

Vývoj strukturálního salda státního rozpočtu v České republice po vstupu do EU

Zuzana MACHOVÁ, VŠB-TU Ostravaⁱ

Abstract

The article deals with the cyclically adjusted fiscal balance and its changes that are usually used for evaluation of fiscal effort. The first part is aimed on stabilization function of fiscal policy and some limitations of discretionary measures. OECD methodology of cyclically adjusted fiscal balance estimation, which has been also adopted by European Commission and MFČR, is described then. Last but not least the development of cyclically adjusted fiscal balance in the Czech Republic after its entering into the EU is analysed. It shows that fiscal policy in the Czech Republic has been mostly performed in accordance with the business cycle. Finally the future development of fiscal policy in the Czech Republic is outlined.

Keywords

Cyclically adjusted fiscal balance, discretionary measures, fiscal effort, fiscal policy.

JEL Classification: H3, H6

ⁱ Department of National Economy, Faculty of Economics, VŠB-Technical University of Ostrava, Sokolská 33, 701 21 Ostrava, Czech Republic.

zuzana.machova@vsb.cz

1. Úvod

Fiskální politika plní v ekonomice tři základní funkce, a to funkci alokační, redistribuční a stabilizační. V případě stabilizační funkce se zjednodušeně řečeno jedná o uplatňování takových opatření, která vedou ke zmírnění hospodářského cyklu. Spíše v teoretické rovině se pak v této souvislosti často hovoří o tzv. cyklicky vyrovnaném rozpočtu, což znamená, že rozpočet může být deficitní v průběhu recese, kdy je uplatňována expanzivní politika, a naopak přebytekový v průběhu expanze, kdy je uplatňována politika restriktivní. Z dlouhodobého hlediska by však měl být vyrovnaný. Tento koncept svým způsobem zajišťuje také jistou fiskální disciplínu, jež je v poslední době stále častěji zdůrazňována v souvislosti s narůstajícím zadlužováním některých ekonomik, generováním deficitů i v expanzivních fázích cyklu, demografickými změnami a udržitelností veřejných financí či plněním Maastrichtských kritérií pro vstup do eurozóny.

Fiskální opatření, která mají za cíl ovlivnit úroveň produkce v ekonomice, však nejsou jediným zdrojem sald veřejných financí. Ta rovněž vznikají např. v důsledku působení vestavěných stabilizátorů. Fiskální úsilí¹ tak bývá standardně hodnoceno na základě změny tzv. strukturálního salda, tedy salda očištěného o vliv vestavěných stabilizátorů a těch opatření, která nesměřují ke změně produkce.

V empirické literatuře není, vzhledem k nejednoznačnosti v metodice výpočtu, jak uvádějí např. Brunila a kol. (1999), problematika vývoje strukturálního salda v konkrétních ekonomikách příliš často řešena. Huart (2011) se zabýval vývojem strukturálního salda v zemích EU v porovnání se zeměmi OECD. Na datech z let 1970–2008 ukazuje, že v zemích EU nejsou proticyklická opatření tak častá jako v dalších zemích OECD, přičemž po roce 1999 byla fiskální

¹ Fiskální úsilí je zde chápáno v pojetí MFČR, tedy jako meziroční změna strukturálního salda.

opatření v Rakousku a Portugalsku v průběhu období hospodářského poklesu dokonce procyklická. Procyklický charakter fiskální politiky popisují také Švaljek a kol. (2009) v Chorvatsku v letech 1995–2008. Grundiza a kol. (2005) s využitím ukazatele strukturálního salda zkoumali diskréční opatření v Lotyšsku. Uvádějí, že v dobách vysokých temp hospodářského růstu zde byla prováděna expanzivní fiskální politika namísto fiskální restrikce, a fiskální politiku tak nepovažují za konzistentní s požadavky Paktu stability a růstu. Obdobně se problematikou vývoje fiskální politiky ve Slovinsku mezi lety 2000–2004 zabýval Cajner (2005), který zde vývoj fiskální politiky hodnotí naopak pozitivně.

Cílem následujícího článku je s ohledem na výše uvedené posoudit, zda jsou v České republice od jejího vstupu do EU po současnost fiskální politika, resp. diskréční opatření prováděna v souladu s hospodářským cyklem, či nikoliv. Nejprve je zde rozebrána problematika diskréčních opatření jako takových, dále je pozornost věnována metodice odhadu strukturálního salda, která je používána MFČR, a v neposlední řadě samotnému vývoji strukturálního salda v ČR.

2. Stabilizační funkce fiskální politiky

Jak bylo již uvedeno, stabilizační funkce fiskální politiky spočívá ve snaze hospodářsko-politických autorit o zmírnění cyklických výkyvů v ekonomice, a to s využitím dvou typů nástrojů – tzv. vestavěných stabilizátorů a diskréčních (záměrných) opatření. Zatímco vestavěné stabilizátory po zavedení do ekonomiky působí automaticky bez dalších zásahů státu v závislosti na změnách v úrovni důchodu, diskréční opatření mají povahu jednorázových zásahů s cílem řešit určitý aktuální problém. Za vestavěný stabilizátor lze považovat kupř. progresivní daňovou sazbu daně z příjmu, kdy v expanzivní fázi hospodářského cyklu dochází k přesunu části příjmů do vyššího daňového pásma, relativnímu poklesu disponibilního důchodu a ochlazení ekonomiky. K analogickým procesům pak dochází ve fázi recese. Z pohledu veřejných rozpočtů je pak zásadním aspektem automatické stabilizace skutečnost, že ve fázi expanze s rostoucím důchodem rostou daňové příjmy, včetně příspěvků na sociální zabezpečení či politiku zaměstnanosti, které je pak možné ve fázi recese využít k pokrytí vyšší potřeby vyplácení podpor v nezaměstnanosti a dalších transferů sociálního charakteru. Ty navíc zajišťují nahrazení výpadků v příjmech domácností a znamenají relativní zvýšení disponibilního důchodu a spotřební poptávky. Příkladem diskréčního opatření je pak změna určité daňové sazby nebo změna samotné výše poskytované podpory v nezaměstnanosti.

Uplatňování diskréčních opatření se na první pohled může jevit vhodnějším, a to z důvodu jejich větší pružnosti či účinnosti, ve skutečnosti však s sebou přináší celou řadu problémů. Pomineme-li fakt, že každá další změna ekonomických podmínek může vyvolat potřebu přijetí nových opatření, je třeba vzít v úvahu především problematiku časových zpoždění, vlivu různě formovaných očekávání ekonomických subjektů a časového charakteru přijímaných změn či způsobu krytí deficitu v případě expanzivních opatření.

V případě časových zpoždění je nutné rozlišovat mezi časovým zpožděním vnitřním a vnějším. Vnitřní časové zpoždění zahrnuje, dle Dornbusche a Fischera (1994), zpoždění rozpoznávací (doba, která uplyne mezi okamžikem, kdy se objeví porucha, a okamžikem, kdy hospodářsko-politické autority rozpoznají potřebu přijmout potřebná opatření), zpoždění rozhodovací (doba mezi rozpoznáním potřeby opatření přijmout a rozhodnutím o jeho konkrétní podobě) a zpoždění akční (doba mezi rozhodnutím o přijetí opatření a přijetím samotným). Vnější časové zpoždění je již takové, které nemohou nositelé hospodářské politiky přímo ovlivnit, a vztahuje se k době, která uplyne od přijetí konkrétního opatření do doby, kdy na něj účinně zareagují ekonomické subjekty. Zatímco vnitřní zpoždění vestavěných stabilizátorů je nulové, diskréční opatření s sebou nesou jak vnitřní, tak vnější zpoždění, a jejich účinek se tak může projevit až ve chvíli, kdy dojde k případné změně ekonomických podmínek a účinek již nemusí být žádoucí, ba právě naopak.

Při úvahách o účinnosti diskréčních opatření je třeba dále zohlednit existenci racionálních očekávání, kdy se ekonomické subjekty rozhodují na základě veškerých dostupných informací včetně změn v hospodářské politice. Za předpokladu pružných mezd a cen jsou pak reakce na změny okamžité a diskréční opatření neúčinná, pakliže nejsou neočekávaná. Možnost splnění uvedených předpokladů je však ve skutečnosti značně diskutabilní.

S racionálními očekáváními do značné míry souvisí také problematika časového charakteru prováděných opatření, tedy rozlišování mezi dočasnými a trvalými změnami. Dle hypotézy permanentního důchodu² je spotřební chování domácností závislé pouze na trvalých změnách důchodu, tedy takových, které mění úroveň očekávaného permanentního

² Hypotéza permanentního důchodu M. Friedmana patří k nejrozšířenějším teoriím spotřebního chování. K obdobným závěrům dochází také teorie životního cyklu F. Modiglianiho. Blíže tyto teorie popisují např. Dornbusch a Fischer (1994).

důchodu. Obdobně je investiční rozhodování firem závislé na současné hodnotě očekávaných budoucích zisků, viz např. Izák (2008), a tedy na takových změnách, které očekávané zisky mění. Dále je nutné zohlednit způsob krytí rozpočtového deficitu v případě expanzivních opatření, tedy do jaké míry je deficit krytý zvýšením daní³ a do jaké míry dluhově. Dojde-li např. ke zvýšení vládních výdajů, které bude ekonomickými subjekty považováno za trvalé, budou domácnosti očekávat pokles svého permanentního důchodu v závislosti na budoucím zvýšení daní, viz např. Barro (1974), a nárůstu úrokové míry a odpovídajícím způsobem omezí spotřebu. Firmy pak budou v závislosti na rozsahu dluhového krytí omezovat investice.⁴ Trvalé změny ve vládních výdajích tak vedou ke změnám spotřebního a investičního chování, které tlumí efekt na reálný výstup, a dočasné změny se tak jeví jako efektivnější.

Bez ohledu na to, jaké problémy s sebou přijímání diskrečních opatření přináší, se jejich využívání ke stabilizaci ekonomiky zdá být velice jednoduchým – v případě recesní mezery stačí provést fiskální expanzi a naopak v případě inflační mezery fiskální restriktci. Ve snaze o vyjádření charakteru fiskální politiky se tak jako vhodný indikátor nabízí rozpočtové saldo. Ke změnám salda však nedochází pouze v důsledku přijímaných diskrečních opatření, ale pochopitelně rovněž pasivně v důsledku působení vestavěných stabilizátorů, jak bylo již naznačeno výše, či dalších jednorázových opatření, která nemají za cíl ovlivnění důchodu, aj. Změna salda tak nemusí nutně znamenat, že vláda změnila svou politiku s cílem ovlivnit úroveň důchodu. Následující kapitola vychází ze zjednodušeného předpokladu, že rozpočtové saldo vzniká pouze v důsledku působení vestavěných stabilizátorů nebo diskrečních opatření vlády.

3. Odhad cyklicky očištěného salda

Pro další analýzu použití fiskální politiky k ovlivňování důchodu je třeba od sebe oddělit tu část salda, která je výsledkem působení vestavěných stabilizátorů v souvislosti s cyklickými změnami v ekonomice, a tu část salda, která vznikne jako důsledek použití diskrečních opatření. Tato část salda bývá různě označována jako saldo strukturální či cyklicky očištěné⁵

a odpovídá saldu při plné zaměstnanosti, tedy na úrovni potenciálního produktu.

Nechť

$$BS = tY - G, \quad (1)$$

$$BS^* = tY^* - G^*, \quad (2)$$

kde je BS skutečné saldo, t sazba důchodové daně, Y úroveň skutečného produktu, G velikost skutečných vládních výdajů, BS^* cyklicky očištěné saldo, Y^* úroveň potenciálního produktu a G^* velikost strukturálních vládních výdajů.

Pak je možné rozdíly mezi skutečným a cyklicky očištěným saldem, tedy cyklickou složkou rozpočtu, vyjádřit jako

$$BS - BS^* = t(Y - Y^*) - G + G^*. \quad (3)$$

Z rovnice (3) vyplývá, že nachází-li se ekonomika na úrovni potenciálního produktu a skutečné vládní výdaje jsou na úrovni strukturálních, je cyklická složka rozpočtu nulová. Ve fázi expanze, kdy je skutečný produkt větší než potenciální, a za předpokladu, že skutečné vládní výdaje jsou menší než strukturální, dochází k cyklickému přebytku. Analogicky pak ve fázi recese dochází k cyklickému deficitu. Prakticky se pro stanovení rozsahu záměrných fiskálních opatření, resp. pro odhad cyklicky očištěného salda využívá následujícího postupu.⁶

V první fázi je třeba identifikovat ty příjmové a výdajové položky, které vykazují citlivost ve vztahu k cyklickému vývoji HDP. Jedná se o většinu daňových příjmů, tedy o daně z příjmů fyzických a právnických osob, pojistné na sociální zabezpečení a nepřímé daně. Na straně výdajů lze k těmto položkám zařadit především výdaje spojené s nezaměstnaností.

Stěžejní součástí této fáze je pak odhad elasticit vymezených položek ve vztahu k cyklické složce HDP. Jeden z možných přístupů, blíže viz např. Giorno a kol. (1995), vychází z přímého odhadu elasticit s využitím regresní analýzy. Novější přístup, blíže viz např. van den Noord (2000) nebo Girouard a André (2005), pak předpokládá, že ekonomická výkonost ovlivňuje daňové základny a nezaměstnanost, a tedy i daňové příjmy a výdaje spojené s nezaměstnaností. Rozkládá tak celkovou elasticitu daňových příjmů na elasticitu příjmů z jednotlivých typů daní ve vztahu k příslušné makroekonomické základně (mzdy, zisky, soukromá spotřeba) a elasticitu základny ve vztahu k HDP. Vzhledem k tomu, že daňová

³ V tomto případě je dále vhodné zohlednit různé účinky krytí deficitu různými typy daní, viz např. Molana a Moutos (1992).

⁴ Jedná se o tzv. vytěšňovací efekt. Blíže viz např. Izák (2008).

⁵ MFČR tyto dva termíny rozlišuje a jako strukturální saldo označuje cyklicky očištěné saldo snížené o tzv. jednorázová a jiná přechodná opatření. Z tohoto důvodu jsou tyto dva

termíny rozlišovány také v dalším textu. V této kapitole, která je věnovaná metodice odhadu cyklicky očištěného salda, se však existence jednorázových ani jiných přechodných opatření nepředpokládá, jak bylo již uvedeno.

⁶ Metodika OECD převzatá rovněž Evropskou komisí a MFČR.

povinnost je zpravidla stanovena jako procentuální podíl na daňovém základu daný sazbou daně, je v případě proporcionální daňové sazby možné elasticity daňových výnosů vzhledem k příslušné základně odhadnout jako jednotkové. V případě progresivních daňových sazeb dosahují elasticity hodnoty větší než jedna a jsou odhadovány na základě mikroekonomických dat. Elasticity příslušných základů vzhledem k HDP jsou pak odhadovány s využitím regresní analýzy. Podle metodiky OECD jsou elasticity jednotlivých příjmových položek dále agregovány do celkové elasticity příjmů s využitím vah stanovených na základě jejich podílu na celkové daňové zátěži. Elasticita výdajů spojených s nezaměstnaností je rozložena na elasticitu nabídky práce vzhledem k zaměstnanosti a elasticitu zaměstnanosti vzhledem k HDP.⁷ Celková elasticita vládních výdajů je pak stanovena jako součin odhadnuté elasticity výdajů spojených s nezaměstnaností a jejich podílu na celkových výdajích.

V další fázi dochází k odhadu potenciálního produktu, a to s využitím Cobbovy-Douglasovy produkční funkce.⁸ Při znalosti odhadů elasticit vybraných položek ve vztahu k HDP a odhadu potenciálního produktu je možné přejít k poslední fázi, kterou je samotný výpočet cyklicky očištěného salda.

Platí-li, že daňové příjmy $T = tY$, pak

$$BS^* = T^* - G^* \quad (4)$$

Strukturální daňové příjmy a strukturální vládní výdaje jsou dále vypočteny ze skutečných daňových

příjmů a vládních výdajů, které jsou korigovány poměrem skutečného a potenciálního produktu při současném zohlednění odhadnutých elasticit:

$$T_i^* = (Y^*/Y)^{\alpha_i} T_i, \quad (5)$$

$$G^* = (Y^*/Y)^\beta G, \quad (6)$$

kde je T_i^* strukturální daňový příjem z i -té kategorie daní, T_i skutečný daňový příjem z i -té kategorie daní, α_i elasticita i -té kategorie daní vzhledem k HDP a β elasticita vládních výdajů vzhledem k HDP.

Po dosažení rovnic (5) a (6) do rovnice (4) je možné cyklicky očištěné saldo vypočítat jako

$$BS^* = \sum_{i=1}^n T_i (Y^*/Y)^{\alpha_i} - G \left(\frac{Y^*}{Y}\right)^\beta \quad (7)$$

4. Strukturální saldo v ČR

Jak bylo již uvedeno výše, MFČR vychází při odhadu cyklicky očištěného salda z metodiky a výpočtů OECD (Girouard a André, 2005), které byly převzaty také Evropskou komisí a na jejichž základě pak byly pro jednotlivé členské země EU fixně stanoveny elasticity rozpočtových položek citlivých na cyklické změny HDP, viz Evropská komise (2005). Pravidelná aktualizace elasticit by byla značně komplikovaná a její efekt pouze zanedbatelný. V souvislosti s Daňovou reformou 2008–2010 je však v případě České republiky nutné vzít v úvahu zavedení rovné sazby daně z příjmů fyzických osob, jejímž důsledkem je odhad elasticity této daně vzhledem k makroekonomické základně jako jednotkové. V současné době je tedy v podmínkách ČR možné odhadnout elasticity vzhledem k příslušným základnám jako jednotkové u všech příjmových položek. Elasticity pro jednotlivé položky i pro celkové příjmy a výdaje vzhledem k HDP tak, jak byly stanoveny Evropskou komisí, pak shrnuje tabulka 1.

⁷ Za předpokladu, že výše výdajů spojených s nezaměstnaností je přímo úměrná nezaměstnanosti.

⁸ Blíže viz např. Giorno a kol. (1995) nebo Bezděk a kol. (2003). K odhadu potenciálního produktu je rovněž možné využít statistických metod, např. Hodrickův–Prescottův filtr či Kalmanův filtr.

Tabulka 1 Elasticita příjmů a výdajů vládního sektoru vzhledem k HDP

Příjmové položky citlivé na změny HDP ⁹	Elasticita vůči HDP	Váha pro výpočet celkové elasticity příjmů	Celková elasticita příjmů vůči HDP
Daň z příjmů fyzických osob	1,19	13,42	0,99
Daň z příjmů právnických osob	1,39	12,13	
Pojistné na sociální zabezpečení a zdravotní pojištění	0,80	41,65	
Nepřímé daně	1,00	32,80	
Výdajové položky citlivé na změny HDP	Elasticita vůči HDP	Podíl na celkových výdajích (%)	Celková elasticita výdajů vůči HDP
Dávky v nezaměstnanosti	-3,30	0,70	-0,02

Zdroj: Girouard a André (2005), Evropská komise (2005)

⁹ Před vstupem ČR do EU byly do výpočtu zahrnovány rovněž příjmy z cel. V současné době jsou však i přesto, že bezpochyby vykazují cyklické změny, považovány za zanedbatelnou položku a při výpočtu cyklicky očištěného salda se s nimi již dále nepracuje.

Rozpočtovou položkou nejcitlivější na změny HDP jsou dávky v nezaměstnanosti s elasticitou $-3,3$. Vzhledem k relativně vysoké elasticitě se tedy právě tato položka jeví jako nejučinnější vestavěný stabilizátor. Po zohlednění podílu dávek v nezaměstnanosti na celkových výdajích je možné určit také celkovou elasticitu vládních výdajů, která však dosahuje pouze hodnoty $-0,02$. Celková elasticita příjmů naproti tomu dosahuje hodnoty blízké se 1. Mezi příjmovými položkami vykazuje nejvyšší elasticitu vzhledem k HDP daň z příjmů právnických osob (1,39), kterou tak lze považovat za nejučinnější stabilizátor na straně příjmů. Poměrně vysoké elasticity dosahuje rovněž daň z příjmů fyzických osob (1,19). Elasticita nepřímých daní byla odhadnuta jako jednotková. Jako nejméně účinný vestavěný stabilizátor se jeví pojištění na sociální zabezpečení a zdravotní pojištění, jehož elasticita vůči HDP je menší než jednotková.

MFČR sleduje vývoj cyklicky očištěného salda především v rámci Konvergenčního programu ČR (MFČR, 2011b) a pro potřeby makroekonomické predikce (MFČR, 2011c). Tabulka 2 shrnuje jednak vývoj reálného produktu, potenciálního produktu a produkční mezery (rozdíl mezi reálným a potenciálním produktem), a jednak vývoj jednotlivých sald v ČR mezi lety 2004 a 2010. Jedná se o saldo vládního sektoru jako takové, saldo cyklicky očištěné a saldo dále upravené o jednorázová a jiná přechodná opatření, které je pak možné označit jako saldo strukturální a jeho změny jako fiskální úsilí.

Česká ekonomika se v roce 2004 nacházela v recesní mezeře o velikosti 1,6 % potenciálního produktu (PP). Dosahovala 4,5% růstu reálného HDP a 4,5% růstu potenciálního HDP. Deficit vládního sektoru dosáhl výše 3 % HDP, přičemž jeho cyklická složka tvořila pouze 0,5 % HDP. V roce 2005 došlo ke zrychlení tempa růstu reálného i potenciálního produktu, přičemž růst reálného HDP byl stále rychlejší než růst potenciálního, a produkční mezera se tak postupně uzavřela. Vlivem těchto skutečností se cyklická složka deficitu snížila na 0,2 %. Deficit

vládního sektoru tak byl v obou letech prakticky celý odrazem diskrečních opatření. Přestože v souladu s konvergenčním programem deficit v porovnání s předchozími lety výrazně poklesl na zmíněná 3 % HDP v roce 2004, v roce 2005 došlo k jeho opětovnému nárůstu na 3,6 % HDP, a tedy i ke zvýšení fiskálního úsilí. Což však mohlo být jednou z příčin zvýšeného tempa růstu reálné produkce.

V roce 2006 se česká ekonomika dostala do fáze expanze, kdy produkční mezera dosáhla 1,3 % PP. Reálný produkt meziročně vzrostl o 6,8 %, potenciální pak o 4,8 %. Cyklicky očištěný deficit i přesto činil 3,0 % HDP, byť v porovnání s předchozím rokem došlo k jeho snížení, a tedy i ke snížení fiskálního úsilí. Skutečný deficit vládního sektoru byl zmírněn přebytkovou cyklickou složkou rozpočtu ve výši 0,4 % HDP. V roce 2007 se ekonomika nacházela na vrcholu, kdy tempo růstu reálného produktu dosáhlo 6,1 % a inflační mezera plných 3,7 % PP. Došlo rovněž ke snížení cyklicky očištěného deficitu na 1,8 % HDP, přičemž skutečný deficit činil díky cyklickému přebytku pouze 0,7 % HDP. V tomto roce však již vlivem hospodářské krize začalo docházet ke zpomalování tempa růstu potenciálního produktu a v roce následujícím rovněž k výraznému zpomalení tempa růstu reálného produktu na 2,5 %. Česká ekonomika tak postupně vstoupila do recese. V roce 2008 došlo k prohloubení cyklicky očištěného, strukturálního i skutečného deficitu vládního sektoru, a tedy k opětovnému zvýšení fiskálního úsilí až na -2 p.b., jež mělo přirozeně za cíl zmírnění důsledků hospodářské krize.

Koncem roku 2008 a počátkem roku 2009 přijala vláda celou řadu stimulačních opatření, která dosahovala 2,2 % HDP roku 2008. Tato opatření byla původně rozložena do let 2009 a 2010 a byla zaměřena na nabídkovou stranu ekonomiky – jednalo se o opatření v oblasti nemzdových nákladů práce, investičních výdajů firem, exportu apod., blíže viz OECD (2010). I přesto se tempo růstu reálného produktu v roce 2009 propadlo na $-4,1$ % při současném poklesu tempa

Tabulka 2 Cyklický vývoj v ČR

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1. Růst reálného produktu (%)	4,5	6,3	6,8	6,1	2,5	-4,1	2,3
2. Růst potenciálního produktu (%)	4,5	5,2	4,8	3,7	3,1	2,3	1,6
3. Produkční mezera (% PP)	-1,6	-0,6	1,3	3,7	3,1	-3,4	-2,7
4. Saldo vládního sektoru (% HDP)	-3,0	-3,6	-2,6	-0,7	-2,7	-5,9	-4,7
5. Cyklická složka salda (% HDP)	-0,5	-0,2	0,4	1,1	0,8	-0,9	-0,8
6. Cyklicky očištěné saldo (% HDP) (4-5)	-2,4	-3,4	-3,0	-1,8	-3,6	-4,9	-4,0
7. Jednorázová a jiná přechodná opatření (% HDP)	-0,7	-1,3	-0,2	-0,3	-0,1	0,3	0,0
8. Strukturální saldo (% HDP) (6-7)	-1,7	-2,1	-2,8	-1,5	-3,5	-5,3	-4,0
9. Fiskální úsilí (p.b.)	4,1	-0,4	-0,7	1,3	-2,0	-1,8	1,3

Zdroj: MFČR (2011c)

růstu potenciálu na 2,3 %, které bylo způsobeno především poklesem souhrnné produktivity výrobních faktorů. Česká ekonomika tak dosáhla dna hospodářského cyklu s velikostí produkční mezery $-3,4$ % PP. Vládní deficit činil $-5,9$ % HDP a i přes vznik relativně velkého cyklického deficitu byl z převažující části výsledkem stimulačních opatření. Cyklicky očištěný deficit byl přitom zmírněn jednorázovými a jinými přechodnými opatřeními, ke kterým patřily např. jednorázové příjmy z prodeje emisních povolenek. Po úpravě o tato opatření činil výsledný strukturální deficit $5,3$ % HDP a fiskální úsilí dosáhlo hodnoty $-1,8$ p.b.

V roce 2010 přistoupila nová vláda ČR k plánu fiskální konsolidace a od stimulačních opatření bylo upuštěno. V tomto roce začalo docházet k oživování ekonomiky, reálný produkt se meziročně zvýšil o $2,3$ % a recesní mezera se snížila na $2,7$ % PP. Zpomalování růstu potenciálu české ekonomiky dosáhlo dle MFČR (2011b) svého dna. Zároveň došlo také k poklesu vládního deficitu na $4,7$ % HDP, a to především právě díky značnému omezení fiskálního úsilí, které činilo $1,3$ p.b. V tomto roce byla přijata diskreční opatření v rozsahu $2,8$ % HDP, která byla zaměřena především na příjmovou stranu rozpočtu. Došlo zejména ke zvýšení základní i snížené sazby DPH, spotřební daně, zvýšení sazby daně z nemovitostí a, jak bylo již uvedeno, ke zrušení řady protikrizových opatření.

Dle Procedury při nadměrném schodku, která byla s ČR zahájena v roce 2009, by měl být do roku 2013 vládní deficit snížen pod hranici 3 % HDP a fiskální úsilí by mělo dosahovat průměrné výše 1 p.b. ročně. Podle Fiskálního výhledu ČR (MFČR, 2011a) by se pak měl vládní deficit postupně snižovat ze $4,2$ % HDP v roce 2011 až na $1,9$ % HDP v roce 2014, kdy by mělo být dosaženo fiskálního úsilí ve výši $0,7$ p.b. Přípravovaná konsolidační opatření by se v první fázi měla dotknout především příjmové strany rozpočtu, v roce 2014 se pak přesunou spíše k veřejným výdajům. Vlivem těchto opatření by mělo zároveň dojít k mírnému zpomalení tempa růstu reálného produktu v roce 2011, které by se však poté mělo opět začít zvyšovat. Střednědobého fiskálního cíle v podobě strukturálního deficitu ve výši 1 % HDP by mělo být dosaženo v roce 2016 při vyrovnaném rozpočtu.

5. Závěr

Strukturální saldo vládního sektoru ČR dosahuje záporných hodnot bez ohledu na to, v jaké fázi hospodářského cyklu se ekonomika nachází. Fiskální úsilí, tedy meziroční změna strukturálního salda, která lépe vypovídá o charakteru fiskální politiky, resp. diskrečních opatření, však ukazuje, že v České republice byla diskreční opatření až do roku 2010 uplatňována spíše

v souladu s cyklem. Tedy že ve fázi expanze byla prováděna restriktivní politika, kdy docházelo ke snižování fiskálního úsilí, a ve fázi recese politika expanzivní, kdy bylo fiskální úsilí zvyšováno. Výjimkou byly roky 2005–2006, kdy došlo k prohloubení strukturálního deficitu i přes vysoká tempa růstu HDP, což může do značné míry souviset s politickým cyklem a oslabením úsilí o snížení nadměrného deficitu před volbami nebo také s jednorázovými vládními nákupy, které byly v těchto letech učiněny, avšak neměly za cíl ovlivnit úroveň produkce v ekonomice.

Nová vláda ČR, která vzešla z voleb v roce 2010, se v souladu s doporučeními Rady EU ve svém Programovém prohlášení, navzdory přetrvávající recesi, zavázala k fiskální konsolidaci, jejímž vlivem by mělo v roce 2011 dojít k opětovnému, avšak pouze krátkodobému poklesu tempa růstu reálného produktu. V dalších letech vláda předpokládá, že se tempo růstu reálného produktu bude neustále zvyšovat. Strukturální saldo vládního sektoru by tak mohlo být při splnění tohoto předpokladu a při současném nastavení fiskální politiky, dodržení konsolidační strategie a kladném fiskálním úsilí prakticky odstraněno v roce 2016.

Literatura

- BARRO, R. J. (1974). Are government bonds net wealth? *Journal of Political Economy* 82(6): 1095–1117. <http://dx.doi.org/10.1086/260266>
- BEZDĚK, V., DYBZCAK, K., KREJDL, A. (2003). Cyclically adjusted fiscal balance – OECD and ESCB methods. *Czech Journal of Economics and Finance (Finance a uver)* 53(11–12): 477–509.
- BRUNILA, A., HUKKINEN, J., TUJULA, M. (1999). Indicators of the cyclically adjusted budget balance: the bank of Finland's experience. *Bank of Finland Discussion Papers* 1/99: 1–30. Helsinky: Bank of Finland.
- CAJNER, T. (2005). Cyclically adjusted budget balances in Slovenia. *Prikazi in analize* 12(2): 39–56.
- DORNBUSH, R., FISCHER, S. (1994). *Makroekonomie*. Praha: SPN a Nadace Economics.
- EVROPSKÁ KOMISE (2005). *New and updated budgetary sensitivities for the EU budgetary surveillance. information note for the economic and policy committee*. ECFIN/B/6(2005)REP54508. Brusel.
- GIORNO, C. a kol. (1995). Estimating potential output, output gaps and structural budget balances. *OECD Economics Department Working Papers* 152: 1–53. Paris: OECD.
- GIROUARD, N., ANDRÉ, C. (2005). Measuring cyclically-adjusted budget balances for oecd countries.

OECD Economics Department Working Papers 434: 1–42. Paris: OECD.

GRUNDIZA, S., STIKUTS, D., TKACEVS, O. (2005). Cyclically adjusted balance of Latvia's general government consolidated budget. *Latvijas Banka Working Papers* 2005/05: 1–35. Riga: Latvijas Banka.

HUART, F. (2011). Has fiscal discretion during good times and bad times changed in the euro area countries? *Economics Bulletin* 31(1): 402–415.

IZÁK, V. (2008). *Fiskální politika*. Praha: Oeconomica.

MOLANA, H., MOUTOS, T. (1992). A note on taxation, imperfect competition and the balanced budget multiplier. *Oxford Economic Papers* 44(1): 68–74.

VAN DEN NOORD, P. (2000). The size and role of automatic fiscal stabilizers in the 1990s and beyond. *OECD Economics Department Working Papers* 230: 1–31. Paris: OECD.

ŠVALJEK, S., VIZEK, M., MERVAR, A. (2009). Cyclically adjusted budget balance: the case of Croatia. *Privredna Kretanja i Ekonomska Politika* 19(120): 49–82.

Další zdroje

MFČR (2011a). *Fiskální výhled*. [Online]. Dostupné z www: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/ek_fiskalni_vyhledy_62321.html>.

MFČR (2011b). *Konvergenční program České republiky*. [Online]. Dostupné z www: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/konvergen_programy_11267.html>.

MFČR (2011c). *Makroekonomická predikce*. [Online]. Dostupné z www: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/makro_pre.html>.

OECD (2010). *Ekonomický přehled České republiky, 2010, The OECD Policy Brief*. [Online]. Dostupné z www: <<http://www.oecd.org/dataoecd/6/24/44905613.pdf>>.

