

Státní rozpočet

27.1

VEŘEJNÉ ROZPOČTY A STÁTNÍ ROZPOČET

Veřejné rozpočty jsou širším pojmem než státní rozpočet. Do veřejných rozpočtů patří vedle státního rozpočtu také rozpočty obcí (místní rozpočty).

Podíl veřejných rozpočtů na HDP nám ukazuje, jak velký je u nás veřejný sektor. Podívejte se na tabulku 27 – 1.

Veřejné výdaje v ČR*

Rok	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
podíl veřejných výdajů na HDP v %	43,0	42,1	41,7	40,9	41,9	43,7	44,2	46,6	46,3

Tabulka 27 – 1

Pramen: MF ČR

Poznámka: * Bez čistých půjček.

Jak vidíte, podíl veřejných výdajů na HDP je poměrně vysoký. Znamená to, že je u nás kolem 40 % vytvořeného HDP přerozdělováno prostřednictvím veřejných rozpočtů. V tom se ale nikterak nevymykáme průměru vyspělých zemí, zejména evropských, jak ukazuje tabulka 27 – 2.

Evropské země mají všeobecně vyšší podíl veřejných výdajů než zámořské hospodářské velmoci – USA a Japonsko. Ale tabulka ukazuje jinou zajímavou věc. V posledním století se podíl veřejných výdajů ve všech zemích neustále zvyšoval. K hlavním důvodům patří rostoucí význam veřejných statků ve vyspělých společnostech a intenzivnější přerozdělování. Ale nezanedbatelnými příčinami jsou také tlaky zájmových skupin a bujení byrokracie.

Otázka 3.

Jistá mezinárodní organizace se rozhodne pomoci záchraně krkonošských lesů a poskytnete nám větší dolarovou částku jako dar.

- Jaký to bude mít vliv na kurz koruny? Popište, jak se tento vliv bude prosazovat.
- Jaký to bude mít vliv na běžný účet platební bilance?

Otázka 4.

Jistá německá firma koupí český podnik za 2 miliardy korun. Jaký to bude mít vliv na naši platební bilanci a na naši bilanci zboží a služeb?

Otázka 5.

V roce 1997 byl zahraniční dluh ČR v přepočtu na jednoho obyvatele poměrně vysoký, jak vidíte z tabulky:

Hrubý zahraniční dluh na jednoho obyvatele v r. 1997 (USD)

ČR	1 980
Polsko	1 110
Maďarsko	2 718
Slovensko	1 175

Pramen: TOMŠÍK, V. Transformace ekonomik zemí střední a východní Evropy. Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, 1998, č. 5.

a) Lze z těchto údajů vyvodit, že jsme zadluženější než Polsko?

b) Lze z těchto údajů vyvodit, že má každý z nás, včetně kojenců, dluh 1 980 amerických dolarů čili téměř 70 tisíc korun?

Otázka 6.

Jistý český politik, který obhajoval omezení dovozu zahraničních automobilů, použil tento argument: „Ochrana domácího trhu automobilů před zahraniční konkurencí je ochranou domácích pracovních míst. Náš dovoz německých, amerických a japonských automobilů zaměstnává německé, americké a japonské dělníky, zatímco české dělníky vyhazuje z práce.“ Je to skutečně tak?

Otázka 7.

Když se na sklonku 90. let začalo uvažovat o našem vstupu do Evropské unie, mnozí ekonomové vyslovovali obavy, zda budeme dost konkurenceschopní, abychom vydrželi konkurenci výrobců vyspělých zemí EU. Němečtí, francouzští, belgičtí a jiní výrobci mají přece mnohem vyšší úroveň produktivity práce a kvality zboží než čeští výrobci a mohli by české firmy vytlačit z trhu.

a) Jsou tyto obavy odůvodněné v režimu volně pohyblivého kurzu koruny?

b) Jsou tyto obavy odůvodněné v případě, že bychom se připojili také k měnové unii a začali místo koruny používat euro?

Otázka 8.

Někteří naši ekonomové vyzítali vláde, že připustila neregistrovaní liberalizaci zahraničního obchodu: snížila česká dovozní cla na nižší úroveň, než jakou vůči nám uplatňovaly jiné země (včetně Evropské unie). Taková neregistrovaní liberalizace obchodu podle nich vedla ke chronickým schodkům naší obchodní bilance, k vytlačování našich výrobců z trhu a k růstu nezaměstnanosti.

Souhlasíte? Může mít neregistrovaní liberalizace skutečně takové důsledky?

Vývoj veřejných výdajů ve vyspělých zemích v % HDP

Rok	1870	1913	1920	1937	1960	1980	1994
Francie	12,6	17,0	27,6	29,0	34,6	46,1	54,9
Itálie	11,9	11,1	22,5	24,5	30,1	41,9	53,9
Německo	10,0	14,8	25,0	42,4	32,4	47,9	49,0
V. Británie	8,3	9,1	15,4	20,7	27,9	42,6	47,2
Japonsko	8,8	8,3	14,8	25,4	17,5	32,0	35,8
USA	3,9	1,8	7,0	8,6	27,0	31,8	33,5

Tabulka 27 - 2 Pramen: JONÁŠ, J. Ekonomická transformace v ČR, makroekonomický vývoj a hospodářská politika. Praha : Management Press, 1997

Státní rozpočet představuje dominantní část veřejných rozpočtů. V roce 1997 byl u nás podíl státního rozpočtu na veřejných rozpočtech zhruba 77 %. Zbytek připadal na rozpočty obcí. V dalším výkladu se již soustředíme jen na státní rozpočet.

Tabulka 27 - 3 ukazuje státní rozpočet České republiky, sestavený na rok 2001. Struktura je poněkud zjednodušená a upravená pro studijní účely.

Státní rozpočet ČR na rok 2001 (mld. Kč)

A Příjmy státního rozpočtu	+630,7
A1 Příjmy z daní a poplatků:	+359,4
Z toho:	
daně z příjmů fyzických osob ¹	76,5
daně z příjmů právnických osob ²	52,8
daň z přidané hodnoty	136,0
spotřební daně ³	67,2
správní a soudní poplatky	7,1
clo	12,2
daň dědická, darovací a z nemovitostí	7,6
A2 Pojistné na sociální zabezpečení⁴	+234,4
A3 Příjmy z vlastní činnosti	+23,0
A4 Ostatní příjmy⁵	+13,9
B Výdaje státního rozpočtu	-650,7
B1 Platy a nákupy	-178,0
rozpočtových organizací ⁶	
B2 Příspěvky příspěvkovým organizacím a vysokým školám	-82,9
B3 Příspěvky územním rozpočtům⁷	-24,6
B4 Transfery	-324,0

Z toho:	obyvatelstvu ⁸	280,0
	podnikatelským subjektům ⁹	34,3
	a neziskovými organizacím	9,7
	ostatní	
B5 Příspěvky zdravotním pojišтовnám a státním fondům¹⁰		-32,2
B6 Půjčky		-7,2
B7 Ostatní¹¹		-1,8
Schodek státního rozpočtu		-20,0

Tabulka 27 - 3

Pramen: MF ČR

Poznámky:

¹ Ide o daně z osobních důchodů (mezi, dividend, úroků).

² Ide o daně ze zisků firem.

³ Spotřební daně se platí zejména z benzínu, tabáku, alkoholu aj.

⁴ Ide hlavně o důchodové pojištění, na které připadá 180 mld. Kč. Dále jde o nemocenské pojištění a pojištění v nezaměstnanosti.

⁵ Například z prodeje státního majetku, příspěvky od zahraničních institucí aj.

⁶ Rozpočtové organizace jsou státní úřady a jiné instituce, financované výhradně ze státního rozpočtu.

⁷ Stát přispívá do rozpočtu obcí, které mají malé vlastní příjmy.

⁸ Jde hlavně o starobní důchody, nemocenské dávky, podpory v nezaměstnanosti, příspěvky na děti a další sociální dávky.

⁹ Sem patří dotace zemědělcům a jiným podnikatelům, dotace státním podnikům, jako jsou České dráhy aj.

¹⁰ Stát platí zdravotní pojištění za děti, důchodce a další nevýdělečné osoby.

¹¹ Například členské příspěvky zahraničním institucím aj.

27.2

BYROKRACIE A BUJENÍ STÁTNÍHO ROZPOČTU

Byrokraté na rozdíl od *politiků* nejsou závislí na výsledcích voleb. Jsou do svých funkcí jmenováni, jsou považováni za apolitické odborníky a neodcházejí, když se změní vláda.

Aby nebylo mýlky – dobrou byrokracií potřebujeme právě tak jako dobrou policii, dobré učitele, dobré lékaře nebo dobré bankovní úředníky. Kvalitní státní správa je pro fungování ekonomiky a pro ekonomický růst právě tak důležitá jako efektivní soukromý sektor. Avšak na rozdíl od soukromého sektoru se ve státní správě projevuje tendence, které říkáme *bujení byrokracie*. Tento jev vysvětlil ve své teorii byrokracie Američan William Niskanen (Byrokracie a reprezentativní vláda, 1971). **Byrokrat má své osobní cíle a zájmy, které jsou mu přirozeně bližší než zájmy daňového poplatníka.** Pokusme se pochopit jeho chování.

Cíle a chování byrokrata

Pan Petráček je ředitelem odboru jednoho ministerstva. Pracuje v této funkci již patnáct let. Když se jej zeptáme, co považuje za svůj úspěch, odpoví s hrdo-
stí, že se mu za těch patnáct let podařilo zvětšit svůj odbor dvojnásobně co do
počtu zaměstnanců a trojnásobně co do jeho rozpočtu.

Pan Petráček je přesvědčen, že jeho odbor je pro chod ministerstva a státu
nepostradatelný. Nikdy jej ani ve snu nenapadlo zapochybovat o smysluplnosti
vyplňovaných výkazů, zpráv, statistik nebo dokonce o potřebnosti povolení, které
vydává soukromým žadatelům. Brzy si uvědomil, že jeho vlastní prestiž, vliv
a plat jsou přímo úměrné velikosti jeho úřadu. Od té doby se jeho cílem stalo
zvětšování tohoto úřadu.

Zvětšovat ministerský odbor ovšem znamená zvětšovat jeho rozpočet. Bude-li
mít Petráčkův odbor větší rozpočet, bude moci zaměstnat více lidí a také rozší-
řovat svou agendu – zvětšovat počet kompetencí a činností. Více podřízených při-
náší panu Petráčkovi nejen subjektivní pocit vlastní důležitosti, ale i faktický růst
vlivu na ministerstvu. Větší rozpočet mu umožní zaměstnat nejen více lidí, ale
i kvalitnější odborníky, kteří zvládnou náročnou práci a odlehčí samotnému šéfo-
vi odboru. Pan Petráček pak bude moci jen zběžně kontrolovat jejich práci, řídit
je „konceptně“ a excelovat na poradách vedení.

Panu Petráčkovi přirozeně leží na srdci i zájmy jeho podřízených. Chce, aby
byli spokojeni, a proto se snaží vycházet vstříc jejich požadavkům na vybavení
jejich kanceláří lepším nábytkem a výpočetní technikou. Také chápe jejich stes-
ky nad tím, že jsou pracovní přetížení a že by měl úřad přijmout další sílu. Pan
Petráček je dobrý šéf a neustále přesvědčuje své nadřízené o nutnosti zvýšit roz-
počet svého odboru. Bije se za svůj rozpočet jako lev. Proč ne – vždyť nejde
o jeho peníze.

Byrokrat bojuje o zvětšování rozpočtu svého úřadu (své sekce, odboru, odděle-
ní). Ví totiž, že **od velikosti jeho rozpočtu se odvíjí jeho vlastní vliv, prestiž i příjem.**

Protože se podobně jako náš pan Petráček chovají i ostatní vedoucí pracovníci minist-
terstva, vzniká tlak na růst rozpočtu celého ministerstva. Jak na to reaguje ministr?

Ministrovo dilema

Když pan Petráček přichází za ministrem s požadavky na zvětšení rozpočtu
svého odboru, ministr zpočátku odmítá. Pan Petráček však má silné argumenty:
bez dostatečného rozpočtu nemůže odbor kvalitně a kvalifikovaně plnit své úkoly,
své funkce, své poslání.

Ministr se tedy snaží dopátrat, jaké že to vlastně Petráčkův odbor plní úkoly,
funkce a poslání? Kde by se to dozvěděl? Jedině u samotného pana Petráčka. Ne-
existuje totiž jiné ministerstvo a jiný odbor, který by měl podobnou agendu jako

Petráček. Pan Petráček má na činnosti svého odboru monopol. Ministr se musí
spokojit s tím, co mu pan Petráček řekne.

Ministr se tedy snaží panu Petráčkovi vyjít vstříc a část rozpočtu ministerstva
chce přerozdělit v jeho prospěch. Ale brzy zjistí, že obdobné požadavky mají
všichni vedoucí pracovníci na ministerstvu. Všichni mají stejný cíl – zvětšit roz-
počet svého úřadu. Ve snaze vybojovat si co nejvyšší podíl na rozpočtu minister-
stva, vymýšlejí si byrokraté nové činnosti, které jsou pro chod resortu „nezbytné“.
Co má ministr dělat? Přichází na zasedání vlády s požadavkem na zvětšení roz-
počtu svého ministerstva. Jenže zjišťuje, že se stejným požadavkem přicházejí
všichni ministři. Na jejich ministerstvech jsou pochopitelně stejní byrokraté se
stejnými cíli a požadavky.

Ministr se o rozpočet svého ministerstva bije jako lev. Proč ne – vždyť nejde
o jeho peníze.

**Byrokraté mají nad politiky informační převahu. Politikové přicházejí a odchá-
zejí, byrokraté zůstávají.** Informační převaha byrokratů nad politiky však vyplývá
zejména z toho, že **státní úřady mají monopol na svou činnost. Tato informační pře-
vaha dává byrokrátům velké šance v boji za zvětšování jejich rozpočtů.**

Proč v soukromých firmách nedochází k obdobnému bujení rozpočtů jako ve státních
úřadech a institucích? Porovnejme chování byrokrata Petráčka s podnikatelem a se
zaměstnancem soukromé firmy.

Podnikatel

Pan Novák, majitel restaurace, by také chtěl zvětšit svou restauraci, vybavit ji lep-
ším zařízením a zaměstnat více lidí. Rád by zaměstnal účetní místo své ženy a nově-
ho číšníka místo svého syna. Neváhal by přijmout sekretářku a koupit jí počítač.
Možná by i rád zaměstnal nějakého ředitele, který by řídil restauraci místo něho.

Jenže pan Novák stojí nohama na zemi. Ví, že jeho restaurace nepřiláká tolik
nových zákazníků a nezvýší tržby tak, aby si tohle všechno mohl dovolit. Rozpo-
čet jeho podniku – to nejsou cizí peníze. Jsou to jeho vlastní peníze.

Zaměstnanec soukromé firmy

Pan Růžička je vedoucím oddělení v bance. Má několik podřízených a všichni,
včetně něho, mají plno práce. Pan Růžička by jistě chtěl zvětšit počet lidí ve svém
oddělení. Rád by jim (i sobě) zajistil více klidu, lepší platy a jiné výhody – napří-
klad atraktivní služební cesty nebo příspěvky na dovolenou.

Co by se stalo, kdyby pan Růžička přišel na vedení banky s požadavkem zvět-
šit rozpočet svého oddělení? Vedení by prověřilo, jaké úkoly Růžičkovo oddělení
plní a kolik tyto úkoly vyžadují peněz a lidí. Nebylo by přitom odkázáno na to, co

jím řekne pan Růžička, protože ten nemá na danou činnost žádný monopol. Podobné činnosti se vykonávají v každé bance.

Vedení banky by pak vysvětlilo panu Růžičkovi, že jeho požadavek je luxusem. Rozpočet banky se odvíjí od jejich úspěchů na trhu a banka je stále pod tlakem konkurence.

Pan Růžička tohle všechno dobře ví, a proto by se ani neodvážil s podobnými požadavky přijít.

Možná to ve vás navodilo dojem dramatu, ve kterém jsou pan Novák a pan Růžička kladnými hrdiny a pan Petráček zavrženým padouchem. To je ovšem omyl. Chování těchto pánů není ovlivněno jejich mravním základem, nýbrž pravidly instituce, ve které působí. Kdyby byli pan Novák a pan Růžička řediteli ministerského odboru, chovali by se stejně jako pan Petráček. A kdyby byl pan Petráček majitelem restaurace nebo zaměstnancem soukromé banky, choval by se přesně tak, jako pan Novák nebo jako pan Růžička.

Situace ale není beznadějná. Existují jisté bariéry pro rozruštění byrokracie a bujení veřejných výdajů. Pokračujeme v našem příkladu.

Bitva o státní rozpočet

Každoročně se ve vládě rozhoří bitva o státní rozpočet. Všichni ministři přicházejí na zasedání vlády s návrhy na zvýšení svých rozpočtů. A tehdy vystoupí ministr financí a řekne: „Pánové, kdyby mělo být vašim požadavkům vyhověno, museli bychom zvýšit daně.“

Zvýšení daní ovšem není maličkost. Nastalé ticho prolomí premiér slovy: „Kdybychom zvýšili daně, mohli bychom odradit voliče a prohrát příští volby.“ To je pro členy vlády tak silný argument, že jsou připraveni ustoupit ze svých finančních požadavků.

Ministři se vrátí do svých úřadů a sdělí svým pánům Petráčkům, že „rozpočet je dán“.

Všimněte si, jaké bariéry působí proti tlaku byrokracie na expanzi veřejných rozpočtů. Prvním je obava a nechuť vlády zvyšovat daně. Zvyšování daní je nepopulárním krokem a politikové se obávají, že ztratí přízeň svých voličů, což ohrožuje jejich politickou kariéru. Jakmile vláda a parlament zvýší daně, politická opozice okamžitě přichází s kritikou i se sliby, že ona by daně snížila.

Další bariérou pro zvyšování státních výdajů je nezávislost centrální banky na vládě. Centrální banka má jako prvořadý cíl udržet nízkou inflaci, a proto se brání tomu, aby financovala schodky státního rozpočtu půjčkami.

To však neznamená, že je vyhráno. Byrokracie přichází znovu a znovu s požadavky na zvýšení rozpočtů a v tom nachází vlivného spojence v různých zájmových skupinách, které se snaží profitovat na státním rozpočtu. **Vzniká mocná zájmová koalice**

byrokracie a zájmových skupin výrobců, obchodníků a profesních svazů. Od té pak vycházejí tlaky na zavádění různých programů financovaných ze státního rozpočtu. Vládě a parlamentu jsou předkládány programy podpory exportu, stabilizace zemědělských cen, podpory drobného a středního podnikání, přezbrojování armády, výstavby obecních bytů, modernizace informačních soustav atd. Tisk a televize bubnují na poplach, že export vázne, zemědělské ceny se hrouť, drobní podnikatelé bankrotují, letectvo ztrácí bojeschopnost, policie prohrává boj s organizovaným zločinem, nemocnice nemají na léky a železnice nemá na vagóny. Vyděšení politikové v obavě překolapsem veřejného sektoru hledají peníze, kde se dá. A zájmové skupiny výrobců si brousí zuby na subvence a státní zakázky a byrokraté se chystají na to, jak budou nové vládní programy „úřadovat“ – každý takový program vyžaduje lidi, někdy i celé nové odbohy, nežádka je pro ně nutné založit celou novou státní instituci.

Jak vidíte, sestavování státního rozpočtu není žádná selanka. Je to neustálý boj o kapsu daňového poplatníka. Jedním z pozoruhodných pokusů, jak zkrotit nenasytné ho státního otesánka, byla hospodářská reforma na Novém Zélandu.

Novozélandská reforma

V osmdesátých letech proběhla na Novém Zélandu dalekosáhlá reforma, jejíž úspěch může být inspirující pro jiné země. Ještě na začátku 80. let byl Nový Zéland zemí se silně regulovanou ekonomikou, nepřehledně složitou daňovou soustavou a mnoha státními monopoly. A také zemí s dvoucifernou inflací, vysokou nezaměstnaností, velkými schodky státního rozpočtu a nízkým ekonomickým růstem. Ekonomická reforma byla nezbytností.

Reformu uskutečnila labouristická vláda a její vůdčí osobností byl ministr financí Roger Douglas. Během jediného roku vláda odstranila veškeré regulace cen a mezd a zavedla plovoucí kurz měny. Výrazně snížila dovozní cla. Odstranila monopol státní železnice, státní letecké přepravy a telekomunikací. Zrušila povinné členství v odborech a profesních svazech. Snížila daně, zmírnila jejich progresivitu. Zprivatizovala státní železnice, státní leteckou společnost a státní poštu.

Samostatnou kapitolou byla reforma státní správy. Původně měl Nový Zéland systém, ve kterém měli státní úředníci tzv. definitivu: byli úředníky „doživotními“, tj. nesměli být propuštěni. Vláda tuto definitivu zrušila a nahradila ji systémem dočasných pracovních smluv. Ministr uzavírá s řediteli ministerských odborů pětiletý kontrakt, který se velmi podobá manažerským kontraktům v soukromé sféře. V kontraktu je co nejpřesněji definován úkol odboru a stanoven pevný „balík“ peněz, z něhož pak ředitel může najmout lidi podle libosti, nemůže však překročit daný rozpočet. Po uplynutí pětileté lhůty ministr vyhodnocuje práci ředitelů a rozhoduje se, zda s nimi obnoví kontrakt, nebo ne.

Výsledky novozélandské reformy byly imponantní. Veřejné výdaje se snížily ze 44 % HDP na 33 % HDP a dřívější schodek státního rozpočtu ve výši neuvěřit-

telných 10 % HDP se změnil v přebytek. Počet zaměstnanců železnice se snížil z 22 000 zaměstnanců na 4 500 a železniční přepravní sazby klesly na polovinu. Počet státních úředníků klesl z 88 000 na 34 000. Současně vzniklo 100 000 nových pracovních míst v soukromém sektoru.

Roger Douglas vzpomíná, jak k němu kdysi přišli představitelé státní pošty s žádostí o dotace: „Pane ministře, máme v celé zemi 467 poštovních úřadů, které nejsou ziskové. Chcete, abychom je museli zavřít, nebo nám dáte dotaci 80 milionů?“ Vláda tehdy uzavřela oněch 467 poštovních úřadů a státní poštu privatizovala. Za deset let fungovalo na Novém Zélandě 500 soukromých poštovních úřadů a všechny byly ziskové.

Když někteří lidé Douglasovi říkali: „Podívejte se, jste politik Labour Party, vaše strana je podporována odbory, jak můžete obhajovat všechny tyhle věci?“, odpovídal, „Odstřelili jsme privilegia. To je to, co jsme udělali. Vláda je tady pro daňové poplatníky a pro spotřebitele, ne proto, aby hájila zájmy rozličných zájmových skupin“.

(Pramen: DOUGLAS, R. Praha : Liberální institut, 1999)

Málo politiků má odvahu k podobným reformám, protože jsou velice nepopulární. Pracovní místa ve státní správě, na železnici a na poštovních úřadech ztratíte hned a víte, kolik jich ztratíte. Ale nevíte, kolik nových pracovních míst vytvoří soukromý sektor, a hlavně nevíte, kdy to bude. Lidé na Novém Zélandu jistě spílali vládě za uzavření oněch 467 poštovních úřadů, ale vláda jim nemohla říci (protože to nevěděla), kolik nových soukromých poštovních úřadů vznikne a kdy to bude.

„Baličky“ české vlády v roce 1997

Na jaře roku 1997 došlo k velkému výpadku daňových příjmů do našeho státního rozpočtu. Příčinou bylo zastavení hospodářského růstu, finanční problémy podniků a pokles spotřebitelské poptávky. Vláda premiéra Klause se tehdy rozhodla k radikálnímu kroku – v rámci „baličků úsporných opatření“ snížila výdaje státního rozpočtu o přibližně 42 mld. Kč, což bylo téměř 8 % rozpočtových výdajů na rok 1997 (a asi 2,5 % HDP). Tak velké jednorázové snížení státních výdajů je v dnešní době v Evropě něčím zcela ojedinělým. Byl to politicky odvážný krok, protože byl velmi nepopulární.

Vláda ale zároveň nepodložila tento krok potřebnými reformami státního sektoru, které by zajistily trvalost tohoto snížení státních výdajů. Vládní „baličky“ měly charakter pouhých „mimorádných úsporných opatření“. Rozklížená vládní koalice tehdy již neměla dost sil podložit „baličky úsporných opatření“ solidními základy – reformou státního sektoru. Na podzim téhož roku Klausova vláda padla. Vláda sociální demokracie, která vzešla z voleb roku 1998, pak sestavila státní rozpočet s výdaji o 125 miliard vyššími, než byly v roce 1997, a s 31 miliardovým schodkem.

Růst počtu úředníků

Tabulka 27 – 4 zachycuje, jak se u nás zvyšovaly počty úředníků a dalších zaměstnanců veřejné správy.

	1993	1995	1997	1999	2001
ústřední orgány	8961	8519	10 661	10 980	12 404
okresní, obecní a krajské úřady	55 29	65 797	77 964	77 809	85 527
finanční úřady	10 612	12 944	14 149	14 180	15 125
ostatní úřady	21 589	24 753	23 792	25 838	26 344
celkem	96 477	112 013	126 564	128 862	142 399

Tabulka 27 – 4

Pramen: ČSÚ

27.3

PŘEROZDĚLOVÁNÍ

„Dej člověku rybu a dáš mu jídlo na jeden den. Nauč ho lovit ryby a dáš mu obživu na celý život.“

čínské přísloví

Státní rozpočet je mocným nástrojem přerozdělování. K přerozdělování dochází hlavně dvěma kanály: prostřednictvím státních výdajů a prostřednictvím daňové soustavy.

Naše daňová soustava je progresivní, což znamená, že lidé s vyššími příjmy platí vyšší daňové sazby než lidé s nízkými příjmy.

Porovnejme důchody tří českých občanů před zdaněním a po zdanění (podle daňových sazeb pro r. 1998). Jejich důchody před zdaněním jsou dost rozdílné. Po zaplacení povinného sociálního a zdravotního pojištění a po zaplacení daní (předpokládáme, že každý z nich má dvě děti) jsou však již rozdíly menší.

	Měs. důchod před zdaněním	Měs. důchod po zdanění
pan Oliva	10 000 Kč	8 290 Kč
pan Novák	20 000 Kč	15 515 Kč
pan Růžička	40 000 Kč	28 360 Kč

Zatímco měsíční důchod pana Růžičky byl před zdaněním čtyřikrát vyšší než důchod pana Olivy, po zdanění je již jen 3,4krát vyšší.

Jsou však u nás i další kanály přerozdělování. Například bezplatné vysokoškolské studium fakticky znamená přerozdělování ve prospěch rodin se studujícími dětmi a na úkor rodin, jejichž děti nestudují. Regulace nájemného, která udržuje uměle nízké nájemné, znamená přerozdělování ve prospěch lidí žijících v nájemních bytech a na úkor lidí žijících ve vlastních bytech. Ačkoli je přerozdělování obvykle označováno jako *sociální*, v mnoha případech nejde o přerozdělování od bohatých k chudým. Například rodiny s malými dětmi nemusí být vždy chudé a bezdětné rodiny nemusí být bohaté. Rodiny se studujícími dětmi mohou být bohatší než rodiny, jejichž děti nestudují. Lidé žijící v nájemních bytech nemusí být chudí a lidé žijící ve vlastních bytech nemusí být bohatí.

Ale položeme si typicky ekonomickou otázku. **Jak působí přerozdělování na ekonomickou výkonnost?** Přečtete si nejdřív následující příklady.

Minerální prameny

Pan Oliva a pan Růžička jsou majitelé minerálních pramenů. Voda z pramene prýští bez jakýchkoli nákladů a pan Oliva i pan Růžička nedělají nic, jen užívají důchod plynoucí jim z jejich přírodního bohatství.

Minerální pramen pana Olivy je ovšem méně vydatný než pramen pana Růžičky. Vynáší mu jen 10 000 Kč měsíčně, zatímco panu Růžičkovi jeho pramen vynášší 40 000 Kč měsíčně.

Chudý pan Oliva dostává od státu příspěvky. Také platí nízké daně, zatímco pan Růžička platí daně vysoké. Dochází tedy k přerozdělování od pana Růžičky k panu Olivovi, které zmenšuje rozdíl mezi jejich důchody.

Jaký dopad má toto přerozdělování na ekonomickou výkonnost obou pánů? Žádný. Oba totiž nic nedělají. Voda z jejich minerálních pramenů bude nadále prýštit stejnými proudy bez ohledu na to, jak se sníží důchod pana Růžičky a jak se zvýší důchod pana Olivy.

Motivace k výkonům

Pan Růžička je bankovní úředník s hrubým měsíčním platem 40 000 Kč. Je pracovně dost vytížen, ale když mu jeho přítel z vysoké školy nabídne, aby tam externě vyučoval bankovníctví, nabídka ho zaujme. Vždycky si přál učit a na bankovníctví je opravdový odborník.

Pak ale začne počítat. Nabídka školy zni na 5 000 Kč měsíčně. Po zaplacení povinného sociálního a zdravotního pojistného 625 Kč a po zaplacení daní 1 400 Kč by mu zbylo jen 2 975 Kč. Z dodatečného příjmu 5 000 Kč by mu tedy zůstalo jen 60 %.

Pan Růžička začne srovnávat těchto 2 975 Kč s obětovaným časem, stráveným výukou na škole a přípravou na ni. Tento čas by mohl věnovat rodině a svým zálibám. Jeho práce v bance je náročná a další večery strávené prací znamenají pro něho značnou zátěž. Snad by nabídku přijal, kdyby mu vynášela alespoň 4 000 Kč čistého. Ale takhle – odmítne.

Teď se podívejme na pana Olivu. V zaměstnání dostane nabídku náročnější a kvalifikovanější práce, která by jeho plat zvýšila o 5 000 Kč měsíčně. Musel by ovšem absolvovat kvalifikační kurz. Také by musel počítat s tím, že nová práce bude odpovědnější a bude muset v práci strávit více času.

Pan Oliva začne počítat. Z dodatečných 5 000 Kč zaplatí 625 Kč pojistného a 660 Kč na daních. Ale zvýšením jeho příjmu rodina Olivova zároveň přijde o část přídatků na děti, a sice o 580 Kč. Olivovo zvýšení platu tedy přinese rodině jen 3 135 Kč. To je jen 63 % z 5 000 Kč.

Pan Oliva porovnává tuto částku s náročností nové práce i s časovou zátěží kvalifikačního kurzu. Snad by nabídku přijal, kdyby mu vynesla alespoň 4 000 Kč měsíčně. Ale takhle – odmítne.

Nejsme společností minerálních pramenů. Jsme společností, jejichž bohatství závisí v rozhodující míře na motivacích lidí k výkonům. Jestliže vám z dodatečného příjmu stát 40 % vezme a 60 % ponechá, vaše motivace k *dodatečným* výkonům bude slabá. Možná že by mnozí lidé přijali nabídku, kterou dostal pan Růžička nebo pan Oliva. Ale mnozí ji, tak jako pan Růžička a pan Oliva, odmítnou. **Pokud je přerozdělování intenzívní, může značně oslabit motivace k pracovním výkonům a tím růst celé ekonomiky.**

Někdy se *přerozdělování* ztotožňuje se *sociální politikou*. To je však omyl. **Sociální politika je pomocná ruka, kterou stát podává lidem nacházejícím se v obtížné životní situaci – musí mít podobu kvalifikovaných sociálních pracovníků a musí člověka motivovat k *aktivní činnosti*.** Přerozdělování má však podobu úřednice, která za přepážkou kontroluje správné vyplnění žádosti a potvrzení o příjmech a pak žadateli přes přepážku vyplácí dávky. Nic o něm neví, nic jí na něm nezajímá. Nezajímá ji, proč žadatel málo vydělává, co mu v tom brání a jak mu pomoci, aby vydělával více. Takové přerozdělování nemotivuje člověka k ničemu, jen k tomu, aby si dobře spočítal své nároky a porovnával, zda se mu vyplatí pracovat. Jsou-li dávky středně, pracovat se nevyplatí.

Na sociálních dávkách stát vyplatí každý rok kolem 40 mld. Kč. Kdyby se jen malá část z této sumy věnovala raději na aktivní sociální politiku, zaměřenou na lidi skutečně chudé a sociálně potřebné, byly by peníze daňových poplatníků využity jistě efektivněji.

DANĚ, ŠEDÁ EKONOMIKA A LAFFEROVA KŘIVKA

Již jsme si ukázali, že vysoké daně oslabují motivace lidí k pracovním výkonům. To však není všechno.

Dalším důsledkem vysokých daní je vyhýbání se daním. Způsoby jsou velmi rozmanité a daňová poplatníci jsou velmi vynalézaví.

Jak stavět?

Rodina Lorencova se rozhodla přistavět patro ke svému domu. Dali dohromady úspory, vzali si velké půjčky a najali stavební firmu. Pak ale zjistili, že ze svých příjmů nebudou moci stavbu „utáhnout“. Lorencovi mají sice slušný příjem, ale třetína padne na daně. Stavební firma je drahá (jak by nebyla, když musí platit vysoké daně). Lorencovi si spočítají, že kdyby stavěli sami, přišla by je stavba levněji. Proto dá pan Lorenc v práci výpověď a pustí se do přístavby sám.

Přístavba sice trvá déle a není tak kvalitní, jako kdyby ji provedla profesionální stavební firma. Ale co naplat – při tak vysokých daních se vyplatí stavět sám. Ze svépomocného stavění pan Lorenc totiž nemusí platit žádné daně.

Vysoké daně motivují lidi ke svépomocným činnostem, protože z nich nemusí platit daně. Vyplácí se jim, aby si sami stavěli a opravovali domy, aby si sami malovali byty, myli okna, hlídali děti, udržovali auta. Z toho totiž nemusí platit daně.

Místo aby se lidé plně věnovali svým povoláním a ze svých příjmů kupovali služby by specialisté, dělají si mnoho věcí sami, i když je dobře neumějí. To snižuje celkovou efektivnost ekonomiky a zpomaluje ekonomický růst. Pan Lorenc je kvalifikovaný automechanik, ne zedník, tesař ani klempíř. Jestliže jej daňový systém motivuje k tomu, aby opustil práci automechanika (v níž má komparativní výhodu) a dělal zedníka, tesaře a klempíře (v čemž komparativní výhodu nemá), není to v pořádku.

Při vysokých daních se také vyplácí poskytovat si vzájemné protisloužby. Pan Lorenc opraví panu Rybačkoví auto a ten mu za to na oplátku opraví střechu. Kdyby si své služby prodali, museli by z nich odvést státu daně. Když si je poskytují jako vzájemně „naturální“ protisloužby, daně platit nemusí.

Toto jsou *legální* způsoby vyhýbání se daním. Ale jsou-li daně vysoké, jsou i *nelegální* způsoby běžné. Při nízkých daních se lidem příliš nevyplácí riskovat daňový únik. Při vysokých daních se to vyplácí více. Hrozí jim sice, že zaplatí penále, nebo dokonce riskují trestní stíhání. Ale člověk vždy váží náklady a výnosy. Daňový únik je výnosem, odhalení a potrestání je nákladem. **Cím větší je výnos z daňového úniku, tím větší riziko se vyplácí podstoupit.**

Tak vzniká *šedá ekonomika*: sféra *naturálních protisloužeb a daňových úniků*. Její rozměr se odhaduje v evropských zemích v průměru na 10 % HDP (i když jde o odha-

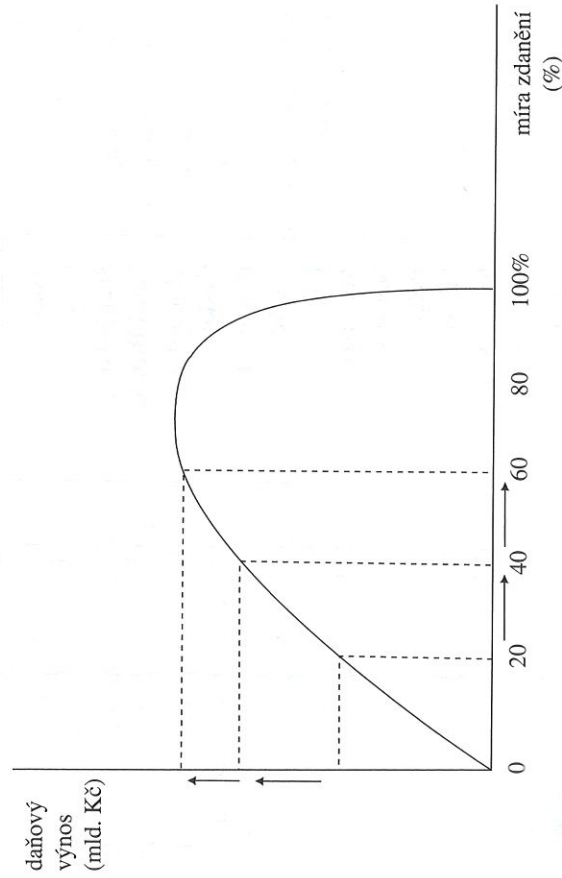
dy velmi nepřesné). Je-li tento odhad správný, přichází naše státní pokladna díky šedé ekonomice ročně o cca 30 mld. Kč na nevybraných daních. Je logické, že **velikost šedé ekonomiky bude tím větší, čím vyšší budou daňové sazby.**

A konečně velmi **nepříjemným důsledkem vysokého zdanění je únik kapitálu do zahraničí.** Kapitál odchází ze zemí s vysokými daněmi do zemí s nižšími daněmi.

Shrme. Vysoké daně mají negativní dopad na ekonomický růst, protože oslabují motivace lidí k pracovním výkonům, zvětšují daňové úniky a vyvolávají únik kapitálu ze země.

Zvyšování daní má ze stejných důvodů negativní dopady na samotný daňový výnos státu. Když stát zvyšuje daně, musí počítat s tím, že se jeho daňové výnosy nebudou zvyšovat ve stejné proporcii. Tento jev zachycuje *Lafferova křivka*, jejímž autorem je Američan Arthur Laffer. Vidíte ji na obrázku 27 – 1. **Když míra zdanění roste, jsou přírůstky daňového výnosu státu stále menší.** To proto, že vyšší míra zdanění oslabuje ekonomickou výkonnost, zvyšuje daňové úniky a vyvolává únik kapitálu do zahraničí. V důsledku toho klesá základ, z něhož jsou daně odváděny. Je logické, že při hypotetickém 100% zdanění by daňový výnos klesl na nulu, protože by nikdo nevykonával nic, z čeho jsou daně odváděny.

Lafferova křivka odhaluje důležitou věc: když se míra zdanění zvýší například z 20 % na 40 %, není pravda, že se daňový výnos zvýší dvakrát. Zvýší se méně. Podobně platí, že když se míra zdanění sníží například ze 40 % na 20 %, není pravda, že daňový výnos klesne na polovinu. Klesne méně.



Obr. 27 – 1 Lafferova křivka ukazuje, že vztah mezi daňovým výnosem a mírou zdanění není lineární. S růstem míry zdanění roste daňový výnos státu stále méně.

27.5

TENDENCE K ROZPOČTOVÝM SCHODKŮM

Názorný způsob, jak měřit a porovnávat daňové zatížení obyvatel, je tzv. den daňové svobody, který u nás každoročně počítá Liberální institut. Den daňové svobody se vypočítá tak, že součet všech daní (včetně povinného zdravotního a sociálního pojistného) dělíme hrubým domácím produktem a pak vynásobíme 365. Můžeme si pak s nadsázkou říci, že až do dne daňové svobody jsme vydělávali na stát, a pak teprve vyděláváme na sebe. Od roku 2000 u nás den daňové svobody připadá na stále pozdější datum. Ale v mezinárodním srovnání na tom stále ještě nejsme nejhůř.

Den daňové svobody v Česku	
2000	6. červen
2001	7. červen
2002	11. červen
2003	12. červen
2004	15. červen

Pramen: Liberální institut

Počet dní práce na stát v roce 2004

Irsko	126
USA	128
Španělsko	141
Velká Británie	155
Slovensko	163
Česko	166
Portugalsko	166
Polsko	170
Itálie	172
Maďarsko	174
Německo	174
Belgie	179
Finsko	183
Rakousko	184
Francie	195
Dánsko	203
Švédsko	203

Pramen: Liberální institut

Jsou-li státní výdaje vyšší než státní příjmy, vzniká **schodek státního rozpočtu**. Jaké jsou příčiny rozpočtového schodku?

Rozpočtový schodek – politicky atraktivní řešení

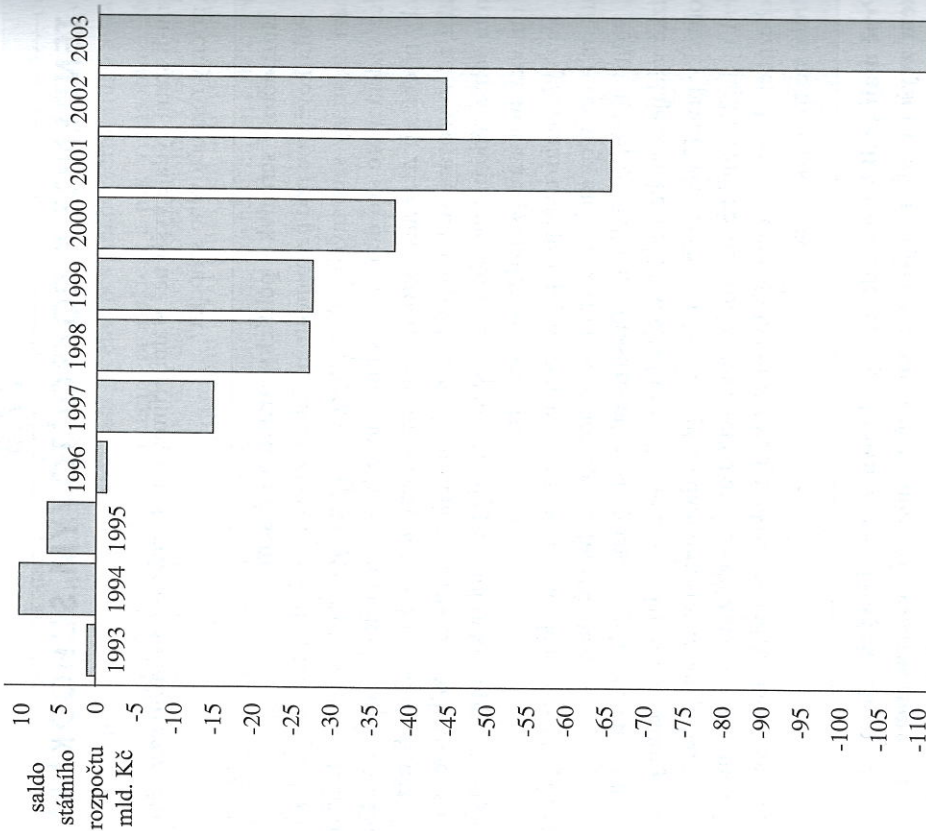
Politikové jsou pod permanentním tlakem zvyšovat státní výdaje. Tento tlak přichází ze strany samotných voličů, kteří chtějí více veřejných statků – například více vzdělání pro své děti, lepší silnice, lépe fungující policii a justici atd. Další tlaky přicházejí ze strany byrokracie a zájmových skupin. Rozhodně přichází více tlaků na zvyšování státních výdajů nežli na jejich snižování. Politikové jsou si proto dobře vědomi toho, že vysoké státní výdaje jsou politicky populární, zajišťují jim více hlasů a lepší politickou kariéru.

Se zvyšováním daní je to právě naopak. Zvýšení daní každého rozzlobí, je nepopulární a politiky, kteří je navrhnou, připravuje o voličské hlasy.

Politik tak prožívá dilema. Proszovat vyšší výdaje a vyšší daně, nebo naopak nízké výdaje a nízké daně? Naštěstí pro něho se mu nabízí řešení, které je velice politicky přijatelné: zvýšit výdaje bez zvýšení daní (popřípadě snížit daně bez snížení výdajů). Vznikne sice rozpočtový schodek, ale kdo z nás si uvědomuje jeho nebezpečí? Proč bychom měli být proti? Vždyť takový schodek vlastně ani neboli. Určitě ne tolik jako daně.

Proč mají politické tendence k preferování rozpočtových schodků? Jsou pod tlakem zvyšovat státní výdaje a zároveň se obávají zvyšovat daně. Proto jsme svědky chronické tendence státních rozpočtů ke schodkovosti. Téměř všechny země mají dnes schodkový státní rozpočet.

Rozměr rozpočtového schodku se často vyjadřuje jako podíl schodku na HDP země. Obrázek 27 – 2 na následující straně ukazuje nárůst schodků státního rozpočtu v ČR.



Obr. 27 - 2 Saldo státního rozpočtu

Tabulka 27 - 5 na následující straně porovnává rozpočtové schodky různých zemí.

Politikové, kteří prosazují vyrovnaný státní rozpočet a odstranění nebo alespoň snížení rozpočtového schodku, patří k těm prozíravějším a zároveň odvážnějším. **Politika snižování rozpočtového schodku je totiž nepopulární**, protože vyžaduje buď snížení státních výdajů, nebo zvýšení daní (případně obojí). Oč snadnější a populárnější je obhajovat rozpočtový schodek.

Schodky veřejných rozpočtů – mezinárodní srovnání

Průměrná výše ročního salda veřejných rozpočtů za období 1994-2003 (vyjádřeno jako % z HDP)	
Finsko	8,70
Norsko ¹	7,50
Irsko ²	6,70
Lucembursko	3,08
Nový Zéland	1,73
Austrálie	-0,58
Kanada	-0,65
Švýcarsko	-0,93
Švédsko ³	-0,96
Nizozemí	-1,36
USA	-1,52
Belgie	-1,54
Jižní Korea	-1,70
Velká Británie	-1,75
Rakousko	-2,39
Německo	-2,45
Španělsko	-2,61
Francie	-3,27
Česká republika ⁴	-3,52
Portugalsko	-3,56
Itálie	-3,91
Izrael	-4,30
Řecko	-4,31
Japonsko	-5,98

Tabulka 27 - 5

Pramen: MMF, MF ČR a vlastní výpočty

Poznámky:

- ¹ Norsko za své obrovské rozpočtové přebytky vděčí těžbě a vývozu ropy.
- ² Irsko má velké přebytky státního rozpočtu, přestože má velmi nízké daně. Dokazuje platnost Lafferovy křivky – nízké daně mohou přinášet vysoké daňové vnošy.
- ³ Švédsko mělo ještě v roce 1994 rozpočtový schodek 10,5 % HDP. Pak provedla švédská vláda reformu státních financí, zaměřenou především na snížení státních výdajů. Výsledkem reformy je, že má Švédsko v posledních šesti letech přebytky státního rozpočtu.
- ⁴ 1995-2003.

27.6

ROZPOČTOVÝ SCHODEK A VLÁDNÍ PŮJČKY

Je-li centrální banka na vládě nezávislá a nebude jí půjčovat na krytí rozpočtového schodku, vláda si bude nucena půjčovat od soukromých osob. Podají se jí to? Bude to pro ni snadné?

Jak je snadné si vypůjčovat?

Pan Novák by potřeboval 3 miliony na rekonstrukci a zvětšení své restaurace. Do města přijíždí stále více návštěvníků a pan Novák nepochybuje, že by se mu zvětšení restaurace vyplatilo. Ale kde vzít potřebný kapitál?

Obrátí se na První komerční banku s žádostí o půjčku. Banka si od něho vyžádá projekt jeho investice, aby mohla posoudit návratnost a rizikovost. V každém případě však bude požadovat, aby jí pan Novák za případnou půjčku zastavil svůj dům.

Firma Chemicals potřebuje 3 miliardy na investici do nové výrobní haly a jejího zařízení. Poptávka po jejích produktech roste a vedení firmy je přesvědčeno, že by se investice vyplatila. Protože firma nemá volný peněžní kapitál, obrátí se na První komerční banku s žádostí o půjčku. Banka si také vyžádá projekt investice. Firma by v každém případě musela půjčku zastavit svými nemovitostmi a pozemky. Nemá-li je (nebo je má už zastavené), půjčku nedostane.

Vláda zvýšila výdaje, aniž zvýšila daně. Vzniklý rozpočtový schodek 30 miliard chce financovat prodejem vládních dluhopisů v této hodnotě. Nabídne je První komerční bance. Ta neváhá ani vteřinu a vládní obligace nakoupí. Neptá se, jak vláda těch 30 miliard použije, nežádá žádné záruky. Pan Novák i firma Chemicals mají smělu – odejdou s prázdnou, protože pro banku je nákup vládních dluhopisů lepší investicí. Vládní dluhopisy jsou totiž bez rizika.

Pro vládu je nesmírně snadné vypůjčovat si. Banky dají vždycky přednost vládním dluhopisům před půjčkami soukromým firmám. Neptají se ani, jak vláda půjčené peníze použije – zda je utratí na návratné projekty nebo ne. **Přitom je téměř jisté, že vláda utratí na projekty, které v budoucnu nic nevynesou.** Použije půjčky na mzdy státních zaměstnanců, na dotace, na přídatky na děti, na výsílky pro policisty, na letadla pro armádu. Nic z toho nepřináší výnosy, ze kterých by vláda mohla splácet své dluhy. Ví to vláda, a přece si půjčuje. Vědí to banky, a přece jí půjčují.

Ale proč banky půjčují vládě tak ochotně, že proti ní nemají soukromí žadatelé o úvěr žádnou šanci? Protože **půjčování vládě je bez rizika.** Vláda totiž disponuje něčím, co nemá pan Novák, firma Chemicals ani jiné soukromé osoby, a co je pro banky neskonale lepší zárukou než nejlukrativnější pozemky nebo nemovitosti – **vláda může zdanňovat.** Proto se banky ani neptají, zda vláda půjčené peníze použije produktivně, nebo ne. To není důležité. **Na rozdíl od pana Nováka nebo firmy Chemicals se vláda nemůže nikdy stát platebně neschopnou, protože kdyby snad někdy neměla peníze na splácení svých dluhů, může zvýšit daně.**

Tato **snadnost vypůjčovat si** je jednou z příčin, proč vlády mají rozpočtové schodky. **Každoroční rozpočtové schodky pak zvětšují státní dluh.** Vztah mezi rozpočtovými schodky a státním dluhem si opět můžeme znázornit *modelem vany* na obrázku 27 – 3). Naroste-li státní dluh do velkých rozměrů, jen úroky z něho pak představují velkou část výdajů státního rozpočtu. Nezávidka si pak vlády musí půjčovat jen proto, aby mohly splácet staré dluhy a úroky. Tak „převalují“ státní dluh stále před sebou.

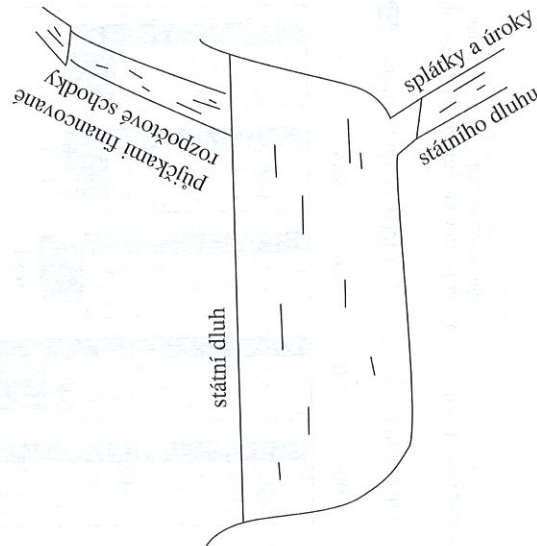
024

Veřejný dluh – mezinárodní srovnání

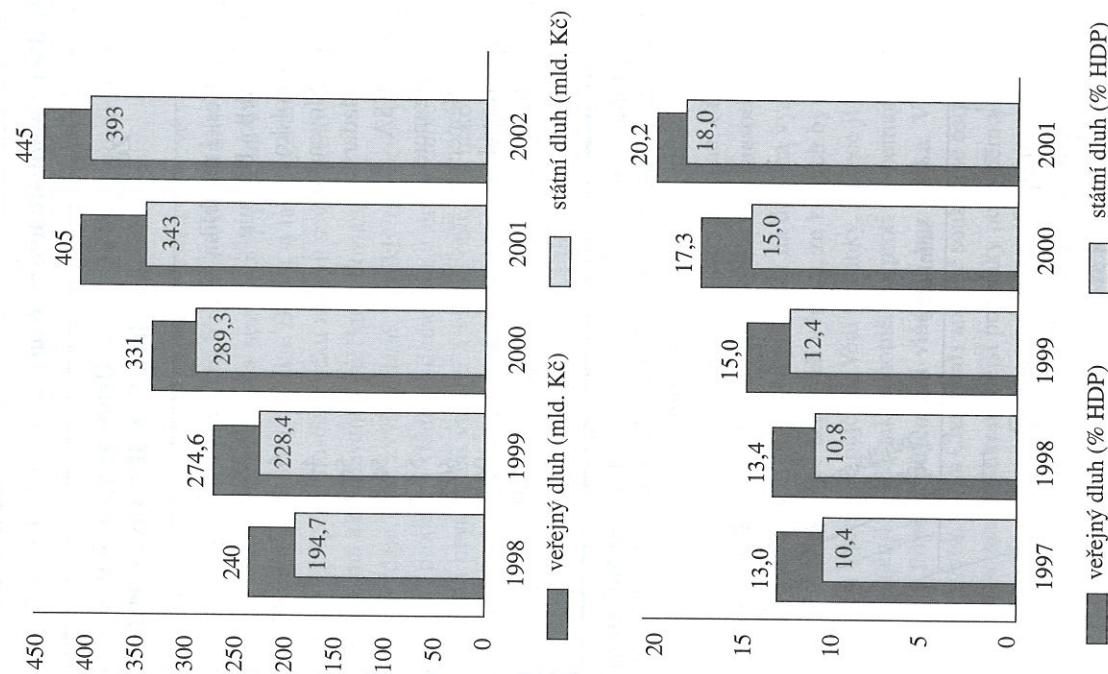
Země	Hrubý veřejný dluh jako % z HDP v roce 2002
Česká republika	26,9
Velká Británie	38,2
Polsko	41,8
Slovensko	44,3
Maďarsko	56,3
USA	56,8
Francie	58,7
Německo	60,8
Kanada	96,0
Itálie	108,0
Japonsko	158,5

Tabulka 27 – 6

Pramen: MMF a MF ČR



Obr. 27 – 3 Rozpočtové schodky a státní dluh – Když vláda financuje rozpočtové schodky půjčkami od soukromého sektoru, vytváří státní dluh. Jeho výše se zvětšuje „přítokem“ nových půjček a snižuje splátkami starých půjček a úroků.



Obr. 27 – 4 Věřejný dluh obsahuje kromě státního dluhu ještě dluhy okresních úřadů a obcí, dluh Fondu národního majetku a dluh zdravotního pojištění.

Pramen: MF ČR

27.7

ROZPOČTOVÝ SCHODEK A EFEKT VYTĚŠŇOVÁNÍ

Když si vláda vypůjčuje na financování rozpočtového schodku, často se nedostane na soukromé osoby. V minulém příkladu jste viděli, že pan Novák a firma Chemicals nedostali od banky půjčky, protože banka raději nakoupila vládní dluhopisy. Tomuto jevu říkáme *efekt vytěšňování* – vláda svými výdaji vytěšnila některé soukromé výdaje (například investice pana Nováka nebo firmy Chemicals).

Efekt vytěšňování se projevuje na trhu zapůjčitelných fondů.

Státní výdaje a zapůjčitelné fondy

Představme si, že vláda má schodek státního rozpočtu 60 mld. Kč a chce jej financovat půjčkami od soukromých osob. Vydá proto dluhopisy v hodnotě 60 mld. Kč a prodává je na trhu zapůjčitelných fondů.

Komerční banky rády nakupují vládní dluhopisy, protože to jsou cenné papíry s nulovým rizikem. I jiné soukromé osoby, které mají volné úspory, je rády uloží do vládních dluhopisů. A tak vláda snadno a rychle prodá své dluhopisy a získá 60 mld. Kč na své výdaje. Jenže nebude těchto 60 mld. Kč chybět někde jinde?

Nabídka vládních dluhopisů není nic jiného než poptávka po zapůjčitelných fondech. Když banky nakoupí vládní dluhopisy, zbude jim méně peněz pro úvěry firmám. Tím vláda „přetahuje“ zapůjčitelné fondy do svých rukou, na úkor soukromých investorů.

Vláda, která přichází na trh zapůjčitelných fondů se svými dluhopisy, zvyšuje poptávku po zapůjčitelných fondech, a tím zvyšuje cenu zapůjčitelných fondů – úrokovou míru. Vyšší úroková míra nakonec přiměje firmy k omezení investic. Jak vidíte, zvýšení státních výdajů, financované prodejem vládních dluhopisů, vede ke snížení soukromých investic. Tomu se říká *efekt vytěšňování*.

27.8

ROZPOČTOVÝ SCHODEK A FIKCE „OBĚDU ZDARMA“

Jak jste poznali v kapitole „Veřejná volba“, jsme to my, voliči, kteří ve volbách rozhodujeme o tom, zda chceme více veřejných statků nebo soukromých statků. Naše volba je tak racionální, jak racionální jsme my sami. Jenom by nás při této volbě neměl nikdo vodit za nos. Bohužel právě to se často děje. Dělají to ti politikové, kteří nám slibují „oběd zdarma“.

Oběd zdarma

Představte si, že přijдете do nákupního centra, které vás vítá touto nabídkou: „Zákazník, který si u nás koupí sadu nádobí LADA (za 2 000 Kč), dostane oběd zdarma.“ Věříte, že je ten oběd skutečně zdarma? Ale proč by to firma dělala? Proč by někdo dával kupujícímu oběd zdarma? Kdyby to opravdu dělal, jeho nezištnost by jej přivedla na mizinu.

Jistě nevěříte, že ten oběd dostane opravdu zdarma. Firma si zřejmě cenu oběda zakalkulovala do ceny prodávaného nádobí.

Většina z nás nevěří v „obědy zdarma“. Snadno je prokoukneme. Ale kupodivu mnoho lidí věří v „obědy zdarma“, které jim nabízí politikové.

Zvyšování státních výdajů

Jistá politická strana slibovala voličům, že bude-li vládnout, zvýší platy učitelů, úředníků, lékařů a dalších státních zaměstnanců. Také slibovala, že bude více podporovat export, drobné podnikatele a výstavbu bytů. Že zvýší starobní důchody a přidavky na děti. A mnoho dalších věcí.

Jenže tyto politikové nehráli s voliči fér – zamlčeli jim, že to všechno je bude mnoho stát. Slibovali zvýšení státních výdajů, ale nemluvili o zvýšení daní. Říkali, že schodek státního rozpočtu bude nutný a že takový schodek vlastně ani příliš nevádí. Lidé museli nabyt dojmu, že všechny ty dobré věci nezaplátí oni sami, nýbrž že je za ně zaplatí jakýsi „schodek“.

Jinými slovy – tyto politikové slibovali voličům „oběd zdarma“. A mnoho lidí v tento „oběd zdarma“ uvěřilo.

Snižování daní

Jiná politická strana, která také chtěla vyhrát volby, přišla s návrhem snížit daně. Vysoké daně jsou pro ekonomiku škodlivé, říkali tito politikové – potlačují motivaci lidí k větším výkonům a k úsporám a zpomalují ekonomický růst.

Nic proti snižování daní. Vždyť kdo by chtěl platit vysoké daně? Ale ani tito politikové nehráli fér – navrhovali snížení daní, ale nemluvili o snižování státních výdajů. Zamlčeli, že snížení daní budou muset lidé zaplatit nějak jinak. Nabízelí „oběd zdarma“.

Často slibovaným „obědem zdarma“ je zvyšování státních výdajů bez současného zvýšení daní. Jiným slibovaným „obědem zdarma“ je snižování daní bez současného snižování státních výdajů. Oba tyto sliby jsou velmi přitažlivé – ostatně jako všechny „obědy zdarma“. Jenže „oběd zdarma“ je fikce. Ekonomika se může pohybovat jen po hranici svých produkčních možností. Není možné mít více veřejných statků, aniž bychom se vzdali části soukromých statků. Stejně tak není možné mít více soukromých statků, aniž bychom se vzdali části veřejných statků.

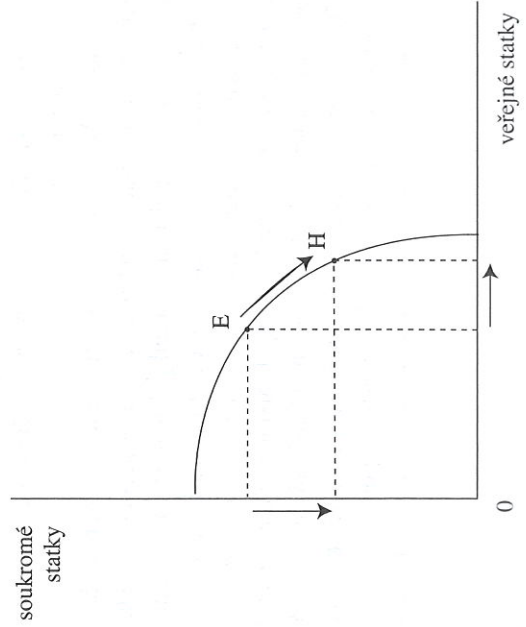
Přesto mnoho lidí není schopno tuto fikci „obědu zdarma“ prohlédnout. Je to právě **rozpočtový schodek, který vytváří onu fikci „obědu zdarma“**. Lidé si neuvědomují, co pro ně takový schodek znamená. Dokonce ani mnoho politiků si to úplně neuvědomuje.

Kdo platí rozpočtový schodek

Představme si, že vláda zvýšila státní výdaje, aniž by zvýšila daně. Vzniklý rozpočtový schodek pokryje buď půjčkou od centrální banky, nebo půjčkami od domácích soukromého sektoru. Jenže domácí výrobní kapacity jsou dané – ekonomika je na hranici produkčních možností. Státní výdaje tudíž vyvolávají přesun výrobních zdrojů ze soukromých statků na veřejné statky. Bude více silnic a méně obchodních středisek, více učitelů a méně kadeřnic, více soudců a méně soukromých advokátů, více učitelů na státních školách a méně učitelů na soukromých školách. Jedním slovem – bude více veřejných statků a méně soukromých statků.

Vidíte, že schodek není žádným „obědem zdarma“. Platíme jej tím, že máme méně soukromých statků. **Je jedno, jestli stát pokryje své výdaje zvýšením daní nebo rozpočtovým schodkem. Výsledný efekt bude stejný – méně soukromých statků. V případě, že vláda pokrývá růst svých výdajů půjčkami, je ovšem placení účtu za „oběd“ méně viditelné. Dochází k němu prostřednictvím efektu vytěšňování – státní výdaje vytěšňují investice a spotřebu, proto se bude vyrábět méně soukromých statků.**

Obrázek 27 – 5 demonstruje, že za „oběd“ v podobě veřejných statků zaplatíme „účet“ v podobě obětování soukromých statků – ekonomika se posune z bodu E do bodu H.



Obr. 27 – 5 Placení „obětu“ za „oběd“ – V ekonomice, jejíž vláda si nemůže vypůjčovat v zahraničí, se množství veřejných statků může zvětšit jen na úkor soukromých statků. Ekonomika se posouvá z bodu E do bodu H.

Kdyby vlády musely krýt své výdaje daněmi, věděli by lidé dobře, že za každé zvětšení veřejných statků platí obětováním soukromých statků. Možná že by pak politikové tolik nezvyšovali státní výdaje, protože by byli vystaveni většímu protitlaku od svých voličů. **Tyto úvahy vedly některé ekonomy k myšlence, že by měla být vyrovnanost státního rozpočtu zakotvena v ústavě.** O tom, že je to myšlenka odvázná, svědčí to, že se zatím ani jedna země neodhodlala přijmout ústavní zákon o vyrovnaném státním rozpočtu.

SHRNUTÍ

- Do veřejných rozpočtů patří vedle státního rozpočtu také rozpočty obcí. V průběhu posledního století se podíl veřejných výdajů ve všech zemích zvyšoval.
- Byrokrat usiluje o zvětšování rozpočtu svého úřadu, protože od něho se odvíjí jeho vliv, prestiž i příjem. K tomu mu pomáhá *informační převaha* vyplývající z toho, že má na své činnosti monopol.
- Proti tlaku byrokracie na expanzi veřejných rozpočtů působí jednak obava a nechuť politiků zvyšovat daně a jednak nezávislost centrální banky na vládě.
- Státní rozpočet je též nástrojem přerozdělování, k němuž dochází jednak prostřednictvím transferů a jednak prostřednictvím daňové soustavy. Pokud je přerozdělování intenzívní, může značně oslabit motivace k pracovním výkonům.
- Vysoké daně mají negativní dopad na ekonomický růst, protože oslabují motivace k pracovním výkonům, zvětšují šedou ekonomiku naturálních protislužeb a daňových úniků a vyvolávají též únik kapitálu ze země.
- Lafferova křivka* ukazuje, že když míra zdanění roste, jsou přírůstky daňového výnosu státu stále menší.
- Politikové jsou pod tlakem zvyšovat státní výdaje a zároveň se obávají zvyšovat daně. Proto jsme svědky chronické tendence státních rozpočtů ke schodkovosti.
- Pro vládu je snadné vypůjčovat si. Banky dávají přednost vládním dluhopisům před půjčkami soukromým firmám, protože jsou bezrizikové.
- Prodej vládních dluhopisů soukromým osobám vyvolává *efekt vytěšňování*. Vláda „přetahuje“ zapůjčitelné fondy do svých rukou na úkor soukromých investorů, takže roste úroková míra. V důsledku toho klesají investice a spotřeba.
- Rozpočtový schodek vytváří fikci „obědu zdarma“. Ve skutečnosti rozpočtový schodek zaplatíme snížením domácích investic a spotřeby.

KLÍČOVÉ POJMY

Veřejné rozpočty • státní rozpočet • výdaje státního rozpočtu • příjmy státního rozpočtu • byrokracie • přerozdělování • šedá ekonomika • Lafferova křivka • schodek státního rozpočtu (rozpočtový schodek) • vládní půjčky • vládní dluhopisy • efekt vytěšňování • „oběd zdarma“.

OTÁZKY

Otázka 1.

Představte si vládu, která má každoroční rozpočtové schodky a financuje je prodejem vládních dluhopisů soukromému sektoru. Státní dluh, tj. množství vládních dluhopisů v rukou veřejnosti, je každým rokem větší a větší. Jen úroky z tohoto státního dluhu jsou již tak velké, že představují velkou část každoročních výdajů státního rozpočtu.

- a) Bude veřejnost ochotna dále nakupovat nové a nové vládní dluhopisy?
- b) Proč vláda nebude muset zvýšit daně, aby mohla splácet svůj dluh?

c) Představte si, že jsou nakonec všichni občané majiteli vládních dluhopisů. Proč rostoucí množství vládních dluhopisů v jejich rukou nezvyšuje jejich bohatství? Vždyť vláda jim splácí svůj dluh i s úroky.

Otázka 2.

Představte si, že by naše vláda zvýšila státní výdaje, aniž by zvýšila daně. Přírůstek výdajů bude financovat půjčkami od domácích soukromých osob. Co byste očekávali, že se stane

- a) s úrokovou mírou,
- b) s kurzem koruny,
- c) s naší obchodní bilancí,
- d) s naším zahraničním dluhem.

Otázka 3.

Jeden náš politik prohlásil, že „zvýšení státních výdajů zvyšuje také soukromé výdaje, protože státní nákupy zboží vyvolávají investice soukromých firem, které toto zboží vládě prodávají“. Je to pravda?

Otázka 4.

Co byste řekli tomuto tvrzení: „Vysoké státní výdaje jsou nezbytné, neboť doplňují nedostatek soukromých výdajů. Pohlédte, jak jsou soukromé investice a soukromá spotřeba nízké. Kdyby nebylo státních výdajů, byla by v zemi vysoká nezaměstnanost.“ Je to pravda?

Otázka 5.

Jeden z poslanců, kteří u nás prosazovali snížení daní, řekl: „Podnikům a občanům zbude více peněz. Výsledkem bude růst ekonomiky a vytvoření nových pracovních míst. Stát tím ušetří na podporách v nezaměstnanosti.“ Je to skutečně tak?