekonomická analýza a hospodářská politika*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2003, xiii, 375 s. ISBN 80-7179-738-3.

SOJKA, MILAN. *Dějiny ekonomických teorií*. Vyd. 1. Praha: Havlíček Brain Team, 2010, 541 s. ISBN 978-80-87109-21-2.

TALVI, ERNESTO; VÉGH, CARLOS A. "*Tax base variability and procyclical fiscal policy*." National bureau of economic research, 2000.

TORNELL, AARON; LANE, PHILIP R. „*The voracity effect*“, American Economic Review, 1999, 22-46

### **Internetové zdroje:**

DATABÁZE EUROSTAT [online]. 2015. [cit. 2015-04-15]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. *Hlavní makroekonomické ukazatele* [online]. 2015 [cit. 2015-04-10]. Dostupné z: [https://www.czso.cz/csu/czso/hmu\\_cr](https://www.czso.cz/csu/czso/hmu_cr)

MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. *Fiskální výhled - listopad 2011* [online]. 2011 [cit. 2015-05-06]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/prognozy/fiskalni-vyhled/2011/fiskalni-vyhled-listopad-2011-7453>

MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. *Fiskální výhled ČR - listopad 2014* [online]. 2014 [cit. 2015-05-06]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/prognozy/fiskalni-vyhled/2014/fiskalni-vyhled-listopad-2014-19775>

MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. *Makroekonomická predikce - duben 2015* [online]. 2015a [cit. 2015-05-06]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/prognozy/makroekonomicka-predikce/2015/makroekonomicka-predikce-duben-2015-21118>

MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. *Úrokové výdaje na obsluhu státního dluhu* [online]. 2015b [cit. 2015-04-16]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/hospodareni/rizeni-statniho-dluhu/dluhova-statistika/naklady-statniho-dluhu>

SCHNEIDER, ONDŘEJ. *Skromný stát neznamená chudý stát. Respekt* [online]. 1997, č. 39 [cit. 2014-12-19]. Dostupné z: <http://www.libinst.cz/clanky-a-komentare/1117-skromny-stat-neznamena-chudy-stat/>