

Může být fiskální politika „nezávislá“?

17.března 2004 Martin Kocourek

Tato stať reaguje na článek pánů Alesina a Giavazziho, profesorů ekonomie z Harvardské a Milánské univerzity (viz časopis Ekonom č. 1 z 8. 1. 2004), „o neblahém vlivu politiků na fiskální politiku“. K eliminaci těchto „neblahých vlivů politiků na fiskální politiku“ zastávají alternativní názor, že by fiskální politiku mohli formulovat „nezávislí odborníci“ a stanovovat pravidla by mohla „nezávislá byrokracie“ (podobně jako tomu je u měnové politiky). Jinými slovy fiskální (nebo-li rozpočtová) politika by byla „nezávislá“. Jistě zajímavý, dost lákavý, a zdaleka ne nový koncept fiskální politiky, postavený na logickém argumentu, že když může být nezávislá měnová politika, mohla by být nezávislá i politika fiskální. Na první pohled možná logické, ale je zde opomenut jeden zásadní problém, a tím je jak něco společného, tak několik rozdílů mezi oběma politikami, a i proto si tento alternativní názor zaslouží podrobnější rozbor.

Společné má měnová a fiskální politika to, že obě patří mezi oblasti, ve kterých nelze podle Arrowova teorému nemožnosti (škola veřejné volby) dosáhnout společenského preferenčního uspořádání.

Jinými slovy pro obě oblasti nelze stanovit jednomyslné (objektivní) společenské preferenční cíle. Cíle u obou politik lze tedy stanovit pouze na základě individuálního uspořádání preferencí, jejichž stanovení může učinit - před-po-klá-dá-me-li, že žijeme v demokratickém společenském uspořádání - pouze politická reprezentace, a to prostřednictvím politického trhu a svobodných voleb.

Zjednodušeně řečeno, cíle u obou politik musí být formulovány politicky, jakkoliv mají výsostně ekonomické důsledky. Jiný postup v demokracii díky existenci Arrowova teorému není možný. To je tedy to, co má měnová a fiskální politika společné.

Rozdíl mezi oběma politikami spočívá v tom, že v oblasti měnové politiky se postupem času a zkušeností (a teprve v 70. letech 20. století) podařilo dosáhnout tak vysoké politické shody na jejich základních cílech a společenské prospěšnosti těchto cílů (stabilita měny, resp. stabilita cen), že naplňování těchto cílů bylo pro jistotu svěřeno do rukou „nezávislých (resp. nevládních) institucí“, resp. do rukou jejich „nezávislých (nevládních) reprezentantů“. V tomto kontextu je ale velmi naivní si myslet, že jak tyto nezávislé instituce, tak jejich reprezentanti jsou „nezávislí“ na politické situaci, či politické reprezentaci, neboť jejich „nezávislost“ je vymezena v politických dokumentech a ujednáních (nejčastěji v ústavách) té či oné země. Nezávislost tak nespočívá v nemožnosti politické změny cílů a charakteru institucí v oblasti měnové politiky, ale v obtížnosti provedení těchto změn ze strany politické reprezentace.

U fiskální politiky je tomu na rozdíl od měnové politiky tak, že se doposud nepodařilo politicky uspořádat individuální preference v oblasti cílů fiskální politiky tak, aby politická shoda byla taková a tak podrobná, aby ji bylo možné promítnout jak do ústavních zákonů, tak aby bylo možné jejich realizaci svěřit do rukou nezávislé instituce. Hlavním důvodem této neshody je zejména to, že už ústavní formulování základních cílů fiskální politiky a jejich nástrojů je velmi obtížné, ne-li nemožné. Tento hlavní důvod je důsledkem faktu, že fiskální politika je implicitně hlavním tématem všeobecných voleb, neboť pouze fiskální politika umožňuje politické reprezentaci formulovat a realizovat volební programy, na jejichž základě vznikl její mandát. A vzhledem k tomuto faktu, a vzhledem k tomu, že voliči se chovají podle schématu racionální ignorance a podléhají tak efektu krátkozrakosti, nelze vůbec předpokládat, že by se jedna či druhá strana politického trhu (politici, resp. voliči) vzdala možnosti ovlivňovat zejména krátkodobě - střednědobou fiskální politiku (tj. tvorby volebních programů, resp. rozhodování o jejich realizaci).

Co je ale možné a reálné, je usilování o formulování dlouhodobých cílů fiskální politiky, stejně jako nástrojů k jejich dodržování a vynucování. Příkladem tohoto přístupu je např. návrh ústavního zákona o rozpočtové kázi České republiky, který ODS - bohužel - neúspěšně předložila v Poslanecké sněmovně před rokem, dalším příkladem také jsou návrhy ústavních zákonů o vyrovnaných státních rozpočtech.

Závěrem je nutné říci, že vše, co jsem se snažil v této stati popsat a zdůvodnit, je obsahem uznávané

ekonomické školy a teorie, již výše zmíněné školy veřejné volby (public choice), reprezentované nositelem Nobelovy ceny za ekonomii, Jamesem Buchananem. Tedy „nic nového pod sluncem“. Zjednodušeně řečeno, pokud nás neblahý vliv politiků na fiskální politiku opravdu trápí, je zbytečné vést diskusi o chování politiků, neboť to je jen důsledek současných fiskálních pravidel. Vedme ale vážnou diskusi o co nejširších společenských cílech fiskální politiky a maximální možnou shodu promítněme do ústavních fiskálních zákonů, neboť jen tak dáme politikům pevné fiskální mantinely, a pouze tak odstraníme příčiny současného - a tolik kritizovaného