

Lidové noviny, 14.5. 2005

Příliš demokracie škodí ekonomice

Bylo by dobré vytvořit nezávislou instituci, která by kontrolovala, jak politici utrácení veřejné peníze

Všechny rozvinuté a demokratické země mají obdobný problém: jako by nějaká mocná a nevysvětlitelná síla nutila jejich vlády k utrácení stále více peněz a k vytváření stále větších dluhů. Tato tendence se s různou silou projevuje ve starých i nových členských zemích Evropské unie, ale i ve Spojených státech či Japonsku. Můžeme s tím vůbec něco dělat?

Situace je skutečně vážná. Masivní zadlužování se stalo prakticky pro všechny vlády normálním. Na prstech jedné ruky by se daly spočítat země, jejichž vláda si každoročně nevypůjčuje miliardy korun, eur či dolarů. Řada vlád se již dostala do situace, kdy je jejich kumulovaný dluh vyšší než celkový hrubý domácí produkt. Rekordmanem mezi vyspělými zeměmi je v tomto ohledu Japonsko, kde má vláda dluh ve výši 160 procent HDP (v dolarech jde o částku téměř 4 trilionů!). V Evropě to nejdále "dotáhla" italská vláda s dluhem ve výši 106 procent HDP (neboli trilion a 387 miliard eur).

Tak vysoký dluh není prakticky možné splatit. Nejlepší, co mohou tyto vlády dělat, je splácet úroky a staré půjčky nahrazovat novými. Ani to však není snadné. V polovině 90. let minulého století například italská vláda jen na splátky úroků z dluhu potřebovala 10 procent HDP. Každý Ital tedy pracoval pět týdnů jen na to, aby splatil úroky z dluhu, který nadělala jeho vláda! Ale abychom nezůstali jen u extrémních případů: vysoké dluhy mají i další vlády. Absolutně největším dlužníkem je americká vláda s částkou pět trilionů 300 miliard dolarů (66 procent amerického HDP). Německá vláda dluží trilion 330 miliard eur, francouzská 900 miliard eur (65 procent HDP) atd. Mezi "novými" členy EU je situace jen o něco málo lepší, především proto, že na hromadění dluhů měli méně času. Maďarská vláda ale už dnes dluží svým věřitelům 60 miliard dolarů (téměř 60 procent HDP), polská vláda 120 miliard dolarů, česká 40 miliard a slovenská 16 miliard dolarů...

A dluhy rychle rostou.

Permanentní kampaň

Proč se vlády tolik zadlužují, i když vědí, že splácení i jen úroků zatíží zemi velkým břemenem? Politici rádi uvádějí "objektivní" důvody. Nejoblíbenější je tzv. "zpomalení ekonomiky", nebo dokonce "recese". Například německá vláda, která se zmítá v mnohaleté křeči způsobené nadměrnou regulací německé ekonomiky a s ní spojenou nezaměstnaností, tvrdí, že prostě nemůže dělat nic jiného než se zadlužovat - jinak by ekonomika "utrpěla". Podobně u nás Zemanova vláda zalávala "spálenou zemi"

miliardami z rozpočtu. Ve většině případů jde ovšem jen o výmluvy. Má-li Německo potíže pět let a schodky nepomáhají, pak je asi problém někde jinde. Dluhy působí jen jako sedativum, které oddaluje léčbu. Obdobně u nás si vláda na schodky zvykla, a i když země podle ní kvete, zadlužuje se dál ostošest.

Skutečnou příčinou vládních dluhů je snaha politiků zalíbit se voličům a být znovu zvoleni. Prezident Bush například provedl v minulém volebním období historicky největší uvolnění rozpočtové politiky: rozpočet USA se dostal z přebytku 1,3 procenta HDP v roce 2000 do schodku 4,5 procenta HDP v roce voleb, tj. 2004. Před volbami tvrdil, že to není žádný problém, hned po nich však prohlásil snížení schodku za prioritu své vlády. Podobně bývalý premiér Špidla se proslavil svojí větou: "Zdroje jsou a schodek bude tak velký, jak budeme potřebovat." To říkal před volbami, ovšem hned po volbách začala fiskální reforma, která měla schodky snižovat...

Mohlo by se zdát, že jde jen o takovou politickou hru: před volbami říkat, že vše je v pořádku, a po volbách jít s pravdou ven a všechno napravit. Bohužel, takhle jednoduše to nefunguje. Na nápravu předvolebního utrácení není nikdy dost času. Hned po volbách začíná kampaň na další volby: regionální, evropské, zemské, guvernérů, starostů, hejtmanů... Takže voliče není možné poplašit, a naopak je třeba jim stále více slibovat. Tato permanentní kampaň a podbízení politiků nutně vedly k tomu, že dnešní volič je rozmazlený a velmi náročný. Politiky hlídá jako nikdy předtím a posuzuje je na základě toho, kolik peněz pro něj dokážou "vybojovat". Stačí, aby se americký prezident neopatrně vyjádřil, že jeho vláda "zváží" zrušení dotace na výrobu medu (ano, i to v neoliberalních Spojených státech mají...), a senátoři ze států, kde se med produkuje, budou zavalení tisíci e-maily a dopisy od lobbistických firem, placených "medovými byznysmany".

A pan prezident jistě nebude chtít zrovna jejich státy v příštích volbách ztratit, takže dotace pěkně zůstanou.

I v našich podmínkách tento způsob uplácení voličů zdomácňuje. Vždyť co jiného jsou každoroční rituály poslaneckých návrhů na dotace akvaparků, fotbalových oddílů a jiných "nezbytností" z jejich volebních obvodů.

Když hříšníci hlídají hříšníky

Můžeme čekat od politiků, že tento stav změní? Je možné, že čas od času se objeví i mezi politiky vizionář, který se bude bít za snižování výdajů i ve svém volebním obvodě.

Takový byl třeba předseda amerického Kongresu Newt Gingrich. Jakmile však některé ze svých představ začal realizovat, poradili mu vlivní členové Republikánské strany, aby už raději nekandidoval... V Evropě jsme byli svědky jiného pokusu, kdy se politici dostali do nečekané situace. Zároveň se vznikem jednotné měny si totiž jedni politici (v tomto případě němečtí) uvědomili, že poneseu přinejmenším část nákladů nezodpovědné rozpočtové politiky jiných politiků (sice to neříkali, ale mysleli tím italské kolegy), a rychle dali dohromady systém, který měl zabránit příliš velkému zadlužování kterékoliv země účastníci se projektu jednotné měny. Tak vznikl Pakt stability a růstu, který pod pohrůzkou obrovských pokut zakazoval vládám schodky vyšší než tři procenta HDP. Pakt nějakou dobu fungoval, především proto, že politiky motivoval: bez splnění podmínek nemohli své země přivést do eurozóny, čímž by ztratili popularitu. Pak se ale stalo, co se muselo stát: země už byly v eurozóně, eurem platily a motivace udržovat rozpočty pod kontrolou se vytrácela.

Paradoxně to bylo Německo, které jako první z velkých zemí Evropské unie v roce 2002 překročilo zapovězenou hranici tři procenta HDP. Následovala jej Francie, pak Nizozemsko, Itálie, Řecko... Pakt stability se tak nedožil ani pěti let, byl rozložen zevnitř, vládami, pro něž se stal nepohodlným.

Ukázalo se tak, že sebelepší pravidla nebudou fungovat, protože jejich porušení bude vždy v zájmu politiků. Pakt stability a růstu měl být vynucován hrozbou velkých pokut, o těch ale rozhodovali v posledku sami politici. Ti nakonec ve své většině rozhodli pokutu nepoužít, protože se obávali, že příště by se mezi hříšníky mohli dostat sami.

Jak z bludného kruhu

Je tedy stav beznadějný a budeme muset vládní dluhy akceptovat jako danost? Ne nutně. Velmi podobná situace, jaká je dnes v rozpočtové politice, panovala ještě před dvaceti lety v druhé rozhodující oblasti vládní hospodářské politiky - v měnové politice. I tam vlády stanovovaly úrokové míry a rozhodovaly o tom, kolik peněz se má vytisknout. A také tam to vedlo ke korozi politiky, zvyšování inflace, k prudkým výkyvům před a po volbách a k častým devalvacím měny.

Od druhé poloviny 80. let minulého století se však měnová politika začala pomalu měnit. Pravomoc nad ní se přesouvala stále více z vlád na centrální banky a tyto centrální banky se postupně uvolňovaly z politické kontroly, stávaly se "nezávislejšími".

Formy této nezávislosti a úspěchy centrálních bank jsou různé, ale pro naši úvahu je rozhodující, že zcela prokazatelně došlo k zlepšení výkonu měnové politiky. Ta se stala stabilnější, předvídatelnější a přestala plnit především politické cíle. Místo toho se zaměřila na udržování nízké a stabilní inflace, případně na stabilizaci kursu měny. A ukázalo, že bez politiků to jde, a dokonce mnohem lépe.

Je však možné provést stejný manévru v rozpočtové politice? Řada argumentů zdánlivě hovoří proti. Měnová politika je mnohem jednodušší v tom smyslu, že jedním nástrojem (úrokovými sazbami) se snaží dosáhnout jednoho cíle (nízké inflace).

V takovém uspořádání se vcelku snadno převádí výkon politiky na nezávislou autoritu, v tomto případě na centrální banku. Stačí, aby politici stanovili cíle centrální banky, buď explicitně jako třeba ve Velké Británii, či obecněji, jako je to u Evropské centrální banky, a také u ČNB, a více se do měnové politiky nemusí, a také nesmějí míchat. Rozpočtová politika je mnohem různorodější: sleduje mnoho cílů a používá celou řadu prostředků, od různých daní přes dotace až k sociálním výdajům. Vyjádřit rozpočtovou politiku jedním měřítkem zkrátka nejde a stejně tak nejde jednoduše říci, jaká rozpočtová politika je nejlepší. Výše a rychlost zadlužování jsou však spolehlivými indikátory špatné politiky. Zadlužuje-li se vláda jako dnes japonská nebo jak před deseti lety italská, je evidentně něco v nepořádku.

Je tedy načase začít uvažovat o tom, zda by i v rozpočtové politice neměla být voleným politikům uložena jistá omezení a zda by alespoň část výkonu rozpočtové politiky neměla být přenesena na nezávislou odbornou instituci, podobnou svým uspořádáním centrální bance.

Není samozřejmě vhodné ani proveditelné vyvést ven z politického procesu otázky míry přerozdělování, tj. kolik má vláda na daních vybírat a jak vysoké mají být penze nebo výdaje na školství. Co však možné je, je stanovit politikům, kolik si na své programy mohou půjčit a do jaké míry je musí financovat z vybraných daní. Nezávislá instituce by mohla s ohledem na vývoj hospodářství a velikost dluhu vlády stanovit, jak velký musí

být schodek nebo přebytek státního rozpočtu. Pak by totiž politici nemohli před voliči skrývat skutečné náklady svých nápadů. Chcete vyšší důchody? Výborně, ale musíte ihned zvýšit daně. Chcete nižší daně? Skvělé, ale musíte snížit výdaje.

Více či méně demokracie

Proti takovému návrhu se samozřejmě okamžitě zdvihne vlna protestů: Jaká by byla legitimita nevolené a nezávislé instituce omezovat demokraticky zvolené politiky v prosazování jejich představ? Na to lze odpovědět třemi způsoby. Za prvé příkladem: Vadí nyní někomu, že politici jsou omezováni nezávislými centrálními bankami? Není lepší, když za stabilitu americké ekonomiky zodpovídá Alan Greenspan než George Bush? A od koho byste si spíš nechali poradit, jak zacházet s úsporami, od guvernéra ČNB Tůmy, nebo od premiérů Špidly, Grosse či Paroubka?

Za druhé, politici jsou již dnes samozřejmě omezováni řadou pravidel a institucí. Ústavní soud může zrušit celé zákony, Světová obchodní organizace může vládám přikazovat změnu tarifů a kvót.

A pokud se ministr spravedlnosti rozhodne vydat podezřelého do jiné země, soudy mu v tom mohou zabránit. Proč by tedy politici neměli být omezeni i v tom, do jaké míry zadlužují naše děti?

Za třetí, demokracie není jednosměrná ulice, kde vždy platí, že čím víc demokracie, tím lépe. Některé věci jsou lépe spravovány, jsou-li naopak před okamžitou a bezprostřední demokratickou kontrolou chráněny. Kdybychom například nechali hlasovat o trestu smrti, výsledek by byl jednoznačný. A přesto to neděláme. Stejně tak kdybychom lidi nechali hlasovat o větším zdanění deseti procent nejbohatších, výsledek by byl velmi pravděpodobně tristní a neakceptovatelný z hlediska jakékoliv spravedlnosti.

Ukazuje se, že demokracie selhává v kontrole nezodpovědného počínání politiků, zvyšujících zadlužení celé země a všech budoucích generací pro své krátkodobé zájmy. Opravdu nebudeme mít odvahu nalézt lepší uspořádání rozpočtové politiky a raději budeme sledovat, jak nám každý rok rostou dluhy?

Nezávislá instituce by mohla stanovit, jak velký musí být schodek nebo přebytek státního rozpočtu. Pak by totiž politici nemohli před voliči skrývat skutečné náklady svých nápadů.

Ve většině případů jde ovšem jen o výmluvy. Má-li Německo potíže pět let a schodky nepomáhají, pak je asi problém někde jinde. Dluhy působí jen jako sedativum, které oddaluje léčbu. Obdobně u nás si vláda na schodky zvykla, a i když země podle ní vzkvétá, zadlužuje se dál ostošest.

Autor: Ondřej Schneider; Ondřej Schneider, ekonom