

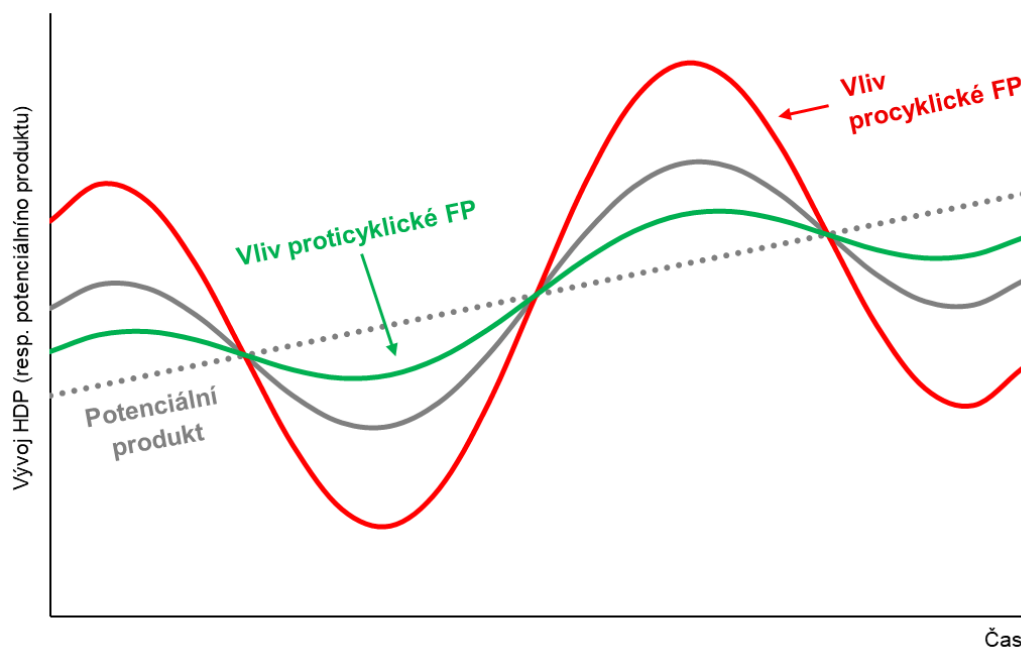
Proč by stát měl v dobrých časech šetřit a v horších pomáhat?

Luboš Komárek a Ondřej Šíma

V blogovém příspěvku vysvětlujeme, proč fiskální politika nemá ekonomiku rozhoupávat, ale naopak ji uklidňovat, a proč je klíčem k odolné ekonomice i zdravým veřejným financím schopnost myslet dopředu, nejen na dnešek. Když se ekonomice daří, je potřeba budovat rezervy. A když přijdou horší časy, právě tyto rezervy umožňují státu pomoci lidem i firmám tlumit dopady krize. Rozumně nastavená fiskální politika tak nepřilévá olej do ohně v době růstu, ani neprohlubuje problémy v recesi, ale funguje jako stabilizační kotva celé ekonomiky.

Veřejné finance mohou ekonomice pomáhat zvládat výkyvy ve vývoji ekonomiky. Tyto výkyvy v tržním hospodářství neumíme odstranit, a tak se máme někdy hůře, někdy lépe. Hlavním faktorem, který za tímto vývojem stojí, jsou očekávání. Pokud domácnosti nebo firmy vidí svoji budoucnost růžově, více utrácí a investují: ekonomika roste. Opačně je tomu v situaci, kdy vidina zítřků není optimistická: lidé šetří, firmy realizují jen nutné investice. Ekonomové toto kolísání nazývají hospodářským cyklem. Jeho obvyklý průběh vidíme v grafu (šedá plná křivka v grafu 1). Ideální je, když fiskální politika (FP) vlády výkyvy ekonomiky tlumí (zelená křivka), místo aby je ještě zesilovala (červená křivka). Ze střednědobého pohledu je tedy vhodné, aby se vývoj HDP co nejméně vzdaloval od svého dlouhodobě udržitelného tempa, tedy od pohybu tzv. potenciálního produktu (šedá tečkovaná čára).

Graf 1 Působení fiskální politiky na vývoj ekonomiky (HDP)



Zdroj: NRR.

Fiskální politika by se tedy měla chovat proticyklicky. Když se ekonomice daří a roste rychleji, než „na co má“, tedy, než je její dlouhodobě udržitelné tempo, stát obvykle vybírá více na daních a jeho příjmy rostou. V takové situaci by mělo být hospodaření vládního sektoru spíše zdrženlivé – například vytvářet rezervy, „umazávat“ minulé deficity nebo brzdit růst výdajů. V době hospodářského útlumu je naopak vhodné ekonomiku podpořit, například vyššími veřejnými investicemi nebo dočasnými opatřeními na podporu domácností a firem. Takový přístup pomáhá ekonomiku stabilizovat a zároveň vytváří důležitý fiskální „polštář“ pro horší časy.

Jednoduché přirovnání najdeme v rozumném chování domácnosti. Pokud rodině v dobrých letech výrazně rostou příjmy, je prozíravé část peněz odložit stranou. Díky tomu může domácnost lépe překlenout horší časy. V období, kdy například jeden z členů přijde o práci nebo z jiných důvodů rodině klesnou příjmy, je možné využít úspory, a překlenout tak obtížnější období. Podobně by měly fungovat i veřejné finance.

Problém se dostaví, když fiskální politika působí opačně, tedy procyklicky. To znamená, že v dobrých časech vlády výrazně zvyšují výdaje nebo snižují daně, čímž ekonomiku ještě více „přehřívají“. Prostě, jak peníze mají, tak je hned utratí... Takový postup bude hospodářské výkyvy ještě více prohlubovat – ekonomika v dobrých časech roste příliš rychle a doprovodným jevem je zrychlující se míra inflace. Opačná situace nastává, když v recesi vlády začnou rozpočty rychle utahovat (tj. omezovat výdaje anebo zvyšovat příjmy). Pak v těchto horších časech hospodářský výkon klesá ještě výrazněji, protože fiskální opatření ekonomiku dále dusí.

Stabilizační role veřejných financí se opírá o dva typy opatření. První ekonomové nazývají *automatickými stabilizátory*. Pro příklady nemusíme chodit daleko, známe je. Jde například o daně z příjmů (daně z příjmů právnických osob, tj. firem, a daně z příjmů fyzických osob) nebo dávky v nezaměstnanosti. Sazba těchto daní z příjmů je stanovena v procentech. Pokud tedy rostou korunové příjmy občanům či firmám, pak se základ daně z příjmu, z něhož se daň vybírá, zvyšuje, což s sebou přináší i vyšší veřejné příjmy. Názorným příkladem automatického stabilizátoru je progresivní daň z příjmů, kdy se zvyšujícím se příjmem roste průměrná daňová sazba a se snižujícím se příjmem se průměrná daňová sazba naopak snižuje. V případě dávek v nezaměstnanosti zase roste objem vyplacených peněz s tím, jak přibývá občanů, kteří v recesi či krizi ztratili práci.

Druhý typ nástrojů je označován jako *diskreční opatření*, tedy vědomá rozhodnutí vlády o změnách v oblasti daní, transferů nebo veřejných investic. A právě u nich je klíčová role správného načasování, aby působily proti výkyvům ekonomiky, nikoli je podporovaly. Vestavěné stabilizátory fungují jako termostat v bytě: když ekonomika ochladne, samy přidají podporu, a když se přehřívá, samy ji ubírají – bez zásahu vlády. Diskreční opatření jsou pak jako člověk, který navzdory nastavenému termostatu přijde k topení a ručně otočí kohoutkem nebo přinese přímotop – podle toho, jak situaci vyhodnotí.

Diskreční opatření ale musíme správně zapínat i vypínat, tedy dodržet jejich dočasnost. Důležité pro vyhlazení hospodářského cyklu – tedy zmírnění dob špatných, ale i nezdravého přehřívání v dobách dobrých – není jen jejich správné a včasné zavedení, ale rovněž konec jejich platnosti. Pokud se však z původně přechodných opatření stanou změny trvalé, mohou dlouhodobě zhoršit stav veřejných financí. Proto je při nastavování fiskální politiky důležité myslet nejen na aktuální kondici ekonomiky, ale i na dlouhodobou udržitelnost veřejných financí. Jsou to totiž peníze nás všech!

Zkušenost České republiky za posledních dvacet let ukazuje, že ideál proticyklické politiky se ne vždy dařilo naplnit. Před globální finanční krizí se veřejné finance postupně zlepšovaly, což lze hodnotit pozitivně. Naopak období po roce 2009 přineslo kombinaci podpory ekonomiky i nečekaných úsporných kroků, které mohly recesi prohlubovat. Zvláště poučné je období let 2017 až 2019. Ekonomika rostla, nezaměstnanost byla nízká, ale fiskální politika zůstávala expanzivní. Výsledkem bylo, že se nevytvořil dostatečný fiskální polštář pro horší časy. Ty přišly s pandemií COVID-19. V letech 2020 a 2021 stát podporoval ekonomiku v době útlumu. Problém ale nastal ve chvíli, kdy část dočasných diskrečních opatření přešla do trvalých změn (např. zrušení zdaňování superhrubé mzdy zavedené v době pandemie COVID-19). Následující roky přinesly další výzvy – energetickou krizi, vysokou inflaci i geopolitické napětí. Fiskální politika byla sice umírněnější než v pandemii, ale vliv dříve provedených fiskálních opatření silně zatěžoval hospodaření vlády. To ukazuje, jak obtížné je „vrátit věci zpět“ po mimořádných opatřeních. Podrobnější odpověď na působení fiskální politiky v České republice v létech 2002–2024 naleznete ve studii NRR „[Nastavení fiskální politiky v hospodářském cyklu](#)“.