

Podklad pro publikaci časopiseckého příspěvku:

Ekonom č. 6, 8.2.2007, s. 44-46

Veřejný nebo soukromý?

(Trhy a problémy s veřejným sektorem)

Vladimír Benáček, FSV UK a SOÚ AVČR, Praha

Hranice mezi soukromými a veřejnými statky není jednoznačná a všichni aktéři trhu mohou v rámci svobody a demokracie vyjednávat ve veřejném prostoru, na co dát společenské zdroje.

Hospodářský úspěch bude záviset na kvalitě veřejného sektoru. A také na tom, jak dokážeme odvrátit tendence k negativnímu výběru jeho elit.

Každá společnost může posuzovat odlišně, jaký má být podíl státu na spolufinancování.

Mezinárodní konkurenční schopnost části naší podnikové sféry je nečekaně úspěšná, a to už od roku 1994. Dlouhodobé tempo reálného růstu exportu zpracovatelského průmyslu se pohybuje kolem 10 %, reálné zhodnocování efektivního kursu kolem 2 % ročně a jsou zde obdobné zisky v reálných směnných relacích a v kvalitě výrobků. Avšak to se týká jen poloviny HDP, o niž se už starat moc nemusíme.

Druhou polovinu, nebo o trochu méně, představují aktivity, kde mezinárodní konkurence chybí. Tam se přesunuli tuzemští výrobci, kteří v konkurenci s multinacionály nedokážou uspět. Tato část ekonomiky je stále velmi závislá na domácí politice, na spolupráci s vládní byrokracií, na přísunech veřejných zakázek a na možnosti využívání tržní síly na takto limitovaném trhu. Řeč je o veřejném sektoru a kvalitě jeho vazeb do zbytku ekonomiky. V něm bychom také měli hledat hlavní důvody našeho absurdně vysokého schodku veřejných rozpočtů a míry korupce a klientelismu, jaké najdeme jen málokde v Evropě.

Postupy fiktivních reforem, respektive reforem bezkonceptně ustupujících zjištěným zájmům lobbyistů (kam se například poděla nedávná »zásadní« Strategie hospodářského růstu Martina Jahnha?) jsou v naprostém protikladu k tvrdým restrukturalizacím, které musely podstoupit podniky podrobené nesmlouvavé konkurenci světového trhu. Nebyly to jen ty, které jsou vlastněné zahraničním kapitálem, ale také řada českých podniků, které prošly podobným testem. Česká ekonomika je schizofrenní.

Za problémy schodků se tudíž skrývá styl práce veřejného sektoru a státní správy, který se stále vymyká zásadám »dobrého vládnutí« (tzv. good public governance).

Situace nerozhodnosti a ústupků v otázkách reforem sociálně-ekonomického modelu (jako nositele státu blahobytu), která by se měla zabývat školstvím, zdravotnictvím, penzijními a pracovními jistotami, není jen českým fenoménem: zde se nacházíme na stejné lodi s většinou zemí Evropské unie. Výjimkami jsou tři skandinávské země spolu s Irskem a

Estonskem, ale také u nich jsou patrné tlaky zůstat v oblastech veřejného sektoru jen těsně před ostatními.

Evropa má bohaté kulturní dědictví, které se těžko opouští, a žije se v ní mnohdy příjemněji, než v zemích s vyšším růstem. Proto se tzv. lisabonská strategie růstu tak rychle setkala s obdobným osudem jako u nás Jahnova strategie.

Nicméně Evropa se z někdejšího technologického a organizačního světového lídra stává pomalu ale jistě periferií, což z dlouhodobého hlediska znamená jak geopolitická rizika (například neschopnost ubránit svou nezávislost), tak klesající zisky z účasti v mezinárodní směně. Ty jsou základem růstu a národní prosperity.

Typickou je snaha uchovat si s pomocí Evropské komise vlastní zemědělství, zatímco ve vyspělých technologiích a ve vědě Evropa trvale ztrácí. Pokud se podíváme na dva protikladné nástroje hospodářského řízení – tj. centralizovaného v hierarchiích státu a decentralizovaného na úrovni spontánních trhů – jak EU, tak Česko vykazují posedlost po tom prvním a nedostatek ve využívání toho druhého. To se ale ani tak netýká podnikové sféry, jako sféry veřejné, a děje se to ze zřejmých důvodů vlastního pohodlí a snahy o zachování statu quo.

Někdo trhům připisuje atributy »boha« (například všemocnost, věčnost a neomylnost), jiní je považují za chaos a přednost dávají viditelným rukám jiných neomylných patronů. Nějak se pak opomíjí okolnost, že trhy jsou nástrojem běžných lidí a jejich ne vždy dokonalé schopnosti napomáhat tržní transparentci, konkurenci, nezávislosti a nízkým transakčním nákladům tím, že budují jejich servisní instituce (například právní a vzdělávací) nebo posilují systémy důvěry.

Sféru ekonomiky – to je další základní hypotéza při posuzování ekonomického rozvoje v zemi – také nemůžeme separovat od sféry sociálních a občanských domén, jak to občas dělá čistá ekonomie. Lidé jako občané jsou přece prvořadými subjekty rozhodování jak na úrovni trhů, tak na úrovni hierarchií (byrokracií) a mají právo prosazovat svou volbu.

Jak bude vypadat ekonomika 21. století? Postavení výrobních faktorů se od předchozích dvou století bude odlišovat.

Faktor přírodních zdrojů zůstane nadále významným omezením, nejen po stránce přístupu ke zdrojům energie, ale zejména vzhledem k ekologickým limitům, jak to zdůraznila nedávno publikovaná Sternova studie (viz *Ekonom* č. 46/2006).

Význam ekonomického (finančního) kapitálu bude jako celek ustupovat vlivem globalizace světových financí a neklesajících úspor. Kapitálu je ve světě dostatek a jeho úrokové sazby by pro klienty s dobrým ratingem měly zůstat nízké. Jeho dosažitelnost však bude záviset na lokálních institucionálních podmínkách, čímž se může stát pro mnohé země kritickým faktorem.

Význam lidského kapitálu nadále poroste. Využívání dovedností však bude stále více vystupovat v kombinaci s kulturním a společenským kapitálem. To znamená, že hospodářský úspěch bude v mnohém záviset na tom, jak se budou formovat místní elity a jak se dokáže odvrátit tendence k prosazování jejich obráceného výběru (adverse selection), to je k pre-selekcii nekvalitních »lídru« v prostředí nízké konkurence a diskriminace. Zásadní pro rozvoj je to, zda společenské elity dokážou formovat vize a podněcovat strategické zvraty, nebo zda se jen vezou na proudech, které produkuje někdo jiný. Platit se bude hlavně za originalitu a vůdcovství, zatímco konformita s davem není projevem vysoké kvality lidského kapitálu. Přitom ke strategiím ekonomické avantgardy patří i prosazování etiky spravedlnosti, rovnosti

a solidarity. To je například myšlenka Harolda Demsetze, kterou pronesl v roce 2005 na setkání společnosti Mont Pelerin.

Moderní pojetí trhů překračuje hranice podnikového sektoru. Konkurenci, soutěž a licitaci metodou dílčích vyjednávání lze uplatňovat i ve státní správě, neziskových a občanských organizacích a v politických stranách.

Jak trhy, tak státní byrokracie mohou mít své vady. Trhy mezinárodně neobchodovatelných statků se mohou například nacházet ve stavu nedokonalé konkurence a vlivem zneužívání lokální tržní síly může docházet ke chronickým konfliktům s efektivností a sociálními a politickými zájmy lidí. Nebezpečí je zvláště vysoké u tzv. veřejných statků (viz poznámku pod článkem). Politika posilování efektivnosti trhů pomocí regulace nebo deregulace (v závislosti na charakteru trhu) tak může stále zůstat dominantní vůči alternativní módní politice oslabování trhů.

Pojetí veřejných statků zůstává neuralgickým bodem ekonomického rozhodování a růstu jak v Evropě, tak zejména u nás. Veřejné statky (na rozdíl od soukromých) jsou produkty, kde nelze ze spotřeby dost dobře vyloučit »černé pasažéry«¹. Současně jejich spotřeba může probíhat bez významnějších "pořizovacích" nákladů u dalších spotřebitelů, je-li produkt už jednou vyroben.

Mezi veřejné statky klíčového významu patří například samotné trhy, právo nebo veřejná správa. Jinak řečeno, v žádném případě se nejedná o okrajové ekonomické kategorie. S prohlubujícím se kapitalismem, to je za posledních zhruba 120 let, každý z nich expandoval exponenciálním tempem.

Spíše bychom ale měli mluvit o smíšených statcích, kde soukromé statky získávají některý z rysů veřejných statků. Patří sem také externality (ty rovněž mohou být pozitivní nebo negativní), u nichž spotřebitel nemůže ovlivnit spotřebu statku svým osobním rozhodnutím. Nedokáže například odvrátit válku nebo ekologickou katastrofu, či přivolat pocit národní prestiže a příslušnosti k elitě. Kolektivní akce by to ale dokázala.

Trhy mají problémy s efektivní výrobou tam, kde je aspekt veřejného statku významný. Řešením je podrobení výroby a tržního rozhodování regulaci, která by však měla být úměrná podílu aspektu veřejného statku na celku. Garantem se musí stávat stát, i když v mnoha případech na úrovni lokální subsidiarity. Jen v krajních případech je oprávněné řešení ve státním, či nadnárodním monopolu (např. u obrany nebo měny).

Omylem v posuzování veřejných statků je domněnka, že hranice mezi soukromými a veřejnými statky je jednoznačná a ryze technická a že tudíž o ni rozhodují jen odborníci. Naopak, posuzování a hledání konsensu v této věci je ryze společenským jevem: to znamená, že všichni aktéři trhu (lidé, jakož i jejich účelové organizace typu podnik, sdružení nebo státní instituce) mohou v rámci svobody a demokracie uplatňovat své zájmy a možnosti a licitovat tak ve veřejném prostoru, v jakém režimu rozhodování se budou na dané statky alokovat společenské zdroje.

Každá společnost tak může posuzovat odlišně, podle svých vlastních dispozic, jaký má být podíl státu při regulaci nebo spolufinancování smíšeného statku, přičemž úroveň společenské efektivnosti se měnit nemusí. Konkrétně to můžeme vidět v odlišnostech jak posuzují veřejné statky obdobně efektivní Finové a Irové.

¹ V tomto kontextu se spíše jedná o příliš vysoké náklady na vyloučení někoho ze spotřeby nějakých statků (mohou to být jak statky pozitivní, tak i negativní a tudíž nechtěné) nebo z účasti na nějaké aktivitě. Tudíž odvolávka na »černého pasažéra« nemusí být vždy vhodnou analogií.

Hledání konsensu a nástrojů řízení v oblastech poskytování veřejných či smíšených statků se stává zásadním faktorem růstu moderních ekonomik. Je to zejména z toho důvodu, že specializace a globalizace vystavila lidi bezprecedentní šíři externalit vzájemné závislosti. Rostoucí prosperita současně posunula poptávku do oblasti virtuálních služeb, z nichž mnohé mají aspekt veřejných statků.

Pojetí státu bez vyjasnění, které aspekty statků lze považovat za veřejné a jak se vyrovnáme s řízením jejich poskytování, znamená, že hranice mezi státem veřejných služeb a státem redistribučním (či spíše predátorským) zůstane mlhavá a možnosti zneužití státu redistribučními koalicemi na úkor prosperity nebude možné odstranit. Klíčovou se stává otázka kritérií a zpětných vazeb efektivnosti. Těm se však redistribuční koalice veřejné správy naučily účinně bránit².

Překonání uvedených problémů není snadné, protože se nedá vést metodou centrálního dekretování³. Nedostatek politických a občanských sil k řešení našich problémů ve veřejné správě a veřejných statcích je momentálně nepřehlédnutelný. Situace je o to komplikovanější, že vývoj v rozhodujících zemích EU (Německo, Francie, Itálie, na rozdíl od nyní až nebezpečně strategicky aktivního Ruska), na nichž je náš vývoj ekonomicky a společensky značně závislý, nenasvědčuje, že by se alespoň z jejich strany začaly lámat ledy. Proč však čekat, že iniciativa má přijít zvenčí? Znamená to, že na reformy veřejné správy jsme už nadobro rezignovali a že skutečným hospodářským elitám, které si svou pozici těžce vydřely v konkurenčním boji naší vysoce otevřené ekonomiky, postavíme hráz jenom proto, že se to těm méně schopným akorát hodí?

Vladimír Benáček,

Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy a Sociologický ústav AV ČR

(Podklady pro článek v Ekonomu jsou shrnutím příspěvku na konferenci "Česko v EU: proměny a inspirace", kterou pořádalo v listopadu 2006 v Praze CESES FSV UK).

² Vítězné politické strany vyspělých demokracií mají stále těžší problémy jak s prosazením svých volebních programů, tak se schopností zkrotit během svého mandátu autonomii státní byrokracie. To vyvolává u občanů pochybnosti nad tím, kdo zemi vlastně vládne. Není proto divu, že v EU-27 je popularita národní vlády a zastupitelských orgánů vesměs po práhem 50% souhlasu. Impotence vlády se může otočit směrem k jinému extrému selhání státu – k tzv. "zajetí státu", kde demokracie (tj. vláda lidu) a její politický systém se fakticky stávají loutkami v rukou elity oligarchů moci, kteří stojí mimo oficiální politické struktury. Stát je najednou silný, ale jeho podobnost s demokracií je jen zdánlivá. Efektivnost ekonomiky je pak nicméně na ústupu, protože v takto řízeném státě trhy ztrácejí na konkurenční síle začínají být podřízené mocenskému rozhodování.

³ Elity moci ztrácejí sílu a motiv k prosazení změn, které by poškodily je samotné. Impuls ke hloubkové reformě veřejné správy musí přijít zdola – musí vycházet z kořenů celé společnosti. Bohužel, její rozhodovací akceschopnost trpí za normálních okolností problémem koordinace a většinou se dokáže aktivovat jen následkem hluboké krize.

Poznámka k diskusi o polovině HDP spojené s veřejnými statky:

Následující seznam umožňuje si udělat širší představu, kterým činnostem lidé připisují aspekt veřejných statků:

- zemědělství,
- lesnictví,
- vodohospodářství,
- životní prostředí,
- energetika
- zdraví lidí,
- zdravotnictví,
- hygiena,
- školství,
- věda,
- kultura,
- informační média,
- bezpečnost lidí a státu,
- veřejné informace,
- technické standardy a normy,
- regulace monopolů,
- veřejné sítě a utility,
- dopravní infrastruktura,
- právo,
- justice,
- péče o děti a mládež,
- církve,
- zabezpečení důchodců a invalidů,
- stabilní měna,
- plná zaměstnanost,
- migrace populace,
- konkurence mezi podniky,
- sociální a kulturní kapitál,
- goodwill státu,
- instituce vlastnických práv,
- veřejná administrativa,
- fiskální systém,
- politický systém,
- tržní systém.

Výraznou doménou veřejných statků jsou také hodnoty, jako

- svoboda,
- odpovědnost,
- etika,
- důvěra,
- víra v dobro a pravdu,
- soudržnost společnosti,
- rodina,
- ethos podnikání,
- charita,
- rovnost,
- humanitní kultivovanost,
- demokracie,
- náboženská a rasová tolerance,
- integrita osobnosti a nezávislosti občanů,
- netolerance korupce,
- byrokracie a násilí.

Klasickým centrem veřejných statků je

- právo,
- justice,
- systém vymáhání kontraktů a vlastnických práv,
- fungování trhů a jejich nízké transakční náklady.

Pokud porovnáваме diskusi v médiích a v politice a uděláme si seznam jejich problémů v Evropě a u nás, jejich průnik s výše uvedeným seznamem je až zarážející. Je to diskuse zhruba o polovině HDP a o celém fiskálním systému.