

GENE SMILEY

Nový pohled
na velkou
hospodářskou
krizi

Přehodnocení
jejích příčin a následků

 Wolters Kluwer
Česká republika



Friedrich Naumann
STIFTUNG FÜR DIE FREIHEIT

HISTORICKÝ ODKAZ VELKÉ HOSPODÁŘSKÉ KRIZE

Velká hospodářská krize se stala mezníkem v dějinách dvacátého století. V tržně orientovaných ekonomikách vyvolala rostoucí intelektuální okouzlení socialistickými myšlenkami, jejichž příkladem poskytoval Sovětský svaz. Urychlila procesy, které rozputaly druhou světovou válku, jejímž výsledkem bylo, že se komunismus rozšířil v mnoha státech na světě. Ve Spojených státech získala ve třicátých letech federální vláda nové rozsáhlé pravomoci, které si udržuje dodnes. Převzala nové funkce v oblasti podpor, sociálních dávek, regulací a dotací. Vznikl tak nový, silně regulující stát. Jasně rozeznatelnou stopu New Dealu najdeme v sociální legislativě z let vlády Kennedyho a Johnsona a je patrná i z rostoucí důležitosti Washingtonu v očích typického Američana. V myslích celé řady lidí se objevily pochyby o přednostech „svobodného tržního hospodářství“. Z mnoha pohledů byla velká hospodářská krize rozhodující událostí, jež určila charakter Ameriky dvacátého století.

Velká hospodářská krize a pomalé zotavování se z ní po celé třicátá léta byly pro každého frustrující zkušeností. V té době se zdálo, že nikdo nedokáže tyto události uspokojivě vysvětlit. Vypadalo to, že tradiční ekonomická teorie není schopna objasnit, proč krize vypukla a proč byla tak dlouhá a hluboká. Zrovna tak se neobjevilo nic, co by uspokojivě vysvětlovalo pomalou obnovu a opětovnou krizi v letech 1937 až 1938. Tato zkušenost však přivedla jednoho anglického ekonoma k tomu, aby navrhl novou teorii, jež podle něj objasňovala příčiny hospodářských krizí a nabízela recept, jak se z nich dostat. Zdálo se, že zjevné oživení hospodářství na počátku druhé světové války tuto novou teorii potvrzuje.

V poválečném období se keynesiánská makroekonomie, jak začala být nazývána, stala hlavním proudem ekonomické analýzy.

DRUHÁ SVĚTOVÁ VÁLKA A VZESTUP KEYNESIÁNSKÉ EKONOMIE

John Maynard Keynes publikoval v roce 1936 novou teorii, která měla vysvětlit, proč se objevují hospodářské fluktuační a jak lze obnovit stabilitu a plnou zaměstnanost v hospodářství zasaženém krizí. Keynesova nová teorie se lišila od tehdejší hospodářské teorie. Před rokem 1936 byla dominantní hospodářská teorie založena na tržích. Popisovala, jak systém relativních (nebo reálných) cen alokuje zdroje mezi různé trhy tak, že v úhrnu se zdroje využívají k produkci těch komodit a služeb, kterým jednotlivci přisuzují největší hodnotu. Jejím základem spočíval na předpokladu, že spotřebitelé jednají tak, aby maximalizovali svůj užitek, a firmy tak, aby maximalizovaly zisk. Hlavním mechanismem, který jednáni tržních aktérů sladí, jsou pružné relativní (nebo reálné) ceny.

Keynes zvolil jiný přístup. Místo uvažování o jednotlivých trzích, jako jsou trh s botami, trh s bochníky chleba, trh s kašičkami, trhy s službami a tak dále, zkoumal úhrnné sektory hospodářství – konkrétně sektor domácností, podnikový sektor, vládní sektor a zbytek světa. Celkové výdaje spotřebitelů představovaly poptávku domácností po nově vyrobeném zboží a službách. Poptávku podniků po nově vyrobeném zboží a službách tvořily úhrnné investiční výdaje všech obchodních firem. Úhrnné vládní výdaje představovaly poptávku vlády po nově vyrobeném zboží a službách. Celá domácí poptávka po novém zboží a službách tak mohla být rozdělena na spotřebu, investice a vládní výdaje. Poptávka po nově domácí výrobě ze zbytku světa mohla být vyjádřena jako čistý vývoz (neboli vývoz minus dovoz).

Keynes tvrdil, že klíčem k pochopení výkonu hospodářství je určit, proč je agregátní poptávka někdy nedostatečná k tomu, aby využila všechny zdroje hospodářství. K tomu je třeba studovat složky agregátní poptávky po nové výrobě v daném hospodářství neboli hrubý domácí produkt (HDP). Protože každý dolar výroby musí přesně odpovídat dolaru příjmu vlastníků zdrojů, kteří dané výrobky nebo služby vyrobili, musí být HDP roven hrubému domácímu důchodu (Y). Keynes tvrdil, že výdaje na spotřebu závisí na důchodech. Samotné výdaje na spotřebu proto nemohou určit úroveň důchodu (a tedy hospodářskou aktivitu). Investice jsou určeny očekávanou výnosností nového kapitálu. Ta závisí hlavně na úrokových sazbách, očekávaných cenách a dalších nákladech na to, co se vyrábí. Na druhé straně vládní výdaje jsou určeny společenskými prioritami. Investice přímo nezávisejí na důchodech, a proto mají schopnost určit úroveň důchodu. Jestliže se výdaje na investice sníží – například proto, že vedoucí pracovníci v podnicích začnou mít pesimističtější očekávání ohledně budoucích zisků – výroba (HDP) i důchod (Y) klesnou.

Keynes tvrdil, že takový propad hospodářské aktivity, jako byla velká hospodářská krize, je výsledkem nezávislého poklesu investičních výdajů. Aby se povzbudilo oživení, musí existovat nezávislý růst výdajů, který by zvýšil agregátní poptávku. Zvýšená agregátní poptávka by pak automaticky začala zvyšovat hospodářskou aktivitu, vedla by k vyšším útratám spotřebitelů a posunula by hospodářství blíže k plné zaměstnanosti. Při hlubokých krizích nejsou podle Keynesova názoru nízké úrokové sazby schopny dostatečně povzbudit investiční výdaje. Vláda však není omezena důchody nebo zisky. Vláda tedy může iniciovat potřebný nárůst úhrnné poptávky, aby HDP začal růst. Federální vláda tak může učinit buď tím, že zvýší výdaje a daně ponechá na stejné úrovni, nebo může postupovat ne přímo, kdy vládní výdaje sice udrží na konstantní úrovni, ale sníží daně. Snížení daní přinese dodatečný disponibilní příjem spotřebitelům a podnikům. Ti pak zvýší své výdaje. Člené změny vládních výdajů nebo daní se nazývají „fiskální politika“. Keynes byl přesvědčen, že fiskální

politiku je možno použít ke zvýšení agregátní poptávky v situaci, kdy to neudělá soukromý sektor (spotřeba a investiční výdaje). Tím by se hospodářství posunulo blíže k plné zaměstnanosti. Do 30. let dvacátého století byl pojem „fiskální politika“ neznámý. Účelem vládních výdajů a zdanění byla výroba a distribuce těch nezbytných výrobků a služeb, které soukromý sektor vůbec nevyráběl nebo je neprodukoval v dostatečném množství.

Tato nová teorie byla zpočátku sporná. Keynes poté, co publikoval svou knihu *Obecná teorie zaměstnanosti, úroku a peněz*, navštívil Spojené státy. Setkal se s Rooseveltem a naléhal na něj, aby přijal expanzivní fiskální politiku a ukončil tak krizi. Setkání se však nevyvinulo dobře a Keynes s Rooseveltem si přišli do oka nepadli. Existují určité důkazy, že po krizi v letech 1937 až 1938 začal Roosevelt připouštět jisté další federální výdaje jako jednoduchý nástroj ke zvýšení celkových výdajů. Ale můžeme s jistotou říct, že Keynesova nová makroekonomická teorie nebyla do roku 1940 v oboru ekonomie ve větší míře přijímána a neměla téměř žádný vliv na veřejnou politiku.

Když v roce 1940 Spojené státy odpovíděly na zhoršující se mezinárodní situaci tím, že začaly budovat své vojenské a námořní síly, inicioval Roosevelt dne 29. října povinnou vojenskou službu. Slo o historicky první povinnou vojenskou službu, jež byla v USA nařízena v době míru. Po japonském útoku na Pearl Harbor dne 7. prosince 1941 Spojené státy přikročily k rychlému budování vojenských sil. Nákupy federální vlády se zvýšily z 15 miliard dolarů v roce 1940 na 36,2 miliardy dolarů v roce 1941 (nárůst o 141,3 procenta). Tyto nákupy se dále zvýšily na 98,9 miliardy dolarů v roce 1942 (nárůst o 173,2 procenta) a na 147,8 miliardy dolarů v roce 1943 (nárůst o 49,4 procenta). Reálné federální výdaje vzrostly mezi lety 1940 a 1943 o 885,3 procenta. Příjmy z daní se však za stejné období zvýšily jen o 182 procent. Tento masivní nárůst vládních výdajů oproti vládním daňovým příjmům byl přesně takovým stimulem, jaký navrhoval Keynes.

Míra nezaměstnanosti se snížila ze 14,6 procenta v roce 1940 na 9,9 procenta v roce 1941, 4,7 procenta v roce 1942 a 1,9 procenta v roce 1943. V těchto letech se zvýšil reálný HDP na osobu o 43,3 procenta. Pokud použijeme běžná měřítka, pak se Spojené státy díky impulzu válečných výdajů vrátily v prvních měsících roku 1942 k plné zaměstnanosti. Z toho důvodu začalo mnoho ekonomů věřit, že rostoucí federální výdaje související s válkou prokázaly sílu keynesiánského modelu. Podle jejich názoru tato zkušenost potvrdila, že federální vláda může využít své výdaje a daňový systém k tomu, aby stabilizovala hospodářství při plné zaměstnanosti nebo blízko ní. V letech 1945 až 1965 se keynesiánská makroekonomická teorie stala zcela dominantním proudem ekonomického myšlení.

MONETÁRNÍ POLITIKA BĚHEM VÁLKY

Závěr, že keynesiánská fiskální politika použitá v době neoddělaných válečných výdajů vrátila na počátku čtyřicátých let hospodářství zpět k plné zaměstnanosti, byl v podstatě bez výhrad zastáván až do začátku šedesátých let. Tehdy však ekonomové, vyzbrojeni novými a přesnějšími odhady peněžní zásoby, jež se týkaly období od přelomu století do šedesátých let, začali přehodnocovat, jakou roli hrála monetární politika ve srovnání s fiskální politikou.

Těsně po skončení krize ve třicátých letech tvrdil Federální rezervní systém, že udělal vše, co mohl, aby omezil hloubku krize a urychlil oživení. Jeho představitelé argumentovali, že politika levných peněz přinesla jen velice malé účinky z toho důvodu, že hospodářská krize byla příliš hluboká. Pozdější analýzy však ukázaly, že Federální rezervní systém, který byl omezen pravidly zlatého standardu a zmítnán obavami z inflace, ve skutečnosti expanzivní monetární politiku neboli politiku levných peněz ve třicátých letech vůbec neprováděl. Federální rezervní systém změnil svůj postoj teprve poté, co se nad Evropou a Blízkým východem začala stahovat těžká válečná mračka. Tehdy se rozhodl zvýšit peněžní zásobu. Od

prosince 1939 do prosince 1940 vzrostla peněžní zásoba o 15,2 procenta, od roku 1940 do roku 1941 se zvýšila o dalších 13,9 procenta, od roku 1941 do roku 1942 o 26,2 procenta a od prosince 1942 do prosince 1943 o 24,4 procenta. Peněžní zásoba celkově vzrostla mezi prosincem 1939 a prosincem 1943 o 79,6 procenta. Federální rezervní systém inicioval tento silný nárůst proto, že chtěl federální vládě pomoci uspokojit válečné potřeby. Za normálních podmínek by takový obrovský nárůst peněžní zásoby vyvolal prudký rozmach hospodářské aktivity. V tomto případě však hlavním cílem expanzivní měnové politiky bylo financovat rychle se zvyšující federální dluh.

Federální vláda mohla ve stále větší míře utrácet více, než kolik získávala na daňových výnosech. Federální rezervní systém totiž rostoucí dluh monetizoval. Jeden způsob, jak to Federální rezervní systém dělal, byl přímý nákup dluhopisů, které nově vydala federální vláda. Důležitější roli však hrálo, že členské banky směly nakupovat krátkodobé vládní dluhopisy a platit za ně depozitními půjčkami. Tyto cenné papíry byly poté diskontované u Federálního rezervního systému. Federální rezervní systém v rámci tohoto procesu vytvářel dodatečné rezervy, jež mohly banky využít ke své úvěrové expanzi. Federální rezervní systém dosáhl dohody s Ministerstvem financí, že ustálí cenu pokladničních poukázek (většinou devadesátidenních vládních dluhopisů) tak, aby se jejich úroková sazba udržela na třech osminách procenta. Tato dohoda platila až do roku 1947.

Krátkodobé pokladniční poukázky se díky tomu podobaly hotovosti, která nese úrok. Aby toho Federální rezervní systém dosáhl, musel diskontovat všechny pokladniční poukázky, které mu byly nabídnuty. V důsledku toho prudce rostly bankovní rezervy a peněžní zásoba. Monetární politika, nebo přesněji řečeno dohoda Federálního rezervního systému s Ministerstvem financí, že vytvoří jakékoli bankovní rezervy, které budou banky požadovat, proto hrála zásadní roli. Umožnila totiž mohutný nárůst rozpočtových schodků, tj. expanzivní fiskální politiku. Je nepravděpodobné, že by obrovský nárůst rozpočtových deficitů federální vlády mohl nastat,

aniž by jej podpořil Federální rezervní systém svou velice uvolněnou měnovou politikou.

POKLES NEZAMĚSTNANOSTI BĚHEM VÁLKY

Převládá názor, že se americké hospodářství na začátku druhé světové války rychle vzpamatovalo z krize třicátých let a že válečná léta od roku 1942 do roku 1945 znamenala pro americké občany období prosperity. Základem pro tento všeobecný pohled je dramatické snížení nezaměstnanosti, růst reálných výdajů spotřebitelů a ostrý nárůst HDP během válečných let. Pokud se však na tyto údaje podíváme blíže, ukáže se, že závěr o „válečné prosperitě“ se o tyto údaje ve skutečnosti opírat nemůže.

Nejdříve prozkoumejme prudký pokles nezaměstnanosti podle oficiálních statistik. Počet nezaměstnaných poklesl ve Spojených státech z 8,12 milionu v roce 1940 na 5,56 milionu v roce 1941, potom na 2,66 milionu v roce 1942 a 1,07 milionu v roce 1943. Avšak ve stejné době, kdy klesal počet nezaměstnaných, zároveň razantně stoupal počet lidí sloužících v ozbrojených silách – zejména po zavedení mírových odvodů v říjnu 1940. Zatímco počet nezaměstnaných dělníků klesl mezi roky 1940 a 1943 o 7,05 milionu, počet lidí v armádě se zvýšil o 8,59 milionu. V roce 1945 sloužilo v armádě 12,12 milionu lidí. Většina z nich byla odvedena na základě povolávacího rozkazu. Míru nezaměstnanosti tudíž dramaticky snížilo budování obrovské armády – nikoli rozmach hospodářské aktivity.

A lze jen stěží tvrdit, že nezaměstnaný na tom byl po odvedení do armády lépe. Žold byl malý a riziko smrti nebo vážného zranění značné. Vždyť během války zemřelo 405 399 vojáků a 670 846 jich bylo zraněno. Snížení nezaměstnanosti během válečných let lze proto sotva považovat za známku prosperity v tomto období.

SPOTŘEBA A INVESTICE BĚHEM VÁLKY

Tvrzení o „válečné prosperitě“, kterou Spojené státy prožívaly během čtyřicátých let, se dále opírá o fakt, že Spojené státy v té době vyráběly více „kanónů“ (válečného materiálu) i „másla“ (civilního zboží a služeb). I tento závěr je sporný. Během válečných let zavedla federální vláda rozsáhlou regulaci cen a přídělový listkový systém. Tato opatření byla hlavním nástrojem, s jehož pomocí vláda převáděla zdroje na válečnou výrobu. Vláda během války mnoha civilním firmám přikázala, aby zastavily civilní výrobu a vyráběly válečný materiál. Během války se nevyrobila auta, kamna, ledničky a mnoho dalších druhů civilního zboží dlouhodobé spotřeby. Rovněž produkce mnoha druhů civilního zboží krátkodobé spotřeby byla silně omezena. Například téměř celá výroba náhradních dílů a jiné výbavy pro automobily byla nasměrována pro válečné využití místo do civilního hospodářství. Většina nových pneumatik šla do armády a na další prioritní potřeby, například pro kamionovou dopravu. Aby se omezila poptávka spotřebitelů po nových pneumatikách, byl benzín rozdělován pomocí přidělu (s regulovanou cenou). Tím se omezilo používání automobilů a klesla tak poptávka po pneumatikách pro potřeby civilních automobilů. Aby bylo zajištěno „spravedlivé“ rozdělování toho, co bylo pro civilisty vyrobeno, byly civilistům rozdělovány přidělové listky, za které si mohli koupit za nízké regulované ceny svůj přídel. Přídělový systém byl velice rozšířený. Kdyby neexistoval přidělový systém s regulací cen, vyhnala by obrovská poptávka ceny prudce nahoru, protože dodávky civilního zboží byly omezené. Při přidělovém systému a regulovaných cenách však nebyli civilisté schopni utratit celý svůj příjem za civilní zboží a služby a byli de facto donuceni více spořit. Tyto vyšší úspory byly pak využity k nákupu válečných dlouhopisů. Federální vláda díky tomu získala více zdrojů pro výrobu válečného materiálu. Také rychlý růst peněžní zásoby řízený Federálním rezervním systémem umožnil federální vládě, aby přesměrovala zdroje pryč od civilního použití.

Vláda během války obrovsky zvýšila sazby osobní i podnikové daně z příjmu, jakož i sazby mnoha dalších daní, například daně z nemovitosti a darovací daně. U jednotlivců byly vyškrtány osobní výjimky a zvýšeny sazby. Nejvyšší mezní sazba osobní daně z příjmu byla zvýšena na 94 procent. Navíc této nejvyšší sazbě nyní podléhal veškerý upravený hrubý příjem přesahující 200 000 dolarů. Použití srážek přímo u zdroje příjmu omezilo daňové úniky. Před válkou platilo osobní daň z příjmu pouze přibližně horních 30 procent výdělečně činných osob. Druhá světová válka rozšířila daň z příjmu tak, že ji platila v podstatě každá rodina.

Využitím daní, cenové regulace a přídělového systému se vláda snažila během války omezit výdaje na spotřebu. Bylo by skutečně překvapující, kdyby se spotřeba civilistů během války zvýšila. I když oficiální statistiky vykazují určitý nárůst reálných výdajů na spotřebu, jsou tato data podezřelá. Je dobře známo, že oficiální údaje z období 1942 až 1945 silně podhodnocují cenovou inflaci. Toto významné podhodnocení inflace zapříčinila regulace cen a přídělový systém. Oficiální ceny byly dlouho udržovány na konstantní úrovni, zejména po roce 1943. Při prodeji na některých „černých trzích“ používali obchodníci i kupující ceny, které zákonem stanovené cenové stropy přesahovaly. Úřady se ale snažily takový ilegální prodej kontrolovat a potírat. Zhoršila se rovněž kvalita mnoha druhů zboží, což skryvá další nárůst cen. Jiné druhy civilního zboží kvůli vládním nařízením o výrobě jednoduše zmizely z obchodu. Pokud oficiální údaje upravíme tak, aby zohlednily tyto vlivy, dospějeme k hodnotám, které ukazují, že spotřeba během války významně poklesla. Spotřebitelé současně pracovali déle a v obtížnějších pracovních podmínkách. Mnozí z nich museli nést náklady, které byly spjaty s dojižděním do zaměstnání ve válečných továrních centrech. Často šlo o dojiždění na dlouhou vzdálenost. Regulace nájemného zhoršila kvalitu a dostupnost bydlení. Doprava se stala svízelnější, protože se nevytráběla žádná auta, benzín byl na příděl a náhradní díly byly těžko k sehnání. Kvůli regulaci cen a obrovskému převisu poptávky se zboží shánělo déle a hůře. Blahobyt spotřebitelů se během války rozhodně nezvýšil.

Také investiční výdaje poklesly. Byly sice učiněny určité investice do nových závodů a zařízení, jež byly nezbytné pro výrobu válečného materiálu, avšak tyto investice nepostačovaly k tomu, aby se udržela úroveň investičních výdajů. Investice v době války ve skutečnosti nestačily ani na to, aby vyvážily odpisy hodnoty existujícího kapitálu. Během války, stejně jako během období 1930 až 1933, poklesla v Americe kapitálová hodnota budov a vybavení.

Vzhledem k tomu, že klesala spotřeba, ale i soukromé investice, jen těžko můžeme dospět k závěru, že druhá světová válka byla pro Američany „obdobím prosperity“.

NAKOLIK DŮVĚŘUJEME HOSPODÁŘSKÝM ÚDAJŮM Z DRUHÉ SVĚTOVÉ VÁLKY?

Třetím důkazem „válečné prosperity“, kterou údajně vyvolala expanzivní keynesiánská fiskální politika ve válečném období, je růst reálného HDP ve čtyřicátých letech. Obecně se však uznává, že během válečných let cenové indexy významně podhodnocovaly inflaci. Jestliže je v platnosti regulace cen, nemožno cenové indexy vůbec vykázat jakoukoli inflaci, která by se snad objevila. Inflace totiž zůstává skrytá. Když byla v roce 1946 z velké části zrušena regulace cen, cenové hladiny prudce stouply. Stalo se tak nikoli z toho důvodu, že by náhle přišla nová inflace, ale protože ceny byly nyní schopny odrážet skrytou inflaci, k níž došlo v předchozích letech. To znamená, že reálná produkce (HDP) válečných let (1942 až 1945) je nadsazená.

Víme také, že hodnota produkce federální vlády, která ve válečných letech dominovala růstu reálného HDP, je přehnaná. Některé druhy válečné výroby měly nadsazené ceny. Federální vláda v úspěchané snaze rozjet výrobu válečného materiálu často uzavírala velkorysé smlouvy. Během války silně rostla výroba munice a výrobci se lépe naučili, jak municí vyrábět, a proto rostla produktivita a klesaly ceny. Ministerstvo

obchodu ale tento efekt ve svých odhadech nikdy nezohlednilo. Jestliže provedeme rozumné opravy, které vezmou v úvahu podhodnocenou inflaci a skutečný pokles ceny munice, pak reálný HDP během válečných let klesá a poté prudce roste v roce 1946, kdy byly uvolněny zdroje z vojenské výroby a skončila cenová regulace i přídělový systém. Ministerstvo obchodu uznalo, že inflace byla v době války podhodnocena a skutečná hodnota výroby munice nadhodnocena, přesto však oficiální hodnoty HDP během válečných let doposud neupravilo.

Kvůli podmínkám, jež panovaly během příkazového hospodářství válečných let, nemůžeme ve skutečnosti ani srovnávat hodnoty HDP během válečných let 1942 až 1945 s hodnotami HDP před válkou a po válce. Vláda regulovala ceny, přidělovala zboží v zásadě svévolným způsobem pomocí přídělových lístků a dalších necenových mechanismů a přímo řídila výrobu, aby dosáhla co největší efektivity při výrobě válečného materiálu. To je pravý opak toho, čím se vyznačuje svobodná společnost. Měřený úhrnný produkt (HDP) v příkazovém hospodářství je těžko srovnatelný s úhrnným produktem v hospodářství volného trhu.

Tuto situaci si můžeme ukázat na příkladu. Předpokládejme, že společnost za rok vyrobí tři miliony hudebních CD, 200 000 aut, 20 000 kamen a dva miliony párů obuvi. Pokud bychom měli měřit výrobu podle počtu vyrobených fyzických jednotek, určitě bychom mohli zvýšit úhrnnou výrobu tím, že přesměrujeme zdroje od výroby aut a kamen, které vyžadují větší zdroje na jedno auto či jedna kamna, k výrobě hudebních CD a bot, které na jednotku výstupu potřebují podstatně méně zdrojů. Předpokládejme, že snížení výroby aut o 50 tisíc vozů umožní naší společnosti vyrobit další milion hudebních CD a dodatečných 500 000 párů obuvi. Úhrnná výroba stoupne z 5 220 000 kusů věcí na 6 670 000 kusů věcí.

Budou na tom pak občané této společnosti lépe? Účelem výroby není jednoduše vyrábět zboží bez ohledu na to, o jaké věci se jedná. Účelem je využít vzácné zdroje k výrobě takových komodit a služeb, jakým občané přikládají nejvyšší hodnotu.

Proto také vážíme každou vyrobenou jednotku její cenou, aby bychom určili hodnotu výroby podle preferencí občanů dané společnosti. Potom sečteme tyto hodnoty jednotlivých vyrobených kusů a obdržíme celkovou hodnotu výroby neboli HDP. Použijeme výše uvedené na náš příklad. Předpokládejme, že hudební CD má hodnotu (nebo cenu) 15 dolarů, auto 20 000 dolarů, kamna 1 000 dolarů a pár obuvi 40 dolarů. Celková hodnota výroby (HDP) pak činí 4,145 miliardy dolarů. Snížíme-li výrobu aut, abychom zvýšili výrobu hudebních CD a bot, celková hodnota výroby (HDP) dosáhne 3,18 miliardy dolarů. Podle tohoto výpočtu jsou na tom občané naší společnosti hůře, protože hospodářství vyrobilo méně těch věcí, kterým občané přiřazují vyšší hodnotu. Jinými slovy, reálný HDP (HDP s konstantními cenami) klesne.

Proč by se tato společnost rozhodla zvýšit výrobu hudebních CD a bot? Ve společnosti založené na svobodném trhu by k této změně došlo tehdy, pokud by spotřebitelé začali přisuzovat větší hodnotu hudebním CD a botám a menší hodnotu autům a kamnům. Změna spotřebitelských preferencí by se projevila tím, že by rostly ceny hudebních CD i bot a naopak klesaly ceny aut a kamen. Podniky by proto začaly omezovat výrobu aut a kamen, aby mohly vyrábět více hudebních CD a bot. Tento přesun zdrojů (spolu s dalšími změnami relativních cen) by pokračoval tak dlouho, až by měnit výrobu přestalo být rentabilní. Ceny tak hrají nejdůležitější roli při alokaci zdrojů do výroby a určení celkové hodnoty zboží a služeb.

Tento proces však nemohl probíhat v příkazovém hospodářství během druhé světové války. Ceny byly regulovány a nemohly se měnit relativně vůči jiným cenám (s výjimkou případů, kdy změnu cen nařídila vláda) ani růst. Ceny pod úrovní, kterou by stanovil trh, vedly u většiny komodit k převisu poptávky. K rozdělování nedostatečného zboží používala vláda přidělové lístky a další administrativní nástroje. Protože ceny byly regulovány, spotřebitelé nemohli ukázat, které komodity více oceňují. Cena, řekněme, nového obleku v roce 1944 nemůže být kvůli cenové regulaci srovnávána s cenou nového obleku v roce 1938 nebo 1948. Index spotřebitelských

cen navíc obsahuje například cenu za koupi nového auta a dalšího zboží dlouhodobé spotřeby, jako jsou nová kamna nebo nový psací stroj. Jak by někdo mohl spočítat takový cenový nebo výrobní index za roky 1942 až 1945, když se auta, kamna a psací stroje (a většina dalšího zboží dlouhodobé spotřeby) nevyráběly, protože vláda rozhodla, že se vyrábět nebudou? Cenové indexy a výrobní indexy za válečná léta jednoduše nejsou srovnatelné s neválečnými léty.

CO SE STALO VE ČTYŘICÁTÝCH LETECH?

V letech 1940 a 1941 se americké hospodářství začalo vzpamatovat z krize třicátých let. Růst poptávky doma i v zahraničí živil rozmach toho, co bylo – obecně vzato – hospodářstvím volného trhu. S příchodem války se Spojené státy staly příkazovým hospodářstvím vyrábějícím to, co požadovala vláda – a ta požadovala válečný materiál. Spojené státy překonaly všechna očekávání ohledně výroby válečného materiálu, zejména očekávání svých nepřátel. Se svým ohromným objemem výroby se Spojené státy staly „zbrojnicí demokracie“, když vyrábily několik set tisíc letadel, skoro sto tisíc tanků, miliony málých střelných zbraní, miliardy nábojů do malých střelných zbraní, tisíce lodí a nespočetné dalšího válečného materiálu.

Ačkoli příkazové hospodářství pracovalo dobře při výrobě toho, co vláda požadovala, u neválečného materiálu tomu tak nebylo. Ve skutečnosti se úřady pokoušely omezit výrobu neválečných (tedy z jejich hlediska zbytných) komodit a služeb – a podařilo se jim to. Když se v roce 1946 začala příkazová struktura odstraňovat, byly zrušeny cenové regulace (i když ne všechny a ne ihned), skončil přidělový systém, jakož i válečné zakázky. Muži a ženy byli propuštěni z vojenské služby. V tomto ovzduší, které bylo náhle svobodnější, vzrostla spotřebitelská poptávka a výrobci konečně nic nebránilo rozšiřovat výrobu a více investovat, dokud to pro ně bylo výnosné – a ono to výnosné bylo. Znovu ožilo tržní hospodářství a převládla prosperita. Dlouhá krize byla konečně překonána.

Existuje několik důvodů, proč tolik Američanů věřilo, že se prosperita znovu objevila *během* války a ne až *po* válce. Zavadějící a nepřesné oficiální vládní statistiky, které se dodnes používají, ukazovaly návrat prosperity. Jak se zrychlovaly od vody do armády, zmizela nezaměstnanost a spolu s ní i obavy a starosti, jak si obstarat stabilní zaměstnání a pravidelnou výplatu. Patriotické nadšení při podpoře válečného úsilí vzpružilo ducha obyvatel, kteří pak byli ochotni snažit i přidělový systém, cenovou regulaci a nedostatek (tento duch ovšem ke konci války uvažoval). Lidé vydělávali nebyvalé množství peněz. I když z toho nemohli moc utratit, považovali své investice do válečných dluhopisů za růst svého bohatství. Během válečných let také rychle rostly příjmy chudších členů společnosti, což přispělo k všeobecnému dojmu, že se situace stala příznivější. V neposlední řadě válečná léta nahradila pesimistický pohled do budoucnosti, který si tolik Američanů během krize a pomalého zotavování ve třicátých letech vypěstovalo, novým optimismem. Lidé očekávali, že život bude lepší, když hospodářství vyprodukovalo enormní množství válečného materiálu. Poté, co válka skončila, optimismus spotřebitelů i výrobců se přelil do obrovského nárůstu poptávky po spotřebním zboží. Rostoucí zisky motivovaly podniky ke zvyšování výroby a k investicím. Na základě tohoto optimismu se ceny akcií, které byly během války v propadu, v poválečných letech rychle zvyšovaly. Prosperita se nevrátila s válkou, ale válka připravila půdu pro návrat prosperity od roku 1946. Zvolení konzervativnějšího Kongresu v roce 1946 vedlo k rychlému konci regulace mezd i cen. Kongres rovněž schválil Taftův-Hartleyův zákon, který omezil vliv odborových svazů. Tato opatření pomohla obnovit podnikatelskou důvěru a tím přispěla k poválečnému boomu ve Spojených státech.

KYNESIÁNSKÁ EKONOMIE A POVÁLEČNĚ ROZPOČTOVÉ DEFICITY FEDERÁLNÍ VLÁDY

Ačkoli se hospodářství po roce 1945 konečně vzpamatovalo, federální vláda se chovala jinak než před velkou hospodářskou krizí. Velká hospodářská krize a nástup keynesiánské ekonomie způsobily, že se výrazně oslabila rozpočtová disciplína. Vláda začala soustavně udržovat rozpočtové deficity i v době míru. Před rokem 1930 platilo, že federální rozpočty v době míru vykazovaly deficity jen během hospodářských krizí (například v 90. letech devatenáctého století nebo v období 1907 až 1908). Největší deficity však byly spojeny s válkami – s občanskou válkou (mezi Severem a Jihem) a první světovou válkou. Jestliže pomineme krize a války, federální vláda v ostatních případech běžně hospodařila s rozpočtovými přebytky a splácela část dluhu, který vznikl během válečných let. Federální dluh, jenž souvisel s občanskou válkou, byl mezi roky 1865 a 1914 snižen o 32 procent (máme zde na mysli reálný pokles dluhu, tj. očištěný od vlivu inflace). Od roku 1920 do roku 1930 snížila federální vláda díky každoročním rozpočtovým přebytkům reálný dluh, jenž vznikl během první světové války, o 24 procent. Rozpočtové schodky se objevily znovu ve třicátých letech. V poválečné době se však mezi ekonomy masově rozšířily nové Keynesovy myšlenky. Tradiční negativní postoj vůči mírovým rozpočtovým deficitům byl zapomenut. Ekonomové nabyli přesvědčení, že vládní rozpočtové deficity jsou nezbytné k tomu, aby se v hospodářství udržela plná zaměstnanost. Není proto divu, že federální vláda hospodařila mezi roky 1958 a 1997 s deficitem každý rok, s výjimkou let 1960 a 1969. Teprve na konci 90. let dvacátého století uvedla vláda federální rozpočet zpět do stavu, kdy se opět mohly objevit přebytky a snižování dluhu.

I když se dnes už fiskální politika nepovažuje za tak mocný nástroj, jak tomu bylo během 25 let po skončení druhé světové války, mnoho ekonomů ji stále vnímá jako důležitý nástroj při stabilizaci úhrnné hospodářské činnosti.

MONETÁRNÍ POLITIKA PO SKONČENÍ VELKÉ HOSPODÁŘSKÉ KRIZE

Monetární politika patří spolu s fiskální politikou ke dvěma základním nástrojům makroekonomické politiky. Velká hospodářská krize změnila také některé cíle monetární politiky – přinejmenším na několik desetiletí. V období New Dealu obdržel Federální rezervní systém další nástroj, s jehož pomocí mohl usměrňovat peněžní zásobu: pravomoc měnit minimální rezervy, které jsou banky povinny držet. Federální rezervní systém tuto novou pravomoc využil v letech 1936 až 1937, kdy svou restriktivní měnovou politikou pomohl vyvolat „krizi uvnitř krize“. Tato intervence přinesla vysoce kontraproduktivní účinky. Federální rezervní systém dospěl k závěru, že měnit povinné minimální bankovní rezervy není pro krátkodobou stabilizační politiku příliš vhodné, a od té doby tuto svou pravomoc nepoužil.

Ménová politika Federálního rezervního systému se ve 20. a 30. letech řídila především tím, jakou úroveň vykazovaly volné rezervy (tj. bankovní rezervy, které převyšovaly povinné minimální rezervy) a jaká byla výše úrokových sazeb. Když volné rezervy vzrostly – jak tomu bylo na konci třicátých let – a úrokové sazby byly nízké, představitelé Federálního rezervního systému považovali svou monetární politiku za „uvolněnou“ neboli „expanzivní“. Tento způsob určování monetární politiky pokračoval až do konce sedmdesátých let. Velká hospodářská krize odstranila zlatý standard jako zdroj disciplíny v monetární politice. Po druhé světové válce měla ménová politika Federálního rezervního systému, založená na volných rezervách a na úrokových sazbách, tendenci destabilizovat hospodářství a zesilovat změny cenové hladiny. Poté, co byl Federální rezervní systém osvobozen od omezení, jimiž jej vázal zlatý standard, pustil se na počátku šedesátých let do vysoce inflační monetární politiky. I nadále se spolehal na volné rezervy a úroveň úrokových sazeb a tím urychlil tempo cenové inflace v 60. a 70. letech dvacátého století. V říjnu 1979 se Federální rezervní systém rozhodl razantněji zakročit proti vysoké inflaci a oznámil zásadní změnu v řízení monetární

politiky. Opuštěl jednostranný důraz na vývoji úrokových sazeb a začal se zaměřovat na růst monetární báze (tj. bankovních rezerv a hotovosti držené nebankovní veřejností). Úrokové sazby prudce vzrostly a stejně rychle začala klesat cenová inflace. Ačkoli Federální rezervní systém později tento postoj zmínil a ve svých rozhodnutích během 80. a 90. let začal brát úrokové sazby opět v úvahu, cenová inflace se výrazně snížila.

RŮST ROLE FEDERÁLNÍ VLÁDY A FISKÁLNÍ FEDERALISMUS

Velká hospodářská krize vedla k výraznému nárůstu programů americké federální vlády. Ta začala zasahovat do mnoha oblastí, které předtím ležely mimo její působnost. Velká hospodářská krize byla mnohem horší než všechny předchozí krize. Občané byli ochotni podporovat takřka jakoukoli vládní aktivitu, která se snažila „nějak“ (jakkoli) rozpořehovat hospodářství. Republikánská strana (s výjimkou svého progresivního křídla) směřovala ve dvacátých letech vždy k tomu, aby byla stranou „malé“ vlády. Během diskusí o sazbách daně z příjmu ve dvacátých letech obhajovali republikáni pod vedením Andrewa Mellona snížování sazeb daně z příjmu a snížování výdajů federální vlády. Naproti tomu demokraté a progresivní republikánské křídlo podporovali mnohem menší snížení daně zacleené na daňové poplatníky s nižším příjmem. Velké rozpočtové přebytky chtěli využít k tomu, aby zvýšili výdaje federální vlády. Protože republikáni ovládali Kongres i Bílý dům, byly během dvacátých let značně sníženy sazby daní z příjmu a federální vláda nerostla. Voliči vyzdvihli demokraty do vlády a žádali po nich, aby se vypořádali s krizí. Demokraté tento mandát využili k tomu, aby posílili roli federální vlády. Roosevelt se ukázal být pravým mistrem v řízení této expanze. Úspěšně též zajistil konsenzus k podpoře tohoto trendu. Tento konsenzus trval až do sedmdesátých let, kdy se začalo ukazovat, že mnoho z těchto vládních programů nepřináší dobré výsledky.

V důsledku krize rostla federální vláda USA nejen v poměru k velikosti americké ekonomiky, ale vznikla též zcela nová podoba fiskálního federalismu. Až do třicátých let tvořily federální dotace méně než dvě procenta příjmů jednotlivých států a místních samospráv. Vlády jednotlivých států a místní samosprávy byly proto poměrně nezávislé na federální vládě a rozdělování federálních příjmů. V roce 1934 se však federální dotace vyšplhaly na 13,7 procenta příjmů jednotlivých států a místních samospráv. Tyto dotace byly zpravidla spojeny s dalšími omezujícími podmínkami, jež musely vlády amerických států a místní samosprávy dodržet. I když v prvním desetiletí po druhé světové válce podíl federálních dotací částečně poklesl (začátkem padesátých let na 9 procent), tvořil v roce 1977 již téměř 25 procent příjmů jednotlivých států a místních samospráv. Soupeření o kontrolu nad programy New Dealu mezi vládami jednotlivých států a americkou vládou, jakož i mezi prezidentem a Kongresem vedlo k tomu, že se rostoucí podíl prostředků z federálního rozpočtu stal nástrojem pro regulaci výdajů vlád jednotlivých států a místních samospráv. Nová podoba fiskálního federalismu iniciovaná v období New Dealu doposud přetrvává a role federální vlády stále roste. Je nepravděpodobné, že by tato radikální změna struktury americké vlády vůbec nastala, kdyby nedošlo k velké hospodářské krizi a nebyly přijaty programy New Dealu.

Velká hospodářská krize také obrovsky zvýšila roli federální vlády při přerozdělování. Samotné redistribuční pravomoci federální vlády ovšem vznikly v roce 1913, když byla zavedena federální daň z příjmu občanů. Redistribuční povahu měla celá řada právních předpisů přijatých během New Dealu, například zákon o spravedlivých pracovních normách z roku 1938, první i druhý zákon o regulaci zemědělství, zákon o obnově amerického průmyslu a zákon o sociálním pojištění, který obsahoval pojištění pro případ nezaměstnanosti, pomoc rodinám s nezaopatřenými dětmi, pomoc ve stáří a sociální zabezpečení. Tyto zákony byly navrženy tak, aby převáděly příjmy od lidí s vyššími výdělky k lidem s nižšími výdělky. Zvyšování přerozdělovací role federální vlády, zahájené New Dealem, pokračuje dodnes.

RŮST REGULAČNÍ ROLE STÁTŮ

Třicátá léta byla svědkem obrovského rozšíření regulačních pravomocí i regulačních opatření federální vlády. Tomuto nárůstu otevřelo dveře přijetí zákona o obchodu mezi státy Unie z roku 1887, jehož účelem bylo regulovat železniční dopravu. Mohutný rozmach regulačních pravomocí federální vlády však nastal až ve třicátých letech, kdy byly federální regulaci podrobena kamionová, autobusová a letecká doprava, rozhlásová vysílání, výroba a rozvod elektrické energie, ropovody a plynovody, burzy cenných papírů, dobývání uhlí, zemědělství a další obory. Zemědělství představuje zajímavou případovou studii federální regulace. Ide o odvětví, které by jinak nejlépe odpovídalo modelu „dokonalé konkurence“. Ceny zemědělských výrobků jsou určovány na trhu, kde jednotliví zemědělci a kupující individuálně nemají vůbec žádný vliv na ceny, za něž prodávají a nakupují.

Před rokem 1930 federální vláda do zemědělství téměř nijak nezasahovala. Dnes však zemědělství patří mezi nejlépe regulovaná odvětví amerického hospodářství. Federální vláda sice nedávno schválila zákon o „svobodě zemědělských podniků“, jehož deklarovaným účelem je omezit federální intervence do zemědělského sektoru. Ve skutečnosti ovšem neexistují prakticky žádné známky, že by k takovému uvolnění docházelo.

Tím rozhodně neříkáme, že se zemědělci před rokem 1930 jednoznačně stavěli proti jakýmkoli federálním zásahům do zemědělského trhu. Zemědělci na konci devatenáctého století prošli pávali cestu populistické straně a ve 20. letech dvacátého století prosazovali, aby vláda udělala „něco“, co by zvýšilo ceny zemědělských produktů (zejména obilí), omezilo zadlužení zemědělců a zpomalilo pokles zemědělského sektoru. Většina zákonů, které se pokoušely těchto cílů dosáhnout, však nebyla schválena. Do třicátých let pomáhaly zákony zemědělcům spíše nepřímým způsobem. Zmíňme v této souvislosti například snížení cel průmyslových výrobků, regulaci sazeb železniční dopravy, kontrolu jakosti potravin (ta zvýšila

poptávku po zemědělských produktech) a podporu odbytových a nákupních družstev. Některé zákony směřovaly k obecné podpoře zemědělců. Tyto zákony mimo jiné oprávnily agentury Ministerstva zemědělství, aby prováděly výzkum, jehož účelem byl boj proti chorobám zvířat a rostlin či zjišťování půdních podmínek. Několik zákonů se pokoušelo zvýšit poptávku nebo naopak omezit nabídku určitých zemědělských výrobků. Od roku 1933 tento cíl sledovala většina federálních zákonů týkajících se zemědělského sektoru. Během New Dealu začaly být z federálního rozpočtu vynakládány stále větší výdaje na regulaci zemědělské výroby. Od druhé světové války je cílem převážně části těchto výdajů zvýšit poptávku po zemědělských produktech. Federální vláda se tak stala jakýmsi „kupcem poslední instance“ v oblasti zemědělské výroby.

Tyto zemědělské programy nebyly nikdy příliš začleněné. Jestliže měly zastavit dlouhodobý propad zemědělského sektoru, pak selhaly. Zrovna tak se jim nepodařilo zajistit malým rodinným statkům dostatečně příjmy k tomu, aby mohly dále pokračovat v podnikání. Naprostou většinu podpor čerpali (stejně jako v současnosti) velcí bohatí zemědělci, a nikoli malé rodinné statky. Programy na podporu poptávky vedou občas k obrovským přebytkovým zásobám kukuřice, pšenice, mléka a dalších zemědělských komodit. Vláda tyto přebytky vykupuje, čímž se snaží udržovat vyšší ceny, než jaké by jinak na trhu převládaly. Tyto programy byly zahájeny během New Dealu a dodnes přetrvávají, aniž by byly nějak výrazněji oslabeny. Hluboká krize ve třicátých letech politicky ospravedlnila zavedení zemědělské regulační politiky, a to v takové míře, jakou si před rokem 1930 nikdo nedokázal představit.

VZNIK PROGRAMŮ SOCIÁLNÍ PÉČE

Jednou z nejmarkantnějších změn, k nimž došlo během velké hospodářské krize a New Dealu, byl vznik řady federálních programů sociální péče. Tyto programy měly nejen mnohem

širší záběr než cokoli, co existovalo před nimi, ale také přivedly federální vládu do oblastí, v nichž se předtím vůbec neangažovala. Dotyčné programy pokračovaly i po druhé světové válce. V šedesátých letech na ně navázal mohutný rozmach programů proti chudobě, jež přijala Kennedyho a Johnsonova vláda. Zda všechny tyto sociální programy byly potřebné a žádoucí, je sporné. Je však jednoznačné, že programy sociální péče schválené v rámci New Dealu dramaticky změnilo, jak žijeme, pracujeme a odcházíme do důchodu.

Čtyři nejdůležitější složky předpisů o sociálním zabezpečení – starobní pojištění, pojištění pro případ nezaměstnanosti, pomoc rodinám se závislými dětmi a pomoc ve stáří (starobní důchod) – byly spojeny do jednoho návrhu zákona. V polovině roku 1934 Roosevelt odhadoval, že by pojištění pro případ nezaměstnanosti mohlo být schváleno snadněji než sociální zabezpečení, pomoc ve stáří a další typy zákonů o záchranné síti. Návrh zákona o pojištění pro případ nezaměstnanosti, známý jako Wagnerův-Lewisův zákon, byl předložen Kongresu již dříve, ale Roosevelt požádal, aby byl odložen. Poté založil Výbor pro hospodářské zajištění, kterému předsetdala ministryně práce Frances Perkinsová. Ten se měl zabývat všemi aspekty sociálního pojištění. Výbor sepsal celkový zákon o sociálním zabezpečení.

POJIŠTĚNÍ PRO PŘÍPAD NEZAMĚŠTNANOSTI

Spojené státy zavedly pojištění pro případ nezaměstnanosti, stejně jako další programy sociálního zabezpečení, později než většina evropských zemí. Leckdy se tvrdí, že by Spojené státy dříve nebo později evropský vzor následovaly a pojištění pro případ nezaměstnanosti by přijaly, i kdyby je nebyvala postihla velká hospodářská krize. Co by se bývalo stalo, nebyť velké hospodářské krize, se však již nikdy nedozvíme. Masivní nárůst nezaměstnanosti mezi lidmi, kteří chtěli pracovat, a práci prostě nemohli najít, byl hlavním argumentem těch, kdo pojištění pro případ nezaměstnanosti prosazovali. Pouze

ty státy předložily návrhy zákonů o pojištění pro případ nezaměstnanosti už před velkou hospodářskou krizí – Massachusetts v roce 1916 a New York a Wisconsin v roce 1921. Čtyři další o takových zákonech uvažovaly v roce 1929 – Connecticut, Minnesota, Pensylvánie a Jižní Karolína. Wisconsin byl prvním státem, kde byl takový zákon schválen. Jak se krize prohlubovala, uvažovalo o něčem podobném stále více států a bylo navrženo několik federálních zákonů.

Koncepce pojištění pro případ nezaměstnanosti, jež byla v USA nakonec přijata, se lišila od podobného pojištění ve většině ostatních zemí. Obvykle bývá tato ochrana prováděna a organizována centrální vládou, ale ve Spojených státech jde o společnou iniciativu federální vlády a vlády příslušného státu. Podpory v nezaměstnanosti jsou také o něco méně velkorysé a jsou vypláceny po kratší dobu než v jiných zemích. Pojištění pro případ nezaměstnanosti se ve Spojených státech rovněž liší tím, že sazby „pojištění“ (resp. daně), které zaměstnavatelé odvádějí, nejsou pro všechny firmy stejné. Tvůrci zákona se domnívali, že firmy mohou do určité míry omezit sezónní výkyvy v zaměstnanosti. Proto byly zavedeny variabilní sazby „pojištění“ (daně). Firmy, jejichž zaměstnanci se ocitají mezi nezaměstnanými častěji, jsou zdaněny vyšší sazbou. Naproti tomu v mnoha zemích jsou všechny firmy zdaněny stejnou sazbou a výnos daně je soustředěn do společného fondu, z něhož čerpají podporu všichni nezaměstnaní pracovníci. Důkazy potvrzují, že pojištění pro případ nezaměstnanosti ve Spojených státech opravdu přispělo k tomu, že se omezila sezónní nezaměstnanost.

Na rozdíl od ostatních programů sociálního zabezpečení uzákoněných ve třicátých letech zůstalo pojištění pro případ nezaměstnanosti dodnes prakticky beze změny. Bylo pouze rozšířeno na odvětví, která původní zákon z roku 1935 nepokrýval, a vzrostla úroveň dávek. Jinak se ovšem jeho základní struktura v porovnání s původním zákonem neliší.

POMOC VE STÁŘÍ A POMOC RODINÁM SE ZÁVISLÝMI DĚTMI

Rovněž pomoc ve stáří a pomoc rodinám se závislými dětmi byly společnými programy federální vlády a jednotlivých států. Pomoc rodinám se závislými dětmi měla zajistit, aby děti nezaopatřených vdov netrpěly chudobou. Federální prostředky byly rozdělovány agenturami jednotlivých států. Když byl přijat zákon o starobním pojištění – kterému se dnes říká sociální zabezpečení –, očekávalo se, že potrvá několik let, než vznikne většine osob vyššího věku nárok na výplatu důchodu z tohoto pojištění. Aby se toto přechodné období překlenulo, byla vytvořena pomoc ve stáří, jejímž účelem bylo zaručit základní příjem těm starým lidem, kteří nemohli pracovat a neměli nárok na sociální zabezpečení. I zde šlo o společný program na federální a státní úrovni. Prostředky poskytovala federální vláda, avšak rozdělovaly je agentury jednotlivých států. Ty se ovšem při tom musely řídit federálními pravidly. Pomoc ve stáří byla ještě v roce 1950 rozsáhlejším programem než sociální zabezpečení. Postupem času ale stále více starých lidí získávalo nárok na sociální zabezpečení, a proto program pomoci ve stáří ustupoval do pozadí. V roce 1972 nahradil Kongres všechny programy starobní pomoci programem doplňkových sociálních příjmů, který byl plně financován a spravován federální vládou. Tento program byl napříště financován z obecných daňových příjmů, a už nikoli z daní ze závislé činnosti, jež vybírá správa sociálního zabezpečení.

SOCIÁLNÍ ZABEZPEČENÍ

Základním kamenem programů sociální péče, které byly vytvořeny jako součást New Dealu, bylo starobní pojištění (neboli sociální zabezpečení). Na rozdíl od zbývajících tří částí zákona o sociálním zabezpečení byl tento program financován ze svých vlastních daní a byl zcela spravován federální vládou. Stejně jako u ostatních programů zavedly Spojené státy

starobní pojištění později než ostatní hospodářsky rozvinuté země. Program byl nejdříve navržen tak, aby byl z pohledu pojistné matematiky zdravý; každý člověk do něho měl platit a vytvářet si tak penzijní fond, z něhož by později ve stáří mohl čerpat. Zároveň však byla přijata i některá omezení, která zaručovala určité přerozdělování příjmů mezi pojištěnci. Politici ve Washingtonu se nicméně v roce 1939 rozhodli, že platby důchodů musí začít mnohem dříve. Oпустиh tak původní koncepci, podle níž měl být program sociálního zabezpečení plně kryt akumulovaným kapitálem. Program se nyní změnil na průběžný převod příjmů (získaných z daní-pojistného na sociální zabezpečení) od pracujících ke starým lidem, kteří odešli do důchodu.

Ačkoli navrhovatelé sociálního zabezpečení předpokládali, že program poroste a daně se budou zvyšovat, budoucí velikost programu ve dvou ohledech silně podcenili. Zaprve očekávali, že se nahromadí mnohem vyšší světeuecký fond, a zadruhé podcenili, jak moc se zvýší průměrná délka života. Sociální zabezpečení se od konce třicátých let stále měnilo. V roce 1939 bylo vyplácení dávek z tohoto programu rozšířeno na manželky a vdovy pracovníků, kteří byli v důchodu. V roce 1950 se vyplácení dávek rozšířilo na všechny osoby závislé na pracovnících v důchodu. V roce 1965 přidal Kongres invalidní dávky pro pracovníky do 65 let a nemocniční dávky pro lidi nad 65 let. Aby bylo možné tato rozšíření financovat, byly zvýšeny daně ze závislé činnosti a program začal být známý pod názvem OASDHI (z anglického Old Age, Survivors, Disability and Hospital Insurance). Pojištění pro lékaře bylo financováno samostatně. Sloučené pojistné programy začaly být známé pod jménem Medicare.

V poslední době vyvolává sociální zabezpečení značné spory. Bez dostatečného světeueckého fondu to vždy byl a je program, který je financovaný převážně průběžně. To nezpůsobovalo žádné potíže, dokud připadalo na každého důchodce, jeň čerpal dávky z programu, osm až devět aktivně pracujících lidí, kteří platili daně na sociální zabezpečení. Jenže Kongres zvýšil reálnou výši dávek lidem v důchodu a se

stárnoucí populaci se snižuje i počet aktivních pracovníků, kteří platí daně na jednoho důchodce. V současné době připadají na jednoho důchodce přibližně tři pracovníci. Břemeno daní na sociální zabezpečení se proto výrazně zvýšilo. Protože poměr mezi ekonomicky aktivními občany a důchodci i nadále klesá, musí se buď dále zvyšovat břemeno daně na sociální zabezpečení připadající na jednoho pracovníka, nebo bude zapotřebí snížit dávky na jednoho důchodce. Toto rozhodnutí není snadné. Program sociálního zabezpečení a jeho problémy jsou nepochybným dědicovým velkým hospodářské krize.

MEZINÁRODNÍ OBCHOD A FINANCE

V době po skončení velké hospodářské krize byly mezinárodní hospodářské vztahy Spojených států transformovány. Protože je americké hospodářství nejsilnější na světě, rozhodnutí Spojených států nevyhnutelně ovlivňovala všechna ostatní tržní hospodářství. Prvním důkazem tohoto vlivu bylo snížení cel.

V období mezi občanskou válkou a Hawleyovým-Smootovým celními sazby z roku 1930 si Kongres udržel výhradní právo určovat cla. I když se republikáni a demokraté lišili v názoru na výši cel, shodovali se v tom, že určovat cla je výsadním právem Kongresu. Velká hospodářská krize přinesla růst cel na celé zeměkouli, a to zejména dovozních cel, jejichž účelem bylo chránit domácí výrobce před konkurencí ze zahraničí. Jako odvetné opatření zavedly nebo zvýšily ochranná cla i další země. Nový Kongres, který vzešel z voleb v roce 1932, rozhodl, že pro prezidenta bude snažit dosáhnout vzájemného snížení cel pomocí dvojstranných nebo mnohostranných jednání. V roce 1934 dal zákon o vzájemných obchodních dohodách prezidentovi oprávnění, aby uzavíral dohody o snížení cel s cizími státy (aniž by k tomu potřeboval souhlas Kongresu). Prezident tak získal pravomoc vést dvojstranná a mnohostranná jednání. Zákon o vzájemných obchodních dohodách je od třicátých let stále základem americké zahraniční

obchodní politiky. Mnozí prezidenti využili této nové pravomoci k tomu, aby sjednali dohody, jejichž výsledkem bylo významné snížení celních sazeb.

Obnovený standard zlaté devizy, resp. tzv. zlatý směnný standard, podnítl ve 20. letech dvacátého století vznik celosvětové velké hospodářské krize. Do roku 1933 většina zemí zlatý standard opustila. Spojené státy interně (i v vztahu k vlastním občanům) odstoupily od zlatého standardu v roce 1933 a koncem třicátých let se její vzdala dokonce i Francie. Navenek zůstaly Spojené státy na zlatém standardu s devalvovaným dolarem. Jak už jsem uvedl dříve, devalvace a stahující se válečná mračna vedly k masivnímu přílivu zlata do Spojených států.

Po válce se státy opět snažily obnovit mezinárodní měnový systém, jenž by byl založen na pevných směnných kurzech. Spojené státy definovaly dolar ve zlatě v poměru 35 dolarů za unci a byly připraveny vykupovat dolary za zlato od centrálních bank jiných států. Ostatní země definovaly své měny s pevným směnným kurzem vůči dolaru. Američtí občané žijící v USA však nadále nesměli vlastnit nové zlato. Tento bretonwoodský systém, nazvaný podle místa, kde se konala mezinárodní měnová konference, fungoval zpočátku dobře. Postupem času však přinášela nepružnost směnných kurzů stále větší problémy. Spojené státy měly obvykle o něco vyšší míru nové inflace než Německo a některé další evropské země. Když americké společnosti začaly kupovat zahraniční firmy, zahraniční ceně papíry a zahraniční zdroje, tento obrovský import kapitálu vedl k trvalému odlivu dolarů ze Spojených států, zatímco Německo a (v menší míře) Francie vykazovaly ve svých obchodních bilancích přebytky. Pevné směnné kurzy již nebylo možno snadno upravovat tak, aby tyto změny kompenzovaly, a tok zlata už nepomáhal měnit domácí cenové hladiny.

Protože na konci šedesátých let nepřetržitě rostla míra nové inflace ve Spojených státech, byly ostatní země stále méně ochotné držet americké dolary. Některé země, zejména Francie, začaly systematicky vyměňovat dolary za zlato. Americké zlaté rezervy se snižovaly, a tak politici stáli před dvěma

základními možnostmi. Mohli buď podniknout důvěryhodné kroky, jimiž by omezili míru cenové inflace ve Spojených státech, nebo devalvovat dolar. Zastavení cenové inflace však vyžadovalo, aby se snížila peněžní zásoba (tvář v tvář ztrátě zlatých rezerv). Tato možnost však nebyla seriózně zvažována. Dne 15. srpna 1971 prezident Richard M. Nixon devalvoval dolar. Nixonův krok otřásl mezinárodním měnovým systémem, protože celý systém pevných směnných kurzů byl tehdy založen na pevném směnném kurzu mezi dolarem a zlatem. Na začátku roku 1973 byl dolar znovu devalvován. V březnu 1973 Spojené státy přestaly měnit dolary za zlato a přijaly spolu s celým světem systém plovoucích směnných kurzů. Federální rezervní systém byl tak osvobozen od posledních omezení, jimiž jej svazoval zlatý standard. V sedmdesátých letech se jeho měnová politika stávala stále více inflační. Teprve v osmdesátých letech se mu podařilo svou vlastní tvorbu peněz dostat pod kontrolu a vytvořil nové směrnice pro provádění měnové politiky.

Poválečný bretonnwoodský systém pevných směnných kurzů a omezení kladených na kapitálové účty nebyl slučitelný s rostoucími kapitálovými toky. V důsledku toho zůstaly tyto toky v 50. a 60. letech pod úrovní, na niž se nacházely na přelomu devatenáctého století i během dvacátých let. Po zavedení plovoucích směnných kurzů v sedmdesátých letech začaly mezinárodní kapitálové toky růst. V devadesátých letech už byly téměř stejně velké jako na přelomu století.

Není jasné, zda by byl zlatý standard přežil, kdyby velká hospodářská krize nevyputkla. Pevné směnné kurzy založené na zlatém standardu a plovoucí směnné kurzy jsou alternativní cenové mechanismy, jimiž lze zajistit rovnováhu v mezinárodním obchodu s komoditami, službami a kapitálem. Při pevných směnných kurzech vedou mezinárodní toky zlata ke změnám v domácní peněžní zásobě a v cenových hladinách a tím uvádějí mezinárodní směnu do rovnováhy. Při plovoucích směnných kurzech se této rovnováhy dosáhne prostřednictvím změn hodnoty národní měny vůči měnám ostatních zemí. Zlatý standard omezuje schopnost centrálních bankéřů

vytvářet nové peníze a pevné směnné kurzy nabízejí příznivější prostředí pro dlouhodobé mezinárodní kapitálové toky. Tento systém funguje tak dlouho, dokud jsou vlády ochotny dodržovat pravidla zlatého standardu a nesnaží se řídit peněžní zásobu, cenovou hladinu ani mezinárodní rezervy podle domácích potřeb. Avšak koncem devatenáctého století vlády stále více zasahovaly do mezinárodního obchodu a sledovaly při tom své domácí cíle. Obnovenému zlatému standardu dvacátých let nebylo nikdy umožněno fungovat tak, jak se od něj očekávalo. Země, které sledovaly vlastní domácí cíle, manipulovaly s obchodem, peněžní zásobou i mezinárodními rezervami. Tak byl zlatý standard dvacátých let odsouzen k záhubě, stejně jako poválečný bretonnwoodský systém s pevnými směnnými kurzy. Jak ve dvacátých letech, tak v poválečném období kromě toho nerostly světové zásoby zlata stejně rychle jako světová produkce. Zlatému standardu by se v poválečné době pravděpodobně nedařilo o nic lépe než ve dvacátých letech. Pokud by země nebyly ochotné tolerovat nezbytnou cenovou deflaci a její náklady, rostoucí poptávka po zlatých rezervách by v poválečném období přinesla stejný druh krize, jaká se objevila ve dvacátých letech.

MŮŽE TO NASTAT ZNOVU?

Byla velká hospodářská krize jedinečnou událostí? Nebo se můžeme dočkat opakování let 1929 až 1933 a pomalého zotavení v letech New Dealu? To jsou složité otázky. Spojené státy zažily hospodářské krize před velkou hospodářskou krizí – v letech 1873 až 1878, 1895 až 1896, 1907 až 1908, 1920 až 1921 – i po ní – v letech 1937 až 1938, malé poklesy v letech 1948 až 1949, 1953 až 1954, 1960 až 1961 a 1970 až 1971, dvě vážnější krize v letech 1974 až 1975 a 1981 až 1982 a méně vážnou krizi v letech 1990 až 1991. Takže jsme pokles hospodářské aktivity určitě neodstranili. Ale od druhé světové války byly krize slabší a byly nazývány „recesemi“, abychom je ne spojovali s velkou hospodářskou krizí z let 1929 až 1933. Při

neivážnější poválečné recesi v letech 1981 až 1982 se síla poklesu blížila intenzitě krize v letech 1937 až 1938. To poskytuje určitou naději, že jsme se z třicátých let trochu poučili.

A také věříme, že se nám podařilo lépe pochopit, jak vyživat hospodářskou politiku k tomu, abychom omezili hloubku a délku krize. Tento názor zastáváme bez ohledu na skutečnost, že nevhodná měnová politika přinesla recesi v letech 1981 až 1982. Ale utěšujeme se myšlenkou, že nyní víme, jak provádět expanzivní fiskální politiku, a víme, že Federální rezervní systém je schopen zahájit expanzivní monetární politiku dokonce i během hlubokého poklesu. Tak bychom měli být schopni opatrným používáním proticyklické makroekonomické politiky zabránit tomu, aby krize byla dlouhá a hluboká. Přesto skutečnost, že stále nedokážeme vyvinout ekonomické modely, které by krize přesně předpověděly, znamená, že se jich nezbavíme.

Víme rovněž více než dříve o účincích různých mezinárodních hospodářských politik. Přejod od pevných směnných kurzů založených na zlatém standardu (svěho druhu) k plovoucím směnným kurzům omezil pravděpodobnost, že znovu vypukne celosvětová krize, jaká se objevila na konci dvacátých let. Ale stále větší propojení ekonomik, které je výsledkem růstu celosvětového obchodu, znamená, že události v jedné zemi mají větší dopad v jiných zemích. Například finanční krize v jihovýchodní Asii na konci 90. let dvacátého století ovlivnila mnoho jiných zemí po celém světě.

V neposlední řadě budíž opětovně zdůrazněno, že v rozporu s tím, co se často tvrdí, třicátá léta nejsou důkazem toho, že tržní hospodářství trpí principiálními problémy. Události, které následovaly po druhé světové válce, ukázaly, že výkonnost tržních společností snadno překoná řízené hospodářství. To, co selhalo ve třicátých letech, byly vlády a jejich dychtivost nasměrovat hospodářskou činnost k dosažení politických cílů – cílů, které navíc byly často vzájemně neslučitelné. Vlády se snažily zabránit tomu, aby mezinárodní finanční tly pracovaly tak, jak to vyžadoval zlatý standard. Právě tyto jejich pokusy dotýčnou krizi vyvolaly. Spojené státy zažily mnohem

delší a těžší krizi především kvůli kontraproduktivním státním zásahům. Vím, lze klást zejména vládnímu úsilí bojovat s krizí tím, že vláda bránila snižování mzdových sazeb a dotovala zemědělské ceny, a dále nevhodné měnové politice Federálního rezervního systému. Vládní pokusy radikálně změnit americkou společností tak, aby odpovídala vizím nové vlády a Kongresu, způsobilý, že zotavování bylo bolestivě pomalé, a v letech 1937 až 1938 pomohly vytvořit „krizi uvnitř krize“. Trvalo nám dlouhou dobu, než jsme začali rozumět této drazé zaplaceným zkušenostem z třicátých let.

Nakonec si však řekněme, že neexistují žádné stoprocentní záruky. Musíme doufat, že rostoucí moudrost těch, kteří mají na starosti hospodářskou politiku, jim pomůže učinit správná rozhodnutí. Studium hospodářských dějin nám může pomoci porozumět tomu, co bychom měli a neměli dělat, abychom podpořili stabilitu a růst. Nikdo nám však nemůže zaručit, že si tvůrci politických programů vezmou z historických lekcí ponaučení.