

Vydává federální ministerstvo financí ve spolupráci se Státní bankou československou ve vydavatelství Economía, a. s. Praha

© federální ministerstvo financí

Adresa redakce: Vinohradská 49,
120 74 Praha 2

Telefon: 253 018 nebo 2110, linka 361

Vedoucí redaktor: Ing. Ivan Kočárník, CSc.

Publishers: Federal Ministry of Finance in Cooperation with Czechoslovak State Bank in Publishing House Economía, Prague

© Federal Ministry of Finance

Editor's Office: Vinohradská 49,
120 74 Prague 2, CSFR

Editor in Chief: Ivan Kočárník

OBSAH

- Věra KAMENÍČKOVÁ: Fiskální politika v roce 1991 549
Drahomíra VAŠKOVÁ: K otázce vlivu fiskální politiky a rozpočtového přebytku na agregátní poptávku 554
Dagmar HANZLOVÁ: Účinnost hospodářské politiky a teorie investičního chování 560
Miroslav SYNEK: Hodnocení investic v tržní ekonomice 572
Josef MERVART—Marie VAVREJNOVÁ—Karel GALGONEK: Testování fiskálního výnosu a účinků na cenové relace po zavedení daně z přidané hodnoty 584

Finance a úvěr v zahraničí

- Josef LUŇÁK: Rozpočtová soustava Spolkové republiky Německo 597

Recenze

- Aleš BULÍŘ: Monetární ekonomie pro pokročilé II (C. A. E. Goodhart) 612

Uprostřed čísla:
Celoroční rejstřík časopisu Finance a úvěr

CONTENTS

- Věra KAMENÍČKOVÁ: Fiscal Policy in 1991 549
Drahomíra VAŠKOVÁ: To the Issue of the Impact of Fiscal Policy and Budgetary Surplus 554
Dagmar HANZLOVÁ: Efficiency of Economic Policy and Investment Behavior Theory 560
Miroslav SYNEK: Evaluation of Investments in Market Economy 572
Josef MERVART—Marie VAVREJNOVÁ—Karel GALGONEK: Testing of Fiscal Revenue and Impacts on Price Relations after Implementation of VAT 584

Finance and Credit Abroad

- Josef LUŇÁK: The Fiscal System of the Federal Republic of Germany 597

Book-Review

- Aleš BULÍŘ:
(C. A. E. Goodhart) 612

In the middle of this issue:
Journal Year Index

Redakční rada: ing. Aleš Bulíř, ing. Belo Bosák, CSc., ing. Jozef Dančo, CSc., ing. Miroslav Hrnčíř, DrSc., ing. Miroslav Kerouš, ing. Jaroslav Klapal, ing. Ivan Kočárník, CSc., ing. Antonín Kotulán, CSc., ing. Vratislav Kulhánek, ing. Ivan Mikloš, Vladimír Rudlovčák, CSc., ing. Miroslav Purkyně, dr. ing. Dušan Tříška, CSc., prof. ing. Miroslav Tuček, CSc., ing. Peter Vajda, CSc., ing. Anton Vavro, CSc., doc. ing. Karol Vlachynský, CSc., ing. Jaromír Zahradník

K otázce vlivu fiskální politiky a rozpočtového přebytku na agregátní poptávku

Drahomíra VAŠKOVÁ*

Úvod

Ekonomická reforma je založena na koncepci rozsáhlé liberalizace (cen, zahraničního obchodu, přístupu tuzemských podnikatelů ke směnité měně) spojené při nerozvinutém trhu s restriktivně zaměřenou makroekonomickou politikou. V našich podmínkách má takto zaměřená politika tři složky: restrikcí měnově-úvěrovou, restrikcí fiskální a regulaci mzdového a důchodového vývoje. Cílem restriktivní politiky je navozovat takový vztah mezi agregátní nabídkou a agregátní poptávkou, který by neutralizoval nebezpečí inflační spirály.

Úvahy v tomto příspěvku o vlivu fiskální politiky a rozpočtového přebytku na agregátní poptávku vycházejí ze současného transformačního období čs. ekonomiky. Autorka se však nedomnívá, že by samotná specifika tohoto období výrazněji modifikovala obecnou platnost těchto úvah.

Rozpočtový přebytek a agregátní poptávka — měnová a fiskální restrikce

Přebytek rozpočtového hospodaření bývá nejčastěji postulován jako míra restriktivnosti fiskální politiky. V této části bude tento postulát prověřen a budou diskutovány logické a věcné vazby přebytku rozpočtového hospodaření a jeho souvislost zejména s restrikcí měnovou.

V první aproximaci je teze o restriktivním účinku rozpočtového přebytku zdánlivě správná: ve státním rozpočtu je soustředováno více prostředků, než je z něj vynakládáno. Přebytek státního rozpočtu tedy omezuje globální poptávku. K potvrzení či vyvrácení této teze je zapotřebí analyzovat způsoby použití rozpočtového přebytku.

Přebytek rozpočtu lze v zásadě použít:

1. na snížení vládního dluhu nebo posílení státních finančních aktiv,
2. na předčasný výkup státních dluhopisů.

V obou případech mohou být zdroje, jež byly původně odčerpány ze sektoru podniků a domácností, vráceny zpět do ekonomiky. V prvním případě přebytek státního roz-

* Ing. Drahomíra Vašková, CSc., pracovnice VŠE a FMF Praha

Příspěvek byl předán redakci 13. 11. 91.

počtu umožňuje centrální bance prostřednictvím refinančních úvěrů poskytnout dodatečné úvěrové zdroje obchodním bankám. Ty je mohou nabídnout zájemcům. Z tohoto hlediska je jedno, zda byl přebytek použit na snížení vládního dluhu, nebo na posílení státních finančních aktiv (v případě, že vládní dluh je nulový). Snížení úvěru vládě představuje stejný dodatečný zdroj úvěrů pro neveřejný sektor jako posílení státních aktiv.

Centrální banka jako nezisková instituce ovšem tyto dodatečné zdroje, dané rozpočtovým přebytkem, použít nemusí — může je zmrazit. Toto rozhodnutí však již spadá (za předpokladu, že bankovní soustava je nezávislá na vládě) do kompetence centrální banky, tudíž vychází z jí formulované měnové politiky.

Ve druhém případě, tedy při použití přebytku rozpočtu na předčasné vykupování vládních dluhopisů, se odčerpané prostředky vrací do ekonomiky bezprostředně.

Fiskální restrikce tak působí restriktivně pouze prostřednictvím měnové politiky, resp. tehdy, je-li i měnová politika centrální banky restriktivní.

Specifikum současné čs. situace po zahájení reformy spočívá v tom, že vládní dluh nevznikl primárně kumulací rozpočtových deficitů v minulých obdobích tak, jak je to běžné v tržních ekonomikách. Odráží ve značné míře důsledky likvidace pozůstatků předchozího systému řízení (devizový monopol státu, správa vládních úvěrů do zahraničí). Nárůst vládního dluhu ovlivnila devalvace Kčs vůči směnitelným měnám a převzetí vládních úvěrů do zahraničí vládou, kdy tyto vládní pohledávky jsou kryty bankovním úvěrem. Naopak ke snížení vládního dluhu přispěl mj. i přepočítání vládních úvěrů do zahraničí z XTR (převoditelných rublů) na USD. To vše jsou neopakovatelné, jednorázové jevy (i když jejich důsledky se mohou a budou projevovat i v delším období), které se však podílejí na tom, že vládní pozice vůči bankovnímu sektoru nemá jednoznačnou spojitost s rozpočtovým přebytkem.

Ilustrační příklad

Hodnocení dopadů fiskální politiky na agregátní poptávku je opřeno o údaje roku 1990 a o vývoj rozpočtových příjmů a výdajů souhrnu státních rozpočtů federace, České republiky, Slovenské republiky a místních rozpočtů (o tomto souhrnu dále mluvíme jako o veřejných rozpočtech).

V souladu se standardní praxí makroekonomické analýzy jsou data transformována na tzv. cash bázi, vycházející z pokladničních operací na účtech rozpočtů v průběhu kalendářního roku, a je provedena konsolidace těchto dat vyloučením identifikovatelných transferů mezi jednotlivými rozpočtovými stupni. Výsledek fiskální politiky v roce 1990 charakterizuje dosažený rozpočtový přebytek ve výši 6,9 mld. Kčs oproti 1,1 mld. Kčs v r. 1989, tj. jeho zvýšení o 5,8 mld. Kčs — viz *tabulka č. 1*.

Výsledný meziroční efekt změny přebytku veřejných rozpočtů představoval významný antiinflační faktor. Tohoto výsledku bylo dosaženo díky předstihu tempa růstu celkových příjmů před tempem růstu celkových výdajů o 1,3 bodu, resp. při výraznějším reálném poklesu celkových výdajů.

Z tabulky č. 1 vyplývá, že v souladu se započatými deregulačními procesy v ekonomice veřejné rozpočty neexpandovaly. Jejich procentní poměr k hrubému domácímu produktu poklesl z 47,9 % v roce předešlém na 46,7 % v roce 1990.

Hodnocení účinnosti rozpočtové restrikce agregátní poptávky je opřeno o analýzu vývoje a struktury rozpočtových výdajů do hlavních národohospodářských sektorů.

Tabulka č. 1 Vývoj příjmů a výdajů veřejných rozpočtů^a

v mld. Kčs

	1989	1990	index nominální	index reálný	deflátor ^b
příjmy	459,5	483,4	105,2	98,6	1,068
výdaje	458,4	476,5	103,9	97,4	1,068
přebytek	1,1	6,9			

poznámky: ^a Údaje veřejných rozpočtů z pokladního plnění byly upraveny takto:

- vypořádání bylo zahrnuto do výsledků následujícího roku;
- záporná daň z obrátu byla přefazena z příjmů do výdajů;
- odvody a dotace FENZO byly zahrnuty jako (dotační) saldo do výdajů.

^b Deflátor celkových příjmů a výdajů byl převzat z odhadů vývoje užitého hrubého domácího produktu a jeho komponent (zdroj FSÚ).

Z tohoto hlediska jsou výdaje rozpočtových a příspěvkových organizací chápány jako přímá poptávka veřejného sektoru. Výdaje do sektoru podnikového a obyvatelstvu modifikují (spolu s daněmi) disponibilní důchody těchto sektorů, a tím spoluutvářejí rozpočtové omezení pro růst jimi generované poptávky.

Snížení angažovanosti veřejných rozpočtů vůči národohospodářským sektorům se promítlo do struktury výdajů diferencovaně. Vzrostl podíl výdajů na veřejnou spotřebu, zejména na školství a zdravotnictví. Tyto výdaje, představující přímou poptávku veřejného sektoru, vzrostly v roce 1990 na 52,8 % z celkových rozpočtových výdajů oproti 51,5 % v roce předchozím.

V roce 1990 vzrostly přímé rozpočtové výdaje do veřejného sektoru o 15,5 mld. Kčs (o 6,6 %). Na jejich růstu se přímé investiční výdaje podílely ve výši 2,8 mld. Kčs a jejich tempo růstu (8,4 %) se pohybovalo reálně o 0,6 bodu pod tempem růstu tvorby fixního kapitálu. Přímé neinvestiční výdaje z veřejných rozpočtů vzrostly o 12,6 mld. Kčs (o 6,3 %). Tato skupina výdajů však byla výrazněji ovlivněna pohybem cenových hladin (cenový pohyb ve sféře nevýrobní spotřeby představoval přírůstek 8,2 %). Z toho lze vyvodit, že došlo k poklesu reálné úrovně poptávky realizované veřejným sektorem, a to o 1,6 %.

Restrikce agregátní poptávky prostřednictvím přímých rozpočtových výdajů se reálně promítla pouze do snížení veřejné spotřeby neinvestičního charakteru. Reálná úroveň veřejné spotřeby po odečtení inflačního pohybu byla konformní se základním cílem fiskální restrikce a eliminovala možnost vzniku inflačních tlaků z této oblasti.

Transferové výdaje veřejných rozpočtů v roce 1990 mírně vzrostly (přírůstek 2,5 mld. Kčs, tj. 1,1 %). Snížení angažovanosti veřejných rozpočtů se promítlo zejména do snížení podílu transferových výdajů na hrubém domácím produktu z 33,4 % na 32,2 % v roce 1990.

Transfery investičního charakteru, zahrnující investiční dotace hospodářským organizacím vč. peněžnictví, družstevním a jiným organizacím, se snížily o 0,8 mld. Kčs, tj. o 7,4 bodu. Vzhledem k jejich objemu nemohl tento pokles výrazněji působit na investiční poptávku podnikového sektoru.

Neinvestiční transfery podnikovému sektoru a obyvatelstvu vzrostly o 1,6 %, jejich nominální růst však byl znehodnocen cenovým růstem.

Vývoj transferových výdajů do jednotlivých národohospodářských sektorů proběhl diferencovaně, přičemž tato diferenciací odrážela dopady prvních transformačních kroků ekonomické reformy a priority sociální politiky vlády (snížení dotací podnikové

sféře, odstranění záporné daně z obrátu u potravin a změna cen a daně z obrátu u benzínu a nafty, změny sociálních důchodů a podpor v nezaměstnanosti).

Dosažení rozpočtového přebytku bylo dále komplikováno zvýšenými tlaky na růst sociálních výdajů v důsledku růstu nezaměstnanosti a na druhé straně ztrátami rozpočtových příjmů, jež vyplývaly z poklesu hospodářské aktivity a následných nižších hospodářských výsledků a daňových výnosů.

Všechny tyto kroky probíhaly na pozadí ekonomické stagnace a reálného poklesu hrubého domácího produktu, a pokud měl být splněn rozpočtový cíl ve formě zvýšení přebytku veřejných rozpočtů, mohl být splněn pouze koordinovanou aktivizací všech fiskálních nástrojů nejen na straně výdajů, ale i na straně příjmů, tedy převážně jako strukturální přebytek. Proto se blíže podíváme na sektorovou strukturu rozpočtového přebytku, resp. na její změnu. Základní údaje obsahuje *tabulka č. 2*.

Tabulka č. 2 Sektorová struktura přebytků veřejných rozpočtů v letech 1989 a 1990
v mld. Kčs

	příjmy		výdaje		příjmy--výdaje	
	1989	1990	1989	1990	1989	1990
podnikový sektor	232,0	240,9 ^a	77,3	76,9	154,7	164,0
obyvatelstvo	186,8	191,3	145,3	148,2	41,5	43,1
veřejný sektor	40,8	51,2	235,9	251,4	-195,1	-200,1

poznámka: ^a Do příjmů od podnikového sektoru je promítnut celý dopad změny daně z obrátu u benzínu a nafty hrazený organizacemi ve výši 10,5 mld. Kčs.

Tabulka č. 2 ilustruje souhrné meziroční změny disponibilních příjmů hlavních národohospodářských sektorů, tj. výsledný vztah veřejných rozpočtů k těmto sektorům.

Na meziročním zvýšení rozpočtového přebytku o 5,8 mld. Kčs se jednotlivé sektory podílely diferencovaně.

Nejvýznamnější změny proběhly vůči podnikovému sektoru. Vedle odbourávání dotací bylo součástí reformní strategie snížení odvodového zatížení podniků, přičemž obě opatření byla koordinována tak, aby nevyvolala dramatický pokles poptávky podnikového sektoru.

Výsledný vztah veřejných rozpočtů k podnikovému sektoru po promítnutí popsaného dopadu změny daně z obrátu u benzínu a nafty v roce 1990 je odvodový ve výši 164,0 mld. Kčs a proti předchozímu roku se zvýšil o 9,3 mld. Kčs, přičemž růst odvodů byl 3,8 % proti růstu dotací 1,9 % (včetně cenové dotace do potravinářskoprůmyslového komplexu, která zůstala po odstranění záporné daně z obrátu u potravin).

Na výdajové straně se nepodařilo dosáhnout předpokládaného snížení dotací hospodářským organizacím. Přesto pokles dotací státních rozpočtů podnikové sféře o 5,7 mld. Kčs byl hlavním faktorem poklesu podílu transferových výdajů na celkových výdajích. Pokud však zohledníme i kategorii FENZO, efekt rozpočtové restriktce se zvýší o dalších 2,3 mld. Kčs (FENZO poklesly o 31,9 %).

Ve vztahu k hospodářským organizacím (bez peněžnictví) bylo snížení dotací výraznější než snížení odvodů o 2,8 mld. Kčs. Ve vztahu k zemědělským družstvům tento efekt představoval 2,2 mld. Kčs.

Příjmy veřejných rozpočtů od obyvatelstva rostly pouze o 0,4 bodu rychleji než výdaje do tohoto sektoru (není zahrnut vliv zmiňovaných cenových dotací ve výši 4,1 mld. Kčs se stabilizujícím dopadem na ceny potravinářské produkce), takže výsledný

vztah ve prospěch veřejných rozpočtů se zvýšil o 1,6 mld. Kčs s restriktivním dopadem na poptávkové chování obyvatelstva.

Příjmy veřejného sektoru (tj. příjmy od rozpočtových a příspěvkových organizací a ostatní daně a poplatky) vzrostly o 25,5 %, a i když předstihly svým tempem tempo růstu výdajů veřejných rozpočtů do tohoto sektoru o 18,9 bodu, celkový dotační vztah veřejných rozpočtů k tomuto sektoru se zvýšil o 5,1 mld. Kčs. Výsledný vztah k tomuto sektoru významně ovlivnil souhrnný výsledek veřejných rozpočtů a částečně kompenzoval jejich restriktivní působení na poptávkové chování ostatních národohospodářských sektorů.

Usměrňování přímých rozpočtových výdajů veřejných rozpočtů se promítlo výrazněji do neinvestičních výdajů než do výdajů na investice. Zvýšení přímé vládní poptávky rozhodujícím způsobem ovlivnilo její zvýšení místními rozpočty (65 %). Místní rozpočty se rozhodujícím způsobem podílely i na nominálním a reálném přírůstku veřejných investičních výdajů. Přímé neinvestiční výdaje, které představují nejvýznamnější poptávkotvorný faktor veřejného sektoru, reálně nejvíce vzrostly právě u místních rozpočtů.

K restrikci došlo převážně u státních rozpočtů, kde reálně stagnovaly přímé neinvestiční výdaje, ale kde došlo i k mírnému snížení transferových výdajů do národohospodářských sektorů, zejména vůči sektoru podnikovému.

Vliv inflace na přebytek státního rozpočtu

Zásadním problémem je vliv inflace, resp. otázka, zda vůbec — a v případě, že ano, jakým způsobem — se inflace promítne do úvah o rozpočtovém přebytku. Pro danou úvahu je nezbytné rozlišit, zda skutečná míra inflace odpovídá míře projektované, či zda je vyšší (nižší). Vycházíme z toho, že typičtější je situace, kdy skutečná míra inflace přesáhne míru očekávanou, tak jako tomu bylo v našem případě počátkem roku 1991. Vývoj v tomto období a z něj vyplývající poznatky lze shrnout takto:

Za předpokladu, že anticipovaná (projektovaná) inflace byla již promítnuta jak do příjmů, tak i do výdajů státního rozpočtu, ovlivní neanticipovaná inflace, přesněji rozdíl mezi její očekávanou a skutečnou výší, nejprve příjmy státního rozpočtu a teprve později výdaje (v okamžiku jejich valorizace). V první fázi tedy přispívá k vytvoření přebytku (event. ke snížení schodku) rozpočtového hospodaření. Ve fázi druhé, s určitým (větším či menším) zpožděním, dochází zpravidla k valorizaci výdajů (například do výše zaručující zachování jejich reálné úrovně; pokud se však neanticipovaná inflace nepromítne v plné výši do rozpočtových výdajů, dojde k jejich reálné restrikci). Všeobecně lze tedy očekávat, že po prvotním růstu přebytku státního rozpočtu v podmínkách neanticipované inflace bude následovat v druhé fázi jeho opětovný pokles, přičemž to, zda se konečný výsledek rozpočtového hospodaření přiblíží k původně projektované výši, či nikoliv, je především věcí správnosti odhadu konečné výše příjmů a návazně i míry provedené valorizace výdajů. Snížování výše kumulovaného přebytku pak fakticky znamená, že v příslušném období, kdy k tomuto jevu dochází, je vlastně rozpočtové hospodaření deficitní. Je tedy správný závěr, že v této druhé fázi valorizace výdajů dochází de facto k opětovnému růstu vládního dluhu a že *vliv inflace je tudíž v konečné rovině, zejména pokud jde o relaci přebytku rozpočtu k HDP, v zásadě neutrální* (za předpokladu, že rozsah valorizace odpovídá skutečné míře neanticipované inflace a že příjmy i výdaje jsou stejně ovlivněny cenovým vývojem charakterizovaným stejným cenovým deflátorem).

Podstatným okamžikem této úvahy je, jakým způsobem je použit neočekávaný přebytek v podmínkách neanticipované inflace. O této otázce již byla zmínka s tím, že o jeho nepoužití, event. použití rozhoduje centrální banka jako garant měny. Hypoteticky si lze představit i situaci, že by býval byl použit např. ke zvýšení refinančních úvěrů. Nyní — v okamžiku, kdy klesá přebytek rozpočtového hospodaření a opětovně roste vládní dluh — přicházejí v úvahu dvě řešení: byl-li neočekávaný přebytek rozpočtu v první fázi centrální bankou zmrazen, dochází ve fázi druhé k opětovnému použití těchto zmrazených prostředků (toto je naše současná situace). Pokud by býval byl použit, bylo by zřejmě řešením pokrýt současný průběžný schodek rozpočtového hospodaření např. vydáním státních pokladničních poukázek, event. pokrýt jej emisí peněz (tato dvě hypotetická řešení se diametrálně liší svými měnovými důsledky).

V této souvislosti se projevuje markantní specifická situace, kdy *dosud nejsou rozvinuty alternativní formy financování schodku rozpočtového hospodaření* (státní pokladniční poukázky), což kromě jiného vyplývá i z neexistence finančního a kapitálového trhu. Jde o to, že zatímco při rozhodování o alokaci přebytku rozpočtového hospodaření je centrální banka v zásadě na vládě nezávislá, v situaci, kdy rozpočtové hospodaření přechází do schodku, nemá tato banka jinou možnost, než úvěr poskytnout.

Popsaný vliv inflace na přebytek státního rozpočtu a jeho eventuální měnové důsledky platí i pro případ, že do státního rozpočtu byla projektovaná inflace záměrně zahrnuta jen částečně s cílem dosáhnout reálné restriktce rozpočtových výdajů, tak jako tomu bylo v případě státního rozpočtu na rok 1991.

Pracovní závěry

Dílejší závěry analýzy fiskální politiky v roce 1990 ukazují dopady celého souboru daňových a výdajových rozhodnutí. Problém samotného přebytku rozpočtového hospodaření v podmínkách neexistence finančních trhů a neexistence alternativních způsobů jeho alokování byl tak transformován do problému struktury rozpočtových příjmů a výdajů a jejich výsledného dopadu do rozpočtového omezení jednotlivých národohospodářských sektorů a zprostředkovaně na jejich poptávkové chování.

Jestliže u veřejného sektoru bylo možné přímo usuzovat na rozpočtovou restriktci efektivní poptávky, poptávkové chování ostatních sektorů bylo kriticky závislé na jejich přístupu k penězům, resp. na realizaci politiky měnové.

SUMMARY

To the Issue of the Impact of Fiscal Policy and Budgetary Surplus on Aggregate Demand

This article deals with the issue of the impact of budgetary surplus on aggregate demand. The first part shows, that the budget surplus is allocated through the monetary system and can be used alternatively either to reduce the internal state debt, or for activities with state equities. The second part presents an analysis of the impact of restrictive budgetary policy on financial position of different economic sectors. The last part deals with different aspects of the budget surplus under inflationary development within the domestic economy.