30

Rozpočtové schodky a státní dluh

30.1

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 přijdete 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, kdo prodává kvalitní a levné nádobí, dával kupujícím oběd zdarma? Kdyby to opravdu dělal, prodělával by. 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 takové „obědy zdarma", jaké nabízí firma LADA z našeho příkladu. Snadno je prokoukneme. Ale kupodivu mnoho lidí věří v „obědy zdarma", které jim nabízejí politikové.

Zvyšování státních výdajů

Jistá politická strana chtěla vyhrát volby. Na tom by jistě nebylo nic špatného. Jenže tato 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 přídavky na děti. A mnoho dalších věcí.

Nic proti tomu. Strana byla přesvědčena o správnosti všech těchto věcí a lidé, kteří ji volili, také. Jenže tito 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 nevadí. Lidé museli nabýt dojmu, že všechny ty dobré věci nezaplatí oni sami, nýbrž že je za ně zaplatí jakýsi „schodek".

Jinými slovy - tito 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 motivace lidí k větším výkonům a k úsporám a zpomalují ekonomický růst.

Nic proti snižování daní. Tato strana byla přesvědčena o správnosti snížení daní a mnoho lidí jí dávalo za pravdu - 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. Nabízeli „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 fikcí. 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.

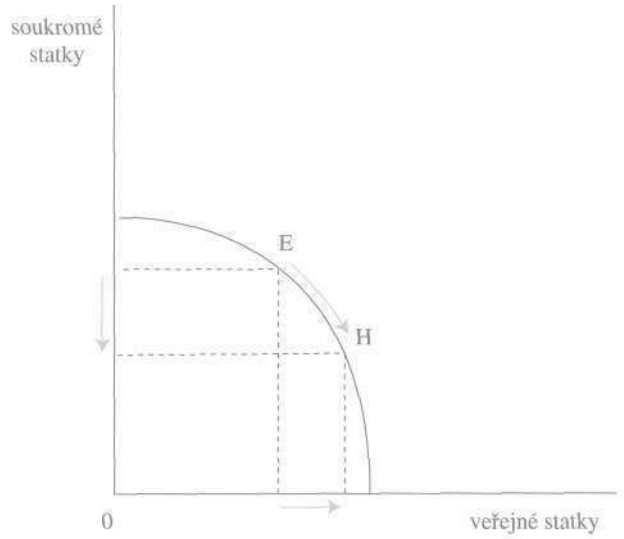
Podívejme se nejprve na rozpočtový schodek, který vláda financuje z domácích půjček.

Kdo platí rozpočtový schodek

Představme si, že vláda zvýšila státní výdaje, aniž by zvýšila daně. Vzniklý rozpočtový schodek pokryje bud půjčkou od centrální banky, nebo půjčkami od domácího 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 úřednic 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.**

Obrázek 30-1 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. 30-1 Placení „účtu" za „oběd" - V ekonomice se množství veřejných statků může zvětšit jen na úkor soukromých statků. Ekonomika se posouvá z bodu E do bodu H.

Nyní se podívejme na případ, kdy si vláda půjčuje v zahraničí. V tomto případě přijde sice účet za „oběd" později, ale přijde.

Rozpočtový schodek a zahraniční dluh

Představme si, že naše vláda zvýší státní výdaje bez zvýšení daní. Vzniklý rozpočtový schodek 50 mld. Kč pokryje prodejem vládních dluhopisů, které nakoupí zahraniční investoři. Náš zahraniční dluh se zvýší o 50 mld. Kč.

Když zahraniční investoři chtějí koupit dluhopisy naší vlády, musí nejprve těchto 50 mld. Kč nakoupit na měnovém trhu za zahraniční měny. Zvýšená poptávka po korunách vede k apreciaci koruny a apreciace vytvoří schodek naší bilance zboží a služeb. Ten nám umožňuje mít více veřejných statků, aniž bychom se museli zříci soukromých statků. Soukromé statky prostě dovážíme.

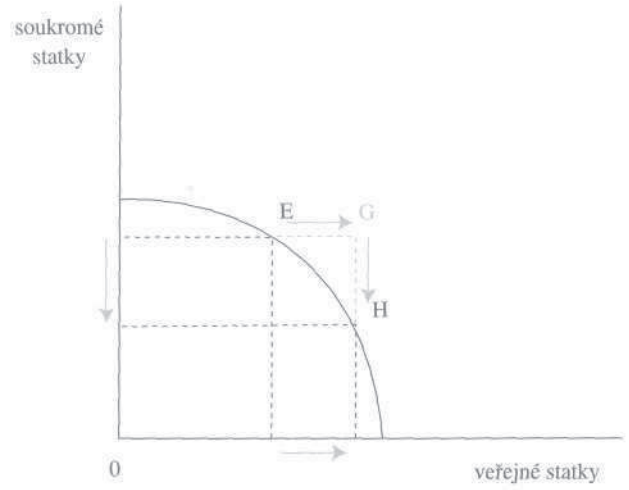
Nyní se může zdát, že získáváme „oběd zdarma". Jenže tak tomu není. Jakmile vláda začne splácet svůj zahraniční dluh, musí za koruny nakupovat na měnovém

trhu zahraniční měny. To zvýší nabídku korun a poptávku po zahraničních měnách, takže koruna depreciuje. Depreciace vytvoří přebytek naší bilance zboží a služeb. Náš čistý vývoz znamená, že nám zbude méně soukromých statků pro domácí spotřebu a investice.

Splácení zahraničního dluhu není ničím jiným než placením účtu za náš předchozí „oběd". Dřívější čistý dovoz splácíme čistým vývozem.

Jak vidíte, **ani v tomto případě nebude žádný „oběd zdarma". Schodek státního rozpočtu povede ke vzniku zahraničního dluhu. Ten bude muset být splácen budoucím čistým vývozem. Účet za dnešní „oběd" přijde sice v budoucnu, ale přijde.**

Obrázek 30-2 ukazuje, jaké důsledky má financování rozpočtového schodku zahraničními půjčkami. Ekonomika je nejprve v bodě E na hranici svých produkčních možností. Pak vláda vytvoří schodek státního rozpočtu, který financuje zahraniční půjčkou. Apreciace domácí měny vytvoří čistý dovoz, a tím se země dostává do bodu G - má více veřejných statků, aniž by se musela vzdát soukromých statků. Ale až vláda začne zahraniční dluh splácet, vytvoří dodatečnou poptávku po zahraničních měnách, koruna depreciuje a čistý dovoz se mění v čistý vývoz. Ten sníží množství soukromých statků, které zůstanou doma k dispozici pro domácí spotřebu a investice. Ekonomika se dostává z bodu G do bodu H.



Obr. 30-2 Ekonomika je původně v bodě E. Když vláda vytvoří rozpočtový schodek a financuje je zahraniční půjčkou, dostane se ekonomika do bodu G. Až přijde čas zahraniční dluh splácet, ekonomika se dostává do bodu H.

Jak vidíte, nakonec dojde k posunu ekonomiky podél hranice produkčních možností. Pouze v tomto případě dochází k němu oklikou - z E do G a z G do H. Přesun z E do G je „obědem" a přesun z G do H je pozdějším „placením účtu za oběd".

Opravdu neexistují žádné „obědy zdarma".

Proč mají vlády tendenci vytvářet schodky státního rozpočtu? **Politikové jsou pod stálým tlakem zvyšovat státní výdaje a zároveň se obávají zvyšovat daně.** Rozpočtový schodek je pro ně snazším řešením. **Proto jsme svědky chronických schodků státních rozpočtů téměř všude ve světě.** Politikové, kteří prosazují vyrovnaný státní rozpočet, patří k těm prozíravějším a odvážnějším. **Politika snižování rozpočtových schodků je totiž nepopulární,** protože vyžaduje bud snižování státních výdajů, nebo zvyšování daní. Obojí je nepopulární. Mnohem snadnější a populárnější je vytvářet schodky.

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 odvážná, svědčí to, že se zatím ani jedna země neodhodlala přijmout ústavní zákon o vyrovnaném státním rozpočtu.

30.2 FINANCOVÁNÍ ROZPOČTOVÉHO SCHODKU

Viděli jste, že rozpočtový schodek je pro politiky přitažlivým nástrojem, umožňujícím zvyšovat státní výdaje bez zvyšování daní. Ale jak je takový schodek financován? Nemůže být financován jinak než půjčkami: vláda si musí na pokrytí schodku vypůjčit. Je to stejné, jako když si lidé vypůjčují na krytí svých výdajů.

Alešův „rozpočtový schodek"

Alešův disponibilní roční důchod je 200 tis. Kč. Jeho roční výdaje jsou však 280 tis. Kč. Jak vyřeší nesoulad mezi svými výdaji a příjmy? Pokud se mu nechce snížit výdaje, měl by zvýšit své příjmy - najít si lépe placené zaměstnání nebo další pracovní úvazek. Pokud se mu nechce ani do toho, nezbývá mu nic jiného, než aby si vypůjčil. Aleš si tedy vypůjčí od své tety Beáty 80 tisíc a tím pokryje svůj „rozpočtový schodek".

Jestliže se mu ani v dalším roce nechce snížit výdaje ani zvýšit příjmy, bude si muset zase vypůjčit. Bude si muset takto vypůjčovat každý rok.

Alešova situace se podobá situaci státu, který má vyšší výdaje než příjmy a kterému se nechce ani snižovat výdaje, ani zvyšovat daně. Takový stát si rovněž musí vypůjčovat na krytí svého schodku.

Stát může krýt své výdaje jen dvěma způsoby: daněmi nebo půjčkami. Jiná možnost není. **Pokud nepokryje své výdaje daněmi, vznikne *rozpočtový schodek,* který musí být financován půjčkami.**

Stát si vypůjčuje tak, že vláda vydává *vládní dluhopisy*, které prodává zájemcům. Kupci vládních dluhopisů se stávají věřiteli státu. **Vládní dluhopisy může nakupovat buď centrální banka, nebo soukromé osoby.** V tom je podstatný rozdíl, protože **když kupuje vládní dluhopisy centrální banka, dochází k růstu peněžní zásoby v zemi.** Jak jste se dozvěděli v kapitole „Bankovní soustava, tvorba peněz a trh peněz", nakupuje-li centrální banka vládní dluhopisy, dává impulz k multiplikačnímu růstu bankovních vkladů. Naproti tomu **když vládní dluhopisy nakupují soukromé osoby, k růstu peněžní zásoby nedochází.**

Tyto dva způsoby financování rozpočtového schodku je skutečně nutno pečlivě rozlišovat. Když si vláda na krytí rozpočtového schodku vypůjčuje od soukromých osob, je to podobné, jako když si Aleš vypůjčuje od své tety. Peníze se jen přesunou z rukou tetiných do rukou Alešových. Aleš může utrácet více, než kolik sám vydělá jen proto, že je jeho teta ochotna utrácet méně, než kolik sama vydělá, a své úspory mu půjčit. Také **vláda může vydávat více, než kolik vybere na daních jen proto, že soukromé osoby budou vydávat méně, než kolik vydělají, a své úspory půjčí vládě** (nakoupí její dluhopisy).

Když si ale vláda vypůjčuje od centrální banky, je to podobné, jako kdyby si Aleš mohl na krytí svých výdajů natisknout peníze a „půjčit je" sám sobě. Vláda i centrální banka jsou státní instituce. Stát zosobněný centrální bankou v tomto případě půjčuje sám sobě zosobněnému vládou. **Jestliže centrální banka nakupuje vládní dluhopisy, znamená to, že stát tiskne peníze a v podobě státních výdajů je „pouští" do ekonomiky.** Kdyby tak Aleš mohl dělat něco podobného. Jistě by neváhal a tiskl by si peníze ostošest. Budou se politikové chovat zodpovědněji?

Ne všechny centrální banky půjčují svým vládám na krytí rozpočtového schodku. Jsou však země, kde centrální banky vládám půjčují. Jak jsme si vysvětlili, **politikové mají sklon ke schodkovým státním rozpočtům. Jestliže vlády mohou rozpočtové schodky krýt půjčkami od centrální banky, důsledkem bude růst peněžní zásoby v zemi a tedy inflace.** U vzniku hyperinflací v mnoha zemích světa stála právě nenasytná touha vlád utrácet více, než kolik vyberou na daních. Může-li si někdo snadno půjčovat, půjčuje si a utrácí. Pro politiky to platí dvojnásob, protože vysoké státní výdaje a nízké daně zvyšují jejich popularitu.

30.3 ROZPOČTOVÝ SCHODEK, VLÁDNÍ PŮJČKY A STÁTNÍ DLUH

Je-li centrální banka na vládě nezávislá a nebude jí půjčovat na krytí rozpočtového schodku, vláda si bude nucena půjčovat od soukromých osob. Podaří 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, aby mohla posoudit její návratnost a rizikovost. Firma by v každém případě musela půjčku zastavit svými nemovitostmi a pozemky. Nemá-li je (nebo je má už zastavené), půjčku nedostane.

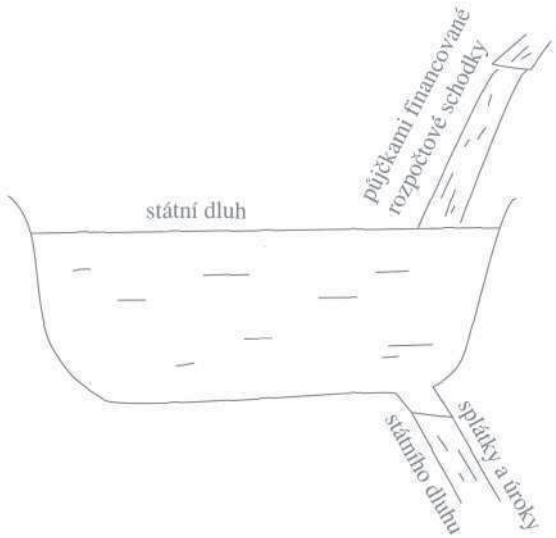
Vláda zvýšila výdaje, aniž zvýšila daně. Vzniklý rozpočtový schodek 30 miliard chce financovat prodejem vládních dluhopisů v této hodnotě. Nabídne je První komerční bance. Ta neváhá ani vteřinu a vládní obligace nakoupí. Neptá se, jak vláda těch 30 miliard použije, nežádá žádné záruky. Pan Novák i firma Chemicals mají smůlu - 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 utrácí na projekty, které v budoucnu nic nevynesou.** Použije půjčky na mzdy státních zaměstnanců, na dotace, na přídavky na děti, na vysílačky 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 zdaňovat.** 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 30-3. Naroste-li státní dluh do velkých rozměrů, jen úroky z něho pak představují velkou část

výdajů státního rozpočtu. Nezřídka si pak vlády musí půjčovat jen proto, aby mohly splácet staré dluhy a úroky. Tak „převalují" státní dluh stále před sebou.

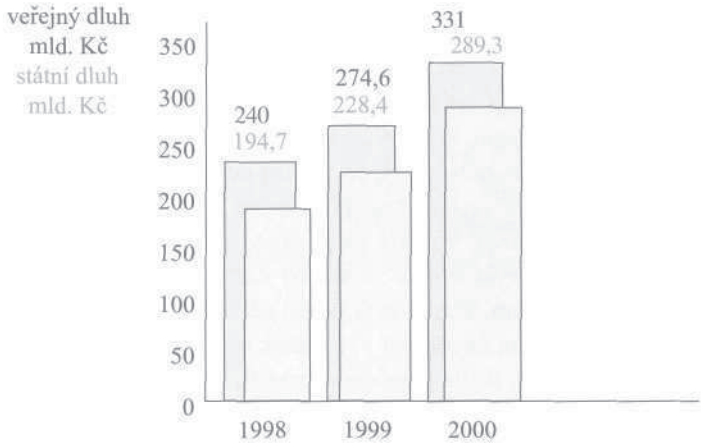


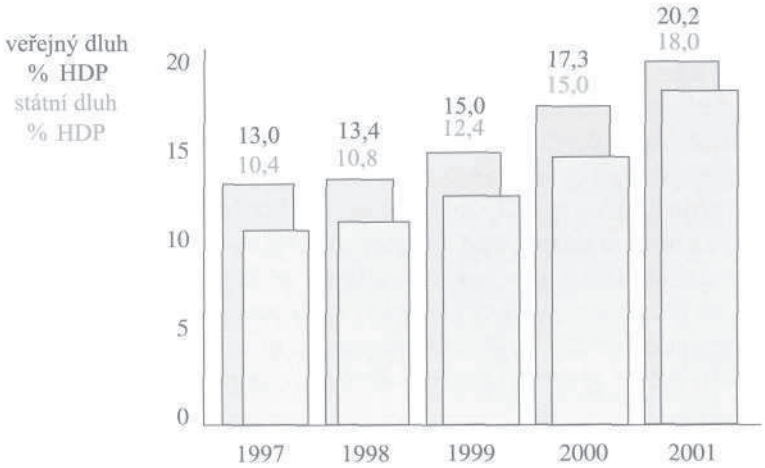
Obr. 30-3 Rozpočtové schodky a státní dluh - Když vláda financuje rozpočtové schodky půjčkami od soukromého sektoru, vytváří státní dluh. Jeho výše se zvětšuje „přítokem" nových půjček a snižuje splátkami starých půjček a úroků.

Státní dluh v r. 2000 jako % HDP

Belgie	110,9	Dánsko	47,3
Itálie	110,2	Portugalsko	53,8
Řecko	103,9	Německo	60,2
Švédsko	55,6	Francie	58,0
Nizozemí	56,3	Finsko	40,4
Španělsko	60,6	Velká Británie	42,9
Irsko	39,1	Česká republika	15
Rakousko	62,8		

Tabulka 30 - 1 Pramen: ČSU, 2001





Obr. 30-4 Veřejný dluh obsahuje kromě státního dluhu ještě dluhy okresních úřadů a obcí, dluh Fondu národního majetku a dluh zdravotního pojištění.

Pramen: MF ČR

30.4
POLITICKÝ CYKLUS

Ukázali jsme si, že schodky státního rozpočtu představují pro politiky snadnou cestu k popularitě a že to vyvolává chronickou tendenci státních rozpočtů ke schodkovosti. Ale politikové využívají státní rozpočet také k tomu, aby ovlivňovali hospodářský růst a nezaměstnanost.

Politický cyklus

Za rok budou v zemi nové volby. Vládní politikové si nejsou jisti, zda ve volbách opět zvítězí, a proto chtějí zvýšit svou popularitu u voličů. Co by lidé nejvíce ocenili? Hospodářské oživení, které přináší růst výroby a pokles nezaměstnanosti. Lidé to považují za ekonomický úspěch, jehož odlesk padá i na vládu.

Ale může vláda dosáhnout snížení nezaměstnanosti? Může, když zvýší státní výdaje (a nezvýší zároveň daně). Vzniklý rozpočtový schodek bude krýt půjčkou od centrální banky. Vláda zvýší výdaje na stavbu dálnic, dotace státní železnici a mzdy státním zaměstnancům. Tím jednak potěší některé zájmové skupiny (stavební firmy, železničáře a státní zaměstnance) a jednak oživí spotřebitelskou a investiční poptávku, a dosáhne tak snížení nezaměstnanosti.

Po určité době se tento růst poptávky promítne do vyšší inflace. Ale to už je po volbách.

Po volbách přicházejí čerstvě zvolení politikové do svých úřadů s tváří ustaranou. V zemi se začíná nebezpečně rozvíjet inflační spirála. Je potřeba ji zastavit, dokud je čas. Jak? Snížením agregátní poptávky. Vláda toho může dosáhnout, když sníží státní výdaje (aniž by snížila daně). Pokles státních výdajů vyvolá snížení spotřebitelské a investiční poptávky, což vede k růstu nezaměstnanosti. Vláda také rozzlobí některé zájmové skupiny, které jsou postiženy snížením státních výdajů. Budou vůbec politikové ochotni provést tato nepopulární opatření? Ale ano - do příštích voleb je totiž dlouhá doba, téměř čtyři roky.

Po nějaké době se snížení státních výdajů projeví ve snížení inflace. Nezaměstnanost se ale zdá vládě dosti vysoká. Do příštích voleb zbývá pouhý rok, a je proto načase s tím něco dělat -jinak by mohly být volby prohrané. Vláda tedy sáhne opět k osvědčenému prostředku: zvýší státní výdaje, což stimuluje poptávku a sníží nezaměstnanost. Inflace se dostaví později, ale to už bude zase po volbách.

Každá vláda chce, aby byla nízká nezaměstnanost. Zvyšuje to popularitu vládních politiků. Jenže **vláda není schopna dosáhnout toho jinak než zvýšením agregátní poptávky.** Nemůže zvýšit potenciální produkt, může jen dosáhnout zvýšení HDP nad potenciální produkt. Jak víme, je toto zvýšení dočasné. **Po příjemném opojení se dostavuje kocovina - inflace.**

Kdyby se příjemné alkoholické opojení a nepříjemná kocovina dostavovaly ve stejnou chvíli, určitě by méně lidí pilo. Kdyby se oba efekty ze zvýšení poptávky - pokles nezaměstnanosti i růst inflace - dostavovaly ve stejnou dobu, vlády by se zdráhaly podněcovat poptávku. Jenže jak víte, **růst agregátní poptávky nejprve sníží nezaměstnanost a teprve s určitým časovým zpožděním zvýší inflaci.** A právě to je klíč k pochopení politického cyklu. Vlády intuitivně poznají, že *příjemný účinek* **(pokles nezaměstnanosti) se dostaví dříve než *nepříjemný*** *účinek* **(inflace). Proto má vláda tendenci zvyšovat výdaje** *před volbami.*

Pokud lze zvyšování poptávky přirovnat k popíjení alkoholu, snižování poptávky lze naopak přirovnat k užívání hořké pilulky. Nejprve cítíte nepříjemnou chuť, ale později

léčivé účinky. Jak víte, **snížení agregátní poptávky nejprve zvýší nezaměstnanost a teprve s časovým odstupem sníží inflaci.** To znamená, že ***nepříjemný účinek*** **(růst nezaměstnanosti) se dostaví dříve než** ***příjemný účinek*** **(pokles inflace). Proto má vláda tendenci snižovat výdaje po** ***volbách.***

Toto chování, kdy vlády střídavě (s periodicitou volebního období) zvyšují a zase snižují státní výdaje, *nazýváme* ***politickým cyklem.*** Takový politický cyklus má ovšem dopad na skutečný hospodářský cyklus. **Tím, že střídavě zvyšuje a snižuje poptávku, přispívá politický cyklus k většímu rozhoupávání hospodářského cyklu.**

30.5

STRUKTURÁLNÍ A CYKLICKÝ SCHODEK STÁTNÍHO ROZPOČTU

Při posuzování rozpočtového schodku je užitečné odlišovat *strukturální schodek* od *cyklického schodku.* Ukažme si rozdíl mezi nimi na příkladu.

Strukturální a cyklický schodek

Předpokládejme, že je potenciální produkt 2 000 mld. Kč a že se ekonomika nachází na potenciálním produktu (skutečný **HDP** se rovná potenciálnímu produktu). Předpokládejme dále, že výdaje státního rozpočtu jsou 600 mld. Kč a příjmy státního rozpočtu jsou 570 mld. Kč. Rozpočtový schodek je tedy 30 mld. Kč.

Pak je země postižena hospodářskou depresí a její HDP poklesne pod potenciální produkt - na 1 800 mld. Kč. Co to udělá se státním rozpočtem? Pokles **HDP** nemá téměř žádný vliv na státní výdaje. Vláda nebude propouštět státní zaměstnance ani jim nebude snižovat mzdy. Nezastaví stavby dálnic, nezkrátí dotace státní železnici nebo státní poště, nesníží subvence zemědělcům ani penze důchodcům. Můžeme proto předpokládat, že se státní výdaje nezmění.

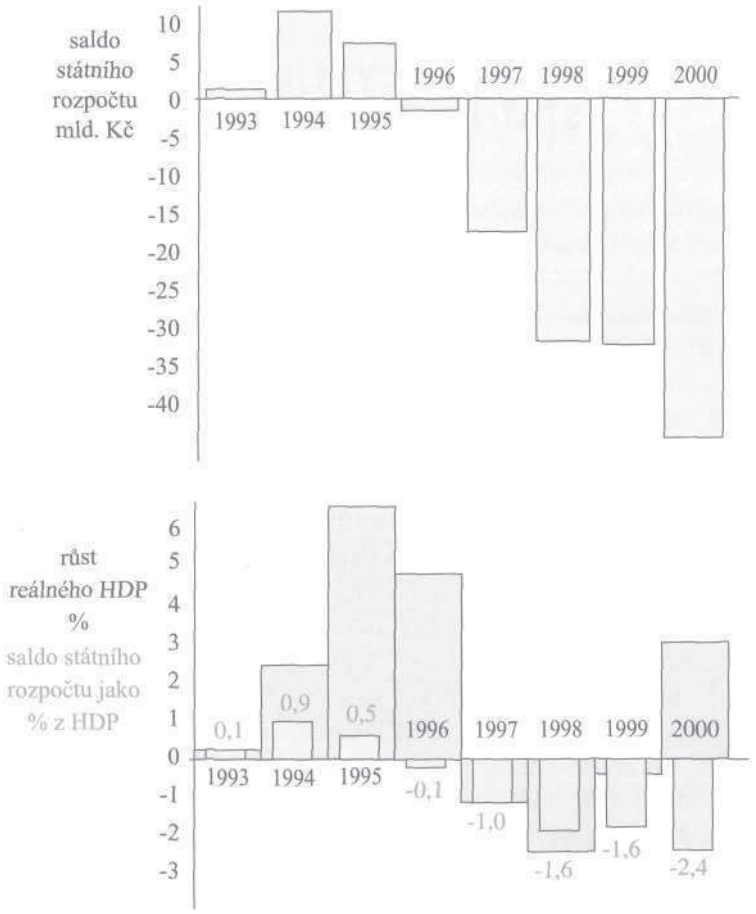
Ale zato má pokles **HDP** značný vliv na státní příjmy. Pokles **HDP** znamená, že jsou nižší mzdy a z nižších mezd se odvede státu méně na daních. Také jsou nižší zisky firem, a firmy proto zaplatí státu méně na daních. Nižší **HDP** znamená menší nákupy spotřebitelů a menší tržby firem, což snižuje výnos státu z nepřímých daní. Také klesá dovoz a tím i odvody cla do státní pokladny.

Předpokládejme, že se příjmy státního rozpočtu v důsledku poklesu **HDP** sníží z 570 mld. na 520 mld. Kč. Tím ovšem schodek státního rozpočtu vzroste z původních 30 mld. Kč na 80 mld. Kč. Tento osmdesátimiliardový schodek obsahuje dvě části: strukturální schodek 30 mld. a cyklický schodek 50 mld.

Příklad vám ukazuje, jaký je rozdíl mezi strukturálním a cyklickým schodkem státního rozpočtu. ***Strukturální schodek*** **je schodek při potenciálním produktu. Příči-**

nou strukturálního schodku je politické rozhodnutí (vlády a parlamentu) mít vyšší státní výdaje než státní příjmy.

***Cyklický schodek* vzniká, když HDP poklesne pod potenciální produkt. Příčinou cyklického schodku je výpadek daní a dalších příjmů, k němuž dochází v důsledku hospodářského poklesu** a tedy i poklesu důchodů domácností, zisků firem, obchodního obratu a dovozu. Zatímco příčiny strukturálního schodku jsou politické, příčiny cyklického schodku jsou ryze ekonomické. V praxi je ovšem obtížné přesně odlišit strukturální schodek od cyklického, protože je obtížné odhadnout, jak velký je vlastně potenciální produkt a nakolik se od něho skutečný HDP vzdaluje.



Obr. 30-5 Saldo státního rozpočtu. Pramen: ČSÚ, MF ČR

Podívejte se na obrázek 30 - 5. Horní graf ukazuje, jak se vyvíjelo saldo našeho státního rozpočtu v mld. Kč. Lepším ukazatelem je ale podíl salda státního rozpočtu na HDP. Na spodním grafu vidíte, jak se vyvíjelo saldo státního rozpočtu jako % z HDP. Všimněte si, že v dobách hospodářské expanze let 1994 - 1995 končily státní rozpočty přebytkem, avšak jakmile začala ekonomika přecházet do recese, vznikaly rozpočtové schodky. Tyto schodky měly zčásti cyklický charakter. Od roku 1999 se ale rozpočtové schodky udržují vysoké i přesto, že dochází k postupnému hospodářskému oživení. To svědčí o tom, že vzniká a postupně roste i strukturální schodek státního rozpočtu.

30.6

DŮCHODOTVORNÝ ÚČINEK STÁTNÍCH VÝDAJŮ A EFEKT VYTĚSŇOVÁNÍ

V kapitole „Spotřeba a investice" jste poznali, že investiční výdaje mají důchodotvomý účinek: dávají impulz k „řetězové reakci" nových důchodů. A jak je to se státními výdaji? Mají také takový důchodotvomý účinek? Když se vláda rozhodne například postavit novou dálnici, její výdaje vytvoří důchody vlastníků a majitelů stavebních firem. Z těchto důchodů vzniká poptávka, která vytváří další důchody, a tak dále. Na první pohled se zdá, že státní výdaje dokáží vytvořit několikanásobně vyšší agregátní poptávku. Jenže to je jen první pohled. Vzpomeňte si na příklad *rozbité okno* z kapitoly o nezaměstnanosti.

Co je a co není vidět

Představme si, že se vláda rozhodla financovat stavbu nové dálnice. U stavebních firem objedná stavební práce za 1 miliardu KČ. Tím vytvoří důchody vlastníků a zaměstnanců těchto stavebních firem v celkové výši 1 mld. Kč. Dejme tomu, že tito lidé 20 % ze svých důchodů uspoří a 80 % vydají na spotřebu: nakoupí pečivo a oděvy za 800 milionů Kč. Pekárnám a textilkám tím vzrostou příjmy o 800 milionů Kč, které rozdělí svým vlastníkům a zaměstnancům. Tím vznikají další důchody ve výši 800 milionů Kč. Příjemci těchto důchodů z nich 20 % uspoří a 80 %, tj. 640 milionů Kč, vydají na spotřebu: koupí si dejme tomu nová auta. Díky jejich nákupům se zvýší důchody vlastníků a zaměstnanců automobilek o 640 milionů Kč. Ti je opět z 80 % vydají na spotřebu, čímž vytvoří další důchody ve výši 512 milionů Kč (640 x 0,8). A tak dále. Nakonec vznikne celkový přírůstek důchodů ve výši 5 miliard Kč. To je impozantní výsledek - výdaje vlády ve výši pouhé 1 miliardy vyvolaly přírůstek důchodů, a tedy i přírůstek agregátní poptávky, ve výši

5 miliard! A to jsme předpokládali, že lidé 20 % ze svých důchodů spoří. Kdyby spořili dejme tomu jen 10 % z důchodů, vyvolala by stavba dálnice přírůstek důchodů 10 miliard korun.

Jenže tohle je pouze to, *co je vidět.* Ted se podíváme na to, co není vidět. Vláda si tu jednu miliardu musela vypůjčit. Prodala bankám vládní dluhopisy v hodnotě 1 miliardy Kč. Tyto peníze pak banky nemohly zapůjčit soukromým firmám na financování investic. To znamená, že se některé soukromé investice nemohly uskutečnit. Například firma Chemicals nepostavila novou výrobní halu za 1 miliardu Kč, a neobjednala tudíž za tuto sumu stavební práce u stavebních firem. Stavební firmy tak nezískaly 1 miliardu Kč a nerozdělily ji mezi své vlastníky a zaměstnance. Tím nevznikly důchody těchto lidí ve výši 1 miliardy Kč a oni z nich nemohly 80%, tj. 800 milionů Kč, vydat například na nákupy pečiva a oděvů. V důsledku toho nevznikly důchody vlastníků a zaměstnanců pekáren a textilek ve výši 800 milionů Kč a oni z nich nemohli 80 *%,* tj. 640 milionů Kč, vydat například na nákupy aut. A proto nevznikly ani důchody vlastníků a zaměstnanců automobilek a oni z nich také nemohli vydat 512 milionů Kč na spotřebu. A tak dále. V konečném důsledku tedy nevznikly důchody v celkové výši 5 miliard korun, které by jinak bývaly mohly vzniknout, kdyby vláda nefinancovala stavbu dálnice a nevypůjčila si na ni od bank. To je to, *co není vidět.*

Příklad ukazuje, že **důchodotvorný účinek státních výdajů je mýtus. Výdaje vlády na jedné straně vytvářejí řadu důchodů a na straně druhé potlačují vznik jiné řady důchodů, které v důsledku státních výdajů nemohou vzniknout.**

Přesto vlády stále věří tomu, že mohou svými výdaji vytvářet důchody a poptávku, a tím vyvolávat hospodářské oživení.

V roce 1998 se česká ekonomika nacházela v recesi. Domácí produkt klesal a nezaměstnanost šplhala k osmi procentům. Nová vláda, která vzešla z parlamentních voleb v létě tohoto roku, se rozhodla vyvést zemi z recese zvyšováním státních výdajů. Vládní ekonomové říkali, že vláda nasměruje státní výdaje do takových oblastí, které budou mít největší důchodotvorný účinek - tedy zejména do stavebnictví. Zvýšily se státní výdaje na dopravní infrastrukturu a vláda také finančně podporovala bytovou výstavbu. Státní výdaje se rychle zvyšovaly, ale slibovaný efekt hospodářského oživení se nedostavoval. Ukázalo se, že výdaje vlády samy o sobě nejsou schopny dosáhnout zvýšení agregátní poptávky.

Podívejme se nyní blíže na to, jakým způsobem vedou státní výdaje k potlačování soukromých výdajů.

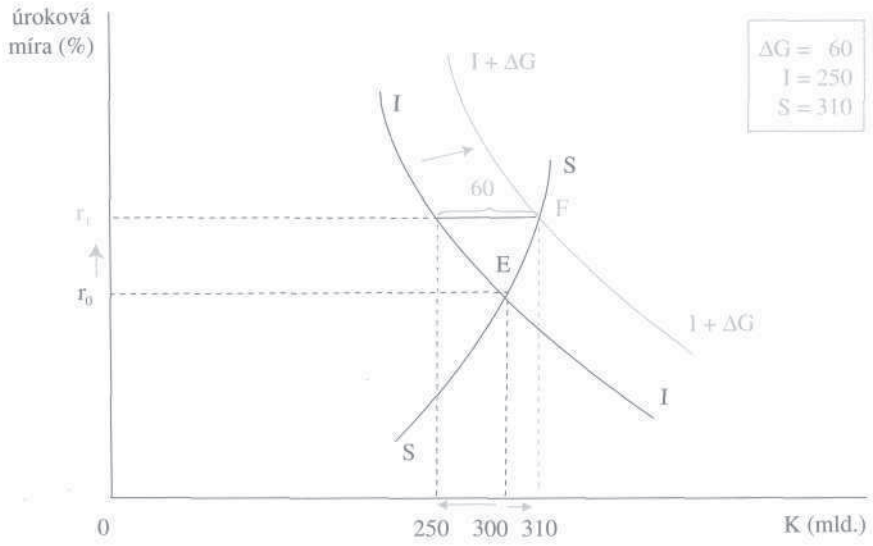
Když si vláda vypůjčuje na financování rozpočtového schodku, často se nedostane na soukromé osoby. V minulém příkladu jste viděli, že firma Chemicals nedostala od banky půjčku, protože banka raději nakoupila vládní dluhopisy. Tomuto jevu říkáme *efekt vytěsňování* - vláda svými výdaji vytěsnila některé soukromé výdaje.

Efekt vytěsňování se projevuje na trhu zapůjčitelných fondů.

Nabídka vládních dluhopisů není totiž nic jiného než poptávka po zapůjčitelných fondech. Vláda totiž dělá totéž co firmy, které se snaží získat zapůjčitelné fondy (úspory) pro své investice. Potřebuje zapůjčitelné fondy na krytí svých výdajů. Ale vláda svými dluhopisy konkuruje firmám, které se snaží získat fondy pro **své investice.** Když banky nakoupí vládní dluhopisy, zbude jim méně peněz pro úvěry firmám. Když lidé vloží své úspory do vládních dluhopisů, nemohou je vložit do bank nebo do dluhopisů soukromých firem. 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. Rovněž motivuje domácnosti ke snížení spotřeby a ke zvýšení úspor. Jak vidíte, **zvýšení státních výdajů, financované prodejem vládních dluhopisů, vede ke snížení soukromých výdajů - investic i spotřeby. Tomu se říká** *efekt vytěsňování.*

Tento efekt si můžeme ilustrovat na obrázku 30 - 6, na kterém vidíme trh zapůjčitelných fondů. Křivka investic I je původní poptávkou po zapůjčitelných fondech. Křivka úspor S je nabídka zapůjčitelných fondů. Trh zapůjčitelných fondů je původně v rovnováze v bodě E při úrokové míře r_Q. Pak vláda zvýší státní výdaje o $\Delta G = 60$ mld. a hodlá je pokrýt půjčkou (prodejem vládních dluhopisů). Vláda vstoupí na trh zapůjčitelných fondů, kde její nabídka vládních dluhopisů představuje přírůstek poptávky po zapůjčitelných fondech o 60 miliard. To posouvá křivku poptávky vpravo a trh se dostává do nové rovnováhy v bodě F, při úrokové míře r_1.



Obr. 30-6 Efekt vytěsňování - Trh zapůjčitelných fondů je původně v rovnováze v bodě E. Prodej vládních dluhopisů v hodnotě 60 mld. Kč posune křivku poptávky po zapůjčitelných fondech doprava o 60 mld. a trh nalezne novou rovnováhu v bodě F. Úroková míra roste z r_0 na r_1, investice klesají z 300 mld. na 250 mld. a úspory rostou z 300 mld. na 310 mld.

Podívejte se, jaký je důsledek. Investice se snížily o 50 mld. Úspory se zvýšily (neboli spotřeba poklesla) o 10 mld. Celkem tedy státní výdaje ve výši 60 mld. vytěsnily investice ve výši 50 mld. a spotřebu ve výši 10 mld. **Růst státních výdajů nezvýšil agregátní výdaje, protože vedl k poklesu investic a spotřeby.** Jak vidíte, je to stejné jako s Alešem a tetou Beátou: Aleš může utrácet více, jenom když jeho teta bude utrácet méně.

V našem příkladě si vláda půjčovala na pokrytí schodku od *domácích* osob. Ale co když si bude půjčovat v *zahraničí?* Je-li důvěryhodnou vládou, najdou se zahraniční investoři, kteří vládní dluhopisy koupí. Bude i v tomto případě působit efekt vytěsňování? Ano, i když poněkud jinak.

Vláda si vypůjčuje v zahraničí

Předpokládejme, že vláda chce financovat rozpočtový schodek ve výši 60 mld. Kč prodejem vládních dluhopisů, ale nechce konkurovat domácím investorům o fondy. Rozhodne se tedy prodat vládní dluhopisy zahraničním investorům. Zájem projeví německé banky. Aby však mohly německé banky koupit dluhopisy české vlády, musí nejprve na měnovém trhu nakoupit za marky 60 miliard korun. Tato zvýšená poptávka po koninách vede k apreciaci koruny. Apreciace má však za následek snížení našeho čistého vývozu.

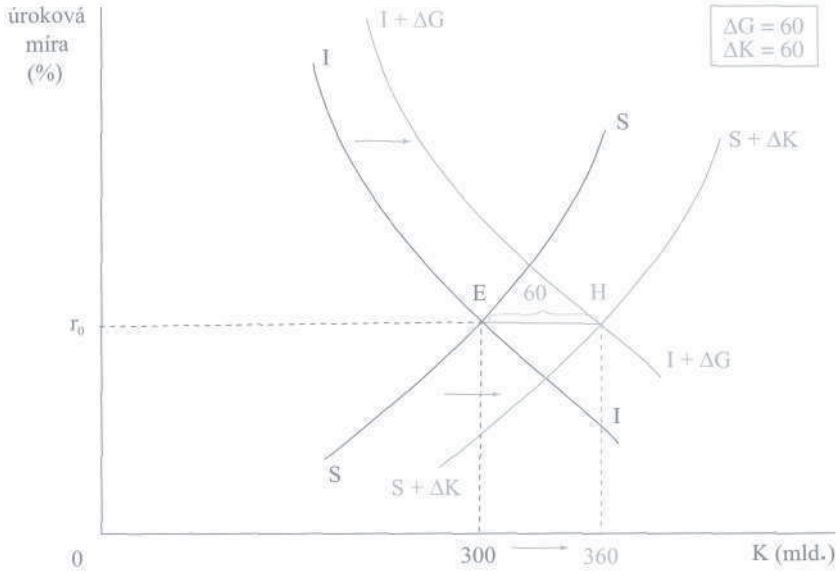
Jak vidíte, **efekt vytěsňování působí, i když si vláda vypůjčuje v zahraničí. V takovém případě státní výdaje vytěsňují čistý vývoz.**

A konečně se podívejme na případ, který se nejvíce blíží naší realitě: vláda si vypůjčuje na domácím trhu zapůjčitelných fondů a přitom je zcela liberalizován pohyb kapitálu ze země i do země. V tom případě zvýšení poptávky po zapůjčitelných fondech nejprve zvýší domácí úrokovou míru (jak jste to viděli na obrázku 30 - 6), ale vyšší **úroková míra láká do země zahraniční kapitál. Příliv zahraničního kapitálu srazí úrokovou míru zpět na původní úroveň, ale zároveň zhodnotí domácí měnu. Apreciaci domácí měny pak dochází k vytěsnění čistého vývozu.** Konečným důsledkem je opět to, že **státní výdaje vytěsňují čistý vývoz.** Toto znázorňuje obrázek 30 - 7.

Státní výdaje představují dodatečnou poptávku po zapůjčitelných fondech, což posouvá křivku poptávky doprava. Tlak na růst domácí úrokové míry však vyvolává příliv zahraničního kapitálu. Ten představuje dodatečnou nabídku zapůjčitelných fondů, takže křivka nabídky se také posouvá doprava. Nakonec se rovnováha trhu ustálí v bodě H. K vytěsnění domácích investic a spotřeby nedochází. Ale přírůstek zapůjčitelných fondů ve výši 60 mld. Kč přichází od zahraničních investorů a (prostřednictvím apreciace koruny) vytěsňuje 60 miliard čistého vývozu.

Připomeňme si, z jakých složek se skládají agregátní výdaje: C + I + G + X = HDP. Růst státních výdajů (G) snižuje investice (I) a spotřebu (C). Je-li snadné vypůjčovat si v zahraničí, růst státních výdajů snižuje čistý vývoz (X).

To znamená, že **důchodotvorný účinek státních výdajů je potlačován efektem vytěsňování.**



Obr. 30-7 Efekt vytěsňování - Trh zapůjčitelných fondů je původně v rovnováze v bodě E. Prodej vládních dluhopisů v hodnotě 60 mld. Kč posune křivku poptávky doprava o 60 mld. Tlak na růst úrokové míry vyvolává příliv zahraničního kapitálu o ΔK = 60 mld., takže trh nalézá novou rovnováhu v bodě H. Dovoz kapitálu však vede ke snížení čistého vývozu ve stejné výši.

Mezi ekonomy stále není shoda, zda je vytěsnovací efekt *úplný* nebo *neúplný.* Některé složitější modely naznačují, že efekt vytěsňování nemusí být úplný, neboli vládní výdaje nemusí vytěsnit soukromé výdaje *ve stejné výši.* Ale pokud se ekonomika nachází poblíž svého potenciálního produktu, je vytěsnovací efekt silný. Pouze když je ekonomika v depresi, hluboko pod svým potenciálním produktem, je vytěsnovací efekt slabý a státní výdaje by mohly významněji zvýšit agregátní poptávku.

SHRNUTÍ

□ Rozpočtový schodek vytváří fikci „obědu zdarma". Ve skutečnosti rozpočtový schodek zaplatíme buď snížením domácích investic a spotřeby, nebo vytvořením zahraničního dluhu a jeho pozdějším splácením.

□ Politikové jsou pod tlakem zvyšovat státní výdaje a zároveň se obávají zvyšovat daně. Proto jsme svědky chronické tendence státních rozpočtů ke schodkovosti.

□ Stát může krýt své výdaje jen dvěma způsoby: daněmi nebo půjčkami. Vypůjčuje si tak, že vláda vydává *vládní dluhopisy,* které nakupuje buď centrální banka, nebo soukromé osoby. Když vláďě půjčuje centrální banka, dochází k růstu peněžní zásoby v zemi a k inflaci.

□ Vlády mají sklon využívat státní rozpočet k ovlivňování agregátní poptávky. Před volbami vláda obvykle zvyšuje výdaje, aby snížila nezaměstnanost. Po volbách snižuje výdaje, aby potlačila inflaci. Tomuto jevu říkáme *politický cyklus.* Politický cyklus přispívá k většímu rozhoupávání hospodářského cyklu. Politický cyklus je silně oslaben, je-li centrální banka nezávislá na vládě.

□ Pro vládu je snadné vypůjčovat si. Banky dávají přednost vládním dluhopisům před půjčkami soukromým firmám, protože jsou bezrizikové. Vláda se totiž nemůže nikdy dostat do platební neschopnosti, protože může zvyšovat daně.

□ *Strukturální schodek* státního rozpočtu je schodek při potenciálním produktu. *Cyklický schodek* vzniká, když HDP poklesne pod potenciální produkt.

□ Prodej vládních dluhopisů soukromým osobám vyvolává *efekt vytěsňování.* Vláda „přetahuje" zapůjčitelné fondy do svých rukou na úkor soukromých investorů, takže roste úroková míra. V důsledku toho klesají investice a spotřeba.

□ Když si vláda vypůjčuje v zahraničí, dochází k vytěsňování čistého vývozu.

KLÍČOVÉ POJMY

Schodek státního rozpočtu (rozpočtový schodek) • strukturální schodek • cyklický schodek • vládní půjčky • vládní dluhopisy • politický cyklus • efekt vytěsňování • „oběd zdarma".

OTÁZKY A PŘÍKLADY

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 bilancí zboží a služeb,

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. Pohleďte, 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?

Otázka 6.
Je hospodářská recese. Vláda se rozhodne napomoci hospodářskému oživení tím, že sníží daně. V důsledku toho vzroste rozpočtový schodek. Jde o schodek cyklický nebo strukturální?

Příklad 1. (obtížnější problém)
Státní rozpočet skončil přebytkem a vláda tento přebytek použije na splacení části svého dluhu - nakoupí za něj starší vládní dluhopisy, které jsou v rukou veřejnosti.

a) Předpokládejme nejprve, že jde o zemi, jejíž obyvatelé nemohou volně vyvážet kapitál (nakupovat zahraniční aktiva). Jaký vliv bude mít rozpočtový přebytek na její investice? Znázorněte graficky (na trhu zapůjčitelných fondů).
b) Nyní předpokládejme, že jde o zemi, jejíž kapitálový trh je intenzivně propojen se světovými kapitálovými trhy. Jaký vliv bude mít tento rozpočtový přebytek na zahraniční dluh této země?

Příklad 2. (obtížnější problém)
V textu kapitoly byl znázorněn efekt vytěsňování v ekonomice, která si nemůže vypůjčovat ze zahraničí. Jak to ale bude vypadat v ekonomice, která si může velmi snadno vypůjčovat ze zahraničí? Zná zorněte graficky účinek rozpočtového schodku na trhu zapůjčitelných fondů této země. Předpokládáme přitom, že zahraniční investoři kupují pouze dluhopisy a že nepovažují dluhopisy této země za rizikovější než dluhopisy zahraniční.