

Reformy sociálně-ekonomických modelů v zemích EU: teoretické přístupy^{*}

Vladimír Benáček

Publikováno v časopise *Ekonomická studia* č. 3, 2007,
Masarykova Univerzita v Brně

ABSTRACT / ABSTRAKT

The Reforms of Social and Economic Models in the EU: Theoretical Outlines

The extensive reforms in the EU countries are an outcome of new world-wide trends after the fall of communism, with which the past strategies of „Welfare State“ in Western Europe were often in conflict. These trends deal with the following:

Globalisation of the economy, politics and culture; co-existence of transnational corporate oligopolies underpinned by unprecedented wave of mergers and acquisitions with the revival in the importance of small and medium-sized enterprises of local importance; divergence in the functioning of tradable and non-tradable goods in the national economies; deepening conflict between the supporters of socio-political globalisation and the advocates of nationalism and isolationist policies; rising role of civil society vis-à-vis the State; shifts in strategy of social governance and public goods; change in the management and structure of public finance.

Different starting position of countries in the EU-27 and a wide variety of alternatives in the choice of socio-economic objectives of reforms imply that reforms cannot have a uniform character and the fine-tuning of their details is challenged by conflicts of their agents.

Keywords: anti-globalisation, models of reforms, public goods, social governance, tradables versus non-tradables

Rozsáhlé reformy v zemích EU jsou reakcí na nové trendy objevující se ve světě po pádu komunismu, s nimiž je minulý vývoj "státu blahobytu" v západní Evropě často v konfliktu. Těmi trendy jsou:

globalizace ekonomiky, politiky a kultury; koexistence transnacionální oligopolizace korporátního sektoru bezprecedentní vlnou fúzí a akvizicí se současnou revitalizací významu malých a středních podniků lokálního významu; divergence mezi postavením mezinárodně obchodovaných a neobchodovaných statků v národní ekonomice; rostoucí napětí mezi zastánci sociálně-politického internacionalismu a zastánci nacionalismu a lokálního izolacionismu; rostoucí váha občanské společnosti ve vztahu ke státu; změny v náhledech na správu veřejných statků; nutnost revize jak struktury, tak způsobu řízení veřejných financí.

Odlíšnosti ve výchozích stavech společností v EU a široká škála alternativ při volbě sociálně-ekonomických cílů reformem způsobují, že reformy nemohou mít uniformní charakter a ladění jejich detailů je konfrontováno se střety v zájmech různých aktérů.

^{*} Tento text byl podpořen grantem GAČR č. 403/05/2769 s názvem „Adaptace pracovních sil v České republice“.

1. Výzvy současnosti

Začněme otázkou: Jaké faktory definují vývoj současné sociálně-ekonomické situace u nás a ve světě? Pád komunismu v Evropě a v Asii znamenal zásadní obrat v sociálně-ekonomické orientaci celého světa. Západní civilizace se zbavila hrozeb těžko předvídatelných totalitních režimů, které se snažily najít alternativu kapitalistického vývoje. Všechny ekonomicky rozvinuté země světa se nyní hlásí k soukromému vlastnictví, námezdní práci, trhům a ekonomické svobodě jednotlivce. Obdobným směrem se nyní ubírá převažující část rozvojového světa v čele s Indií a Čínou. V podstatě lze říci, že téměř 600 let trvající přechod ke kapitalistické ekonomice a pluralitní demokracii byl završen. Alespoň tak to vidí J. Kornai (2006), přičemž se odvolává na historické vědy (Wallerstein 1979, Polányi 1962).

Ke konci konfliktů civilizací a k dalšímu harmonickému vývoji bez mocenských střetů jak na úrovni států, tak v mezilidských vztazích, však lidstvo určitě nedospělo, jak to romanticky předvídal F. Fukuyama (1992). Na jedné straně je zřejmé, že ekonomický růst měřený HDP¹ se nezpomaluje. Pád komunismu přesvědčil většinu zemí světa, že bez soukromého podnikání a konkurence je vývoj ekonomiky těžkopádný, a následkem byl bezprecedentní vzestup růstu světového HDP z dřívějšího dlouhodobého tempa nacházejícího se mezi 2–3 procenty k nynějším (a očekávaným dlouhodobým) čtyřem procentům. Dlouhá léta pochybností o tom, zda budou rozvojové země schopné konvergovat k bohatství „Západu“, skončila (Sala-i-Martin 2006). Většina zemí Asie, Latinské Ameriky a post-komunistického světa roste nyní rychleji než bohaté země OECD.

Na druhé straně však nelze pozorovat, že by vítězství "ekonomismu a tržního bohatství" bylo až tak jednoznačné. V poslední době sílí hlasy tvrdící, že kvalita života se až tolik nemění. Například lidstvo kompenzuje prudký růst HDP ještě prudším znečišťováním životního prostředí. Tím riziko globálního oteplování může způsobit nezvratné škody celé planetě. Nelze opomenout ani zásadní změny v mikrosociální sféře: s tím jak na jedné straně roste význam trhů a jak se firmy rozrůstají pomocí fúzí a akvizic, se na druhé straně oslabují mezilidské vztahy a rozpadají se rodiny. Svět si začíná uvědomovat, že bohatství a lidské štěstí nemusí být slučitelné s rostoucím HDP. Dokonce může být v protikladu k němu (Mlčoch 2007, Layard 2005, Frey 1997, Frey a Stutzer 2002).

Pokud se zaměříme na některé aspekty transformace kapitalistické civilizace za posledních 60 let podrobněji, můžeme vidět, že předchozí trendy po pádu komunismu akcelerovaly. V první řadě je to posílení role jednotlivce (a individualismu vůbec) jako subjektu svobody na třech úrovních: politické, ekonomické a občanské. Dnes se téměř všechny země světa hlásí (alespoň nominálně) k parlamentní demokracii, přičemž ve valné většině z nich se na demokracii staví i reálně (Haggard a Kaufman 2005), což se ale často v percepci občanů míjí účinkem. Na předchozí navazuje rozvoj ekonomické svobody, jehož následkem doznaly rozvoj volného podnikání, soukromého vlastnictví a konkurence ekonomických subjektů na trzích komodit, práce a kapitálu ve světě značného pokroku. Až s uznáním kapitalismu bylo možné přistoupit seriózněji k politické demokracii (Kornai 2006: 441). Předchozí dvě svobody komplementuje svoboda občanská – tedy uznání základních lidských práv: svobody projevu, sdružování a práv minorit.

Je zajímavé, že i západní Evropa a USA byly uvedenými obecnými trendy výrazně ovlivněny. Například země EU přistoupily ke třem, ve světě bezprecedentním, krokům: k vytvoření jednotného trhu zboží a faktorů (1993), k přijetí jednotné měny (1999) a k rozšíření z 15 na 27 členských zemí (2004 a 2007). Navíc deset nových členských zemí z bývalého

¹ *Odvolávka na HDP znamená značné zúžení kritérií ekonomického vývoje, a to jen na statky, které jsou poskytovány trhy, respektive na statky, které podléhají danění nebo centrální statistické evidenci. Skutečné ekonomické cíle společnosti jsou mnohem širší.*

komunistického bloku provedlo v neuvěřitelně krátké době komplexní transformaci ekonomiky, politiky, práva a vlastnictví; přičemž taková transformace se po počátečních problémech ukázala být efektivní a hlavně proběhla nenásilně a v míru. Lze právem mluvit o unikátní příhodě v historii lidstva.

Většina tranzitivních zemí bývalého "Východu" má poprvé možnost volby být integrální součástí "Západu" (Bérend 2003) a současně být rovnocennými partnery sociálně-politického rozhodování na úrovni Evropské komise a Evropské rady. To zřejmě mnohé země v EU-27 zaskočilo, protože některé politické síly jak v postkomunistických zemích, tak v zemích starých členů mají k takové změně silné výhrady. Evropská unie se po rozšíření dostala do dosti nečekané krize. Zřejmě nejhlubší ve své historii, neboť dochází k tomu, že hledání společného zájmu naráží na rozkol i v oblastech tak strategického významu, jakými jsou společná obranná a bezpečnostní politika, ochrana životního prostředí, energetická a zemědělská politika, ukončení liberalizace trhu práce a služeb a vztah ke zbytku globalizované světové ekonomiky.

Základní hypotézou tohoto článku je, že Česko čelí podobným problémům, jako zbytek EU, což by mělo znamenat, že řešení domácích problémů je provázáno se způsoby jejich řešení v jiných zemích. Navíc nutnost mezinárodní otevřenosti a koordinace při vedení domácích politik vyplývá z toho, že příčiny a následky většiny domácích jevů přerůstají národní hranice. To vyžaduje existenci přirozeně omezené národní suverenity. Současně je zřejmé, že případné problémy se týkají v neméně míře i vnitřních vztahů, kde je domácí ekonomický rozvoj integrován s problémy domácích sociálních a občanských domén. Příkladem může být například politika v oblasti energetiky, která zahrnuje nejen mezinárodní obchod jejími produkty, ale také otázky národní suverenity a bezpečnosti, konkurenceschopnosti domácích výrobců a spotřebitelů energií, jakož i efektivnosti v oblastech ekologie, zemědělské politiky, fiskální politiky, stavebnictví a dopravy.

2. Národní ekonomiky a kontext Evropy

Dlouhodobé ekonomické trendy nejsou pro Evropu příznivé (Aiginger 2002, 2004). Již od roku 1980 lze v kontinentálních zemích EU pozorovat divergenci trendů ve struktuře zaměstnanosti ve srovnání s jinými vyspělými zeměmi: nezaměstnanost v těchto zemích bezprecedentně rostla a zaměstnanost v soukromém komerčním sektoru od té doby stagnovala, narozdíl od nárůstu zaměstnanosti o 20 % v Japonsku a o 45 % v USA. V EU zůstává pracovní participace lidí v produktivním věku až dosud pod úrovní 66 %, zatímco jinde ve vyspělém světě činí tento údaj 72 % a ještě dále roste. Stopy v pěti ze čtyř největších zemí EU vedou k neefektivnímu pracovnímu trhu, například po stránce příliš vysokých hodinových mzdových sazeb a nezaměstnanosti nebo nízké mobility, tj. k ukazatelům, které se jim už 25 let nedaří prolomit. To je však jen špička ledovce poukazující na následky. Jak o tom budeme mluvit později, skutečné příčiny ústupu Evropy z ekonomických pozic ve světovém měřítku spočívají v hlubších souvislostech jejího sociálně-ekonomického fungování.

Země a regiony západní a střední Evropy tvoří přes svou značnou kulturní rozmanitost a politickou autonomii společenství, jehož ekonomická kointegrace je nejvyšší na světě. Přístup k rozhodování o národních ekonomikách tohoto kontinentu (s výjimkou Ruska) je tudíž nutné hledat na úrovni Evropské unie. Například Česko, země s 0,15 % obyvatel a s podílem 0,27 % na HDP světa, nemůže aspirovat na to, být světovým hráčem. Nemůže být ani liberem s autonomním vývojem. Většina strategických směrů pro Česko je dána zvnějšku, což ale nesouvisí jen s členstvím v EU. Je paradoxem, že se vznikem EU se i bývalé světové mocnosti (Německo, Británie, Francie) dostaly do pozice zemí střední velikosti, které ztrácejí národní autonomii. K prosazení svých národních zájmů v EU proto

velké země vstupovaly do koalice. Po dobu téměř půl století zde byla typickou koalici Francie-Německo, která se však od doby sjednocení Německa dostala několik trhlin.

Nicméně i země střední velikosti typu Česka jsou důležité pro tvorbu koalic, díky nimž lze k prosazení jejich národní identity a národních politik využívat mechanismů rozhodování EU, čemuž napomáhá dosud existující systém disproporcionálního zastoupení malých zemí. Nutnost reformy sociálně-ekonomických modelů (například penzijního, zdravotního, fiskálního nebo vzdělávacího systému) je pak dána objektivním vývojem v EU. Nicméně na jejich konkrétní realizaci může mít země dvojí páky. Například Česko může své zájmy prosazovat jednak při spolurozhodování o direktivách Evropské komise, jednak při národní implementaci direktiv do národních zákonů. Ignorování reformy v takovém prostředí může na sebe sice vzít masku zdánlivé "národní suverenity", má to však za následek, že země z dlouhodobého hlediska ztrácí a v konkurenci s ostatními zeměmi EU se marginalizuje.

Integrace se ale netýká jen ekonomiky. Také společenské hodnoty jsou sdílené na evropské úrovni. Patří mezi ně nejen společný právní rámec (acquis), ale i mnohé etické principy. Zřetelné to je například z pohledu USA. Američtí konzervativci odsuzují Evropu například za to, že páchá demografickou, ekonomickou a duchovní sebevraždu. Demografické selhání vidí v neschopnosti prosadit vysokou porodnost. Ekonomické selhání má hned několik podob: zatížení silnou institucionální podporou sociálního státu (s čímž souvisí vysoká míra zdaňování) a nízkou flexibilitou pracovního trhu. Duchovní selhání spatřují uvedení kritici v sekularizaci náboženského života, který ustupuje agnosticismu a islámu. Nějak se přitom na americké straně opomíjí, že síla a atraktivnost Evropy a EU jako kolektivního světového hráče tkví právě v tom, že umí stavět na svých vlastních hodnotách, tj. na hodnotách odlišných od hodnot platných jinde ve světě.

Z tohoto důvodu by pro Evropana nemělo být záhadou, proč země EU tolik lpí na robustním veřejnému sektoru a na soudržnosti společnosti, která se prosazuje navzdory sociální a regionální stratifikaci. Hodnotové systémy však podléhají vývoji, například v závislosti na dramatickém prohlubování globalizované světové ekonomiky. S nimi se pak musí měnit i mechanismy jejich institucionálního ukotvení, o nichž je známo, že svou zahleděností do minulosti neumí anticipovat budoucnost. Z důvodu bohatosti evropské historie a významu tradičních lokálních hodnot se země EU svým životním stylem a formami národních institucí snadno dostávají do konfliktu s dynamičtěji se měnícími požadavky ekonomiky. Nebezpečí roste o to víc, pokud je v EU možné vytvořením koalice konkurenci utlumit, a tak nutnost změny oddálit.

Typickým pro to byla dlouholetá implicitní koluze mezi vládami Německa, Francie a Itálie o oddalování reformy sociální sféry. Dnes je ale zřejmé, že Německo tento blok opozdílů opouští a stává se lídrem v oblasti reformy. Léta německé stagnace končí rokem 2004 s růstem HDP 0,8 % a prognózy pro rok 2007 mluví o akcelerovaném růstu. To je nejpádňější argument pro to, aby totéž následovalo ve Francii, což se vzhledem k nové vizi N. Sarkozyho pravděpodobně může uskutečnit brzy, a ke stejnému vývoji může dojít nakonec i v Itálii jako v zatím nejméně přizpůsobivé zemi EU. Ve všech zemích a komunitách EU panuje shoda na názoru, že místní sociálně-ekonomické modely se musí urychleně reformovat, aby nebyly v konfliktu s ekonomickými prioritami.

Reformu však nelze učinit bez revize sociálně-etických hodnot, na nichž byly stávající sociálně-ekonomické modely vystavěny. Tím, že se reformy dotýkají formy a obsahu zároveň, s sebou nesou potřebu otevřít se politické diskusi, což je mechanismus demokratického překonávání hlubokých rozporů ve společenských zájmech. Všudypřítomné reformy tak v každé zemi EU vyznačuje vnitřně diferencovaný opoziční svéráz. Obecně můžeme říci, že kritéria pro utváření alternativních vizí jsou spojena s konfrontací tří základních výrobních faktorů: vlastnictví finančního kapitálu versus vlastnictví pracovní síly versus vlastnictví lidského kapitálu. Jejich antagonismus pak nabývá dvou poloh: liberální a

izolacionistické. Liberální křídlo představují zájmy spojené s volnou konkurencí v podnikání, a to až k zájmům autonomie podniků prosazované na nadnárodní úrovni. Stoupenci izolacionismu se snaží uzamknout do klidu setrvačnosti na národní nebo regionální úrovni a to pod ochranou státu. Výsledkem jsou rozporné tlaky na vývoj jak v EU, tak v národních zemích. Tuto dichotomii v politickém směřování současné Evropy můžeme zřetelně pozorovat jak v Česku, tak ve všech sousedních zemích. Popsaný všeobecný jev je klíčem k pochopení procesů reform v celé Evropě.

3. Stav evropského kapitalismu

Přestože kapitalismus se začal rozvíjet v 17. století v Evropě a jeho liberální forma soutěžení kulminovala také v Evropě, a to před I. světovou válkou, mnohé formy státního intervencionismu z období 1930–73 přetrvávají až dodnes. Evropa stále váhá, zda návrat k fundamentům liberálního kapitalismu je pro ni přirozenou cestou a zda vůbec bere vážně aspiraci být světovým lídrem. Řešení v postupném budování státu lokálního blahobytu, při současném prohlubování ekonomického liberalismu v rámci rozšiřující se EU, se dlouho zdálo být vítěznou strategií. Pád komunismu a možnost sjednocení v rámci celé Evropy se také zdály být potvrzením cesty nastoupené před 50 lety. Zbytek světa však nespál a přišel s novými strategiemi, ve srovnání s nimiž se evropská cesta zdá být méně inovativní, alespoň z ekonomického hlediska. Evropě hrozí usnutí na vavřínech – neboli to, že se stane obětí svého vlastního úspěchu.

Vnitřní trh EU-27 je sice obrovský, s podílem 22 % na světovém HDP však stále zůstává trhem minoritním. Větším problémem se ovšem stává samotná existence vnitřního trhu, který je chráněn nejen proti konkurenci vnější (tj. cly, netarifními bariérami byrokratických regulací a omezením imigrace pracovníků), ale v jehož rámci se také konkurence národní ukazuje být často nedostatečná. Tím, že se domácí výroba soustředí v tzv. diferencovatelných (konstrukčně a spotřebitelsky nehomogenních) komoditách a v sektorech nízko mezinárodně obchodovaných služeb lokálního významu, nabyvá tato výroba charakteru monopolu, s potlačeným významem efektivnosti a inovací. Základní mechanismy liberálního kapitalismu jsou v Evropě utlumené. O jaké mechanismy se jedná?

a) Primární odvolávku na mechanismus kapitalismu lze najít v *Leviathanu* T. Hobbesa (1588–1679), kde tento autor charakterizoval nového člověka-kapitalistu jako sobce nuceného svou přirozenou zřetelností k tvrdé a vynalézavé práci, ke kooperaci s konkurenty a k etickému chování, čímž člověk vlastně až ztrácí svou egocentrickou identitu. Je zřejmé, že současnou Evropu takový model člověka (na rozdíl od kapitalistů v USA nebo v Číně) příliš neoslovuje. Bližší jí je ale pojetí kapitalistického prostředí Adama Smitha, jehož popis specializace, trhů a konkurence je v mnohém kompatibilní s komunitární politikou rozvíjenou v oblasti mezinárodního obchodu zpracovatelských odvětví a kapitálu. Nicméně, i proti ní existuje v EU značný odpor.

b) Podobně významná je konfrontace EU se Smithovými méně známými principy kapitalismu: s budováním lidského kapitálu, se stabilitou pracovních jistot, s rolí vlády při vymáhání kontraktů, vlastnických práv a ochrany patentů k vynálezům a při poskytování veřejných statků. Přestože EU se nominálně hlásí k těmto principům, jejich reálné naplňování je často buď nedostatečné, nebo naopak byrokraticky přebujelé. Typickým je osud Lisabonské strategie, v jejímž případě se dobrá víra dostat Evropu do pozice lídra světa pomocí byrokraticky nadekretované strategie vědy, vzdělání a inovací setkala jen s formálním zájmem implementovat příslušné úřední změny na mikroúrovni. Jinak řečeno, motiv k uplatnění tohoto základního instinktu kapitalismu ve většině zemí Evropy chyběl.

c) Ve srovnání s předchozím, Evropa totiž reálně sleduje jiné principy, které pro fungování kapitalismu zdůrazňovali J. Locke, J. J. Rousseau nebo M. Weber. Týkají se

nastolení rovnováhy společenského kontraktu a snahy o dosažení altruistického ideálu spolupráce. Je sice pravdou, že kapitalismu sluší demokracie a vědomí kolektivní odpovědnosti, jak však praxe ukazuje, pro jeho vysoký výkon to není podmínka ani postačující, ani nutná. Teorie veřejné volby dokonce pochybuje o tom, zda tento přístup pro kapitalistickou veřejnou správu vůbec představuje přirozené chování. Například M. Olson (2000) se domnívá, v souladu s teorií veřejné volby, že přirozenou účelovou funkcí státu a jeho správy je explicitní přerozdělování bohatství a nikoli jeho tvorba. Tvrdí (s jistou dávkou nadsázky), že pak je účelné dostat hierarchii státní správy do pozice "usazených banditů" (tj. vládců se zjištěnou odpovědností za dobrý stav svého pracujícího lidu), než aby se společnost spoléhala na její demokraticky se tvářící byrokracii státní správy státu blahobytu. Ta má totiž tendenci zneužívat svého mandátu uchýlovat se do přirozenější role potulného krátkozrakého bandity, jenž si slepičku snášející zlatá vejce (o níž má pečovat) dá rád k obědu. I zde se Evropa zřejmě dostala mimo hlavní proud.

d) Posledním nosným principem liberálního kapitalismu, který zde budeme diskutovat, bude role podnikatelů jako garantů produktivního podnikání. Na rozdíl od hypotézy neomylného trhu, jehož neviditelná ruka ukazuje jen na optimální řešení, není podnikání i s pomocí těchto signálů reálně schopno jít jen optimální cestou. Při hledání pomyslné optimální cesty musí totiž podstupovat značná rizika a zasazovat se o inovace, o jejichž budoucí úspěšnosti trh nic neříká. To jsou vize kapitalismu dle A. Marshalla, J. Schumpetera nebo F. Hayeka. H. Leibenstein (1968, 1995), jde ještě dále, když tvrdí, že rolí podnikatele je vyrovnávat se s tržními selháními a zaplňovat prázdné prostory, kam neviditelná ruka trhu nedosáhne. I když na jedné straně se výkon podnikatelů měřený výrobou zvyšuje proporcionálně s efektivností trhů, na druhé straně jejich výnos (tj. zisková marže) a společenská odpovědnost naopak stoupají s tím, jak rostou imperfekce trhů. Rizikem odpovědnosti podnikatelů dosahovat zisku v deformovaném tržním prostředí je, jak to bylo běžné v raných fázích transformace postkomunistických zemí, že podnikatelé degenerují do role krátkozrakých oportunistů a spoléhají se více na viditelné ruky státu než na trhy.

Potenciál podnikatelů je v Evropě značně rozměňován byrokracií. Umění vyrovnat se s jejími nástrahami a plnit při tom ještě účel vlastního podnikání je součástí kvalifikační výbavy podnikatele. Bohužel schopnost být úspěšný v překonávání byrokratických bariér se v EU stává tak výraznou manažerskou specializací, že začíná určovat ráz samotného evropského managementu. Ten nachází vyšší výnosy v redistribučních operacích v koluzi se státní správou a politickými stranami, než v zaměření se na produkční výkonnost. Investovat do sítí sociálního kapitálu je pro tento způsob podnikání výhodnější strategií, než investovat do lidského kapitálu.

Pokud jde o celkové shrnutí stavu kapitalismu v současné Evropě, je nutno konstatovat, že EU a evropská společnost nejsou v oblasti svých institucí optimálně "nastaveny" na využívání základních principů kapitalistické dynamiky. Některé instituce od takového nasměrování dokonce divergují a kříží kapitalismus s centrálním dirigismem. Pak je samozřejmé, že jiné země světa, které se s kapitalistickou motivací dokázaly vyrovnat lépe, Evropu dobíhají nebo předbíhají. Problémem současné EU (dle klasifikace W. Baumola, 1990) je odklonit síly svých ekonomických subjektů od redistributivní orientace a začlenit je do produktivních aspirací probíhajících pod tlakem konkurence. Reformy sociálně-ekonomických modelů jsou významnou, ne-li mnohdy prvořadou, součástí snah vystavit evropský kapitalismus tlakům institucí, které by zvýšily jeho přirozené mechanismy tržní efektivnosti.

4. Slabé články ekonomiky předurčené k reformám

Přes výše uvedené výhrady je nutné podotknout, že Evropská unie je stále světovou ekonomickou velmocí a odstup její hospodářské síly za vedoucími USA není nijak dramatický. Pokud jde o obchodní sílu měřenou hodnotou exportu, EU-27 je dokonce světovou jedničkou. Výhrady ale můžeme mít ke struktuře evropských vývozů a postavení odvětví klasifikovaných podle technologické náročnosti. Někdy se takové hodnocení označuje poněkud nelogicky jako "podíl vývozů s vysokou přidanou hodnotou". Evropským vývozům schází ve srovnání s USA silný segment vysokých technologií, což znamená, že Evropa nemá do budoucna zajištěnu komparativní výhodu ve využívání lidského kapitálu. Až při uvážení takového dlouhodobého výhledu lze tvrdit, že EU ve světové konkurenci obchodu zaostává. Budování lidského kapitálu se totiž považuje za hlavní zdroj růstu a bohatství v 21. století. To už nesouvisí jen s obchodem, ale se samotnou podstatou ekonomiky.

Na konci 90. let se Evropská komise pokusila toto riziko odvrátit a přijala až s přehnaným sebevědomím plán Lisabonské strategie. Plán předpokládal navrácení Evropy na světovou špičku technologické konkurenční schopnosti během deseti let. Toto nepochopení principu fungování vnitřních hybných mechanismů kapitalismu, nemohlo vyústit v nic jiného, než v kolaps celého plánu. EU tak už více než deset let ztrácí na výkonu v případě takových zdrojů růstu, jakými jsou věda, vývoj, vzdělání a podnikání, a to jak ve srovnání s USA, tak se zbytkem světa. Ke zpomalení došlo přesto, že se v EU podařilo v tomto období snížit transakční náklady, tj. náklady na přeshraniční pohyb zboží, platební náklady a na kapitálové půjčky, a intenzivně využívat pracovní síly z nečlenských zemí (Aiginer 2002). Dle rozsáhlé studie Richarda Baldwina (2006) problém nebyl v intenzitě obchodních výměn, a to ani mezi zeměmi Eurozóny, ani se zbytkem světa. Například růst reálného exportu za období 1994–2005 se pohyboval i v jinak téměř stagnujícím Německu na průměrné úrovni 7,1 % ročně, což bylo nad průměrem jinak také velice uspokojivého exportního výkonu celé EU-15, který činil 6 %.² Podobně se nemůžeme dívat pesimisticky na vliv eura na obchod po jeho zavedení v roce 1999: odhaduje se, že existence společné měny zvyšovala exportní výkony o dodatečně téměř dva procentní body ročně, což byl efekt téměř srovnatelný s vlivem ustavení jednotného trhu po roce 1992 (Baldwin 2006: 43–48). Nejvýznamnější efekt mělo zavedení eura na vzestup obchodu tzv. diferencovatelnými výrobky – tj. na výrobu, v níž má EU ve světě komparativní výhodu.

Jak je zřejmé, EU se vcelku držela v oblasti mezinárodně obchodovaných komodit a služeb na překvapivě dobré úrovni, s výhradou nedostatečně silného segmentu "high-tech". Proto je na místě tvrzení, že to určitě nebyla slabost v oblasti vývozů, která stála za nedostatečným růstem zemí EU-25. Podíl přibližně 40 % výroby v EU, které reprezentuje segment exportních komodit (prodáváných jak v zahraničí, tak doma), rostl totiž výrazně rychleji, než HDP v USA. To je v protikladu k celkovému zaostávání EU-25 v růstu HDP jak za USA, tak za zbytkem světa za posledních 15 let. Zaostávání bylo totiž tak výrazné, že jeho dlouhodobější pokračování (například do roku 2050) by Evropu vyřadilo z velmocenského postavení. V období 1990–2005 vzrostl HDP v EU-25 o 40,6 %, zatímco v USA se jednalo o 62 % a ve zbytku světa o téměř 80 %.³

Zaostávání EU proto muselo mít příčiny v těch zbývajících složkách HDP, které představuje domácí výroba komodit a služeb určená pro domácí spotřebu, tj. v takovém zboží a službách, jež se nevyvázejí, ani jim nekonkurují dovozy. Těm se souhrnně říká "mezinárodně neobchodované statky", tzv. statky NT (non-tradables). Jsou to převážně služby lokálního charakteru (například bydlení, veřejná správa, místní doprava atd.). Jejich

² Dle databáze reálného vývozu UN ECE, Ženeva 2006.

³ Tamtéž.

charakteristikou je to, že konkurence mezi nimi je výrazně slabší než u mezinárodně obchodovaných výrobků. Konkurují si v nich subjekty na obdobné úrovni efektivnosti, či spíše neefektivnosti. Tyto jsou navíc často ve vztahu oligopolistické závislosti, pokud už nemá jeden z nich monopolní postavení. Toto významné tržní omezení má za následek skutečnost, že ceny neobchodovaných statků se mohou vytvářet lokálně a nikdo mimo danou lokalitu jim v dané anomálii zabránit nemůže. Například vysokému tržnímu nájemnému v Praze nemůže zabránit to, že ceny bytů v Jičíně jsou nízké.

Ekonomický význam tohoto jevu jde hluboce do fundamentů bohatství a chudoby moderních ekonomik a souvisí s okolnostmi tzv. Balassova-Samuelsonova efektu. Podle této teorie jsou ceny neobchodovaných komodit určovány zcela lokálně, a to nezávisle na efektivnosti jejich výroby. Mechanismem tvorby jsou lokální ceny práce, které jsou určeny lokálním exportním odvětvím. Pokud se toto odvětví nachází na světové úrovni, pak jsou i mzdy v jeho rámci světové a přelévají se do lokálních mezd ostatních odvětví (tj. do statků NT). Pak si i výroba ve velice zaostalém podniku může dovolit vysoké mzdy a určovat vysoké ceny svých služeb. Vysoké platy v okolí a žádná efektivní konkurence jsou pro takový podnik zárukou, že poptávka nebude scházet. Paradoxem celé situace je, že pak v takto bohem obdařených odvětvích schází tvrdý motiv ke zvyšování efektivnosti a zaměstnanosti. Bez zásahu přicházejícího zvnějšku kruhu insiderů, který by změnil stimulační schémata jeho subjektů a ohrozil jejich pohodlí, daná odvětví snadno sklouznou do polohy hledačů renty. Pro jejich "vývoj" je charakteristické zvyšování ceny, což však má pro růst reálného HDP (tj. HDP ve stálých cenách) nulový přínos. Výsledkem je pomalý růst, přestože lokalita (země) vykazuje všechny známky bohatství.

Ve vztahu k reformám v zemích EU má rozlišování mezi sektory mezinárodně obchodovaných a neobchodovaných statků zásadní význam v tom, že každý z nich vyžaduje jiný přístup k reformám. Sektor obchodovaných statků se ve vysoce otevřené Evropské unii přizpůsobuje novým podmínkám mnohem pružněji a není ani primárním zdrojem potíží. Příčiny jeho problémů (například nedostatek kvalitního lidského kapitálu nebo přebujelá byrokracie) lze nalézt v sektoru NT statků. Reformy v oblasti neobchodovaných statků se bohužel často neobejdou bez regulační role státu a ten zase bez zpětné vazby na občanský sektor, ať už to jsou politické strany nebo občanská sdružení. Regulace a intervencionismus by se ale neměly "přelévat" do obchodovaného sektoru.

Další rozpor, k němuž dochází v reformách mezi těmito dvěma sektory, tkví ve vztahu ke mzdám. Zatímco v obchodovaném sektoru je zvyšování mezd podmíněno jeho vlastními produktivitami – jmenovitě produktivitou v jeho nejslabším odvětví, mzdy v neobchodovaném sektoru jsou v mnohém autonomní, až libovolné. Neexistuje mechanismus, který by ho nutil přejímat mzdovou strategii obchodovaného sektoru. V EU-12 toto nastavení po dlouhá léta zneužívala zejména odvětví státních služeb, v nichž mzdy rostly nad úroveň obchodovaných odvětví, kam se cestou pracovního trhu a s pomocí odborových organizací přelévaly. Exportní subjekty tím ztrácely konkurenční schopnost a zvyšovaly nezaměstnanost. Vysoké ceny neobchodovaných komodit, které vstupovaly jako inputy do vývozu, pak ještě dále prohlubovaly jejich neefektivnost, na což reagovala vláda nepřímými dotacemi a ochrannými politikami.

Reformy v oblasti neobchodovaných statků v EU se proto musí zaměřit na mechanismy nepřímé stimulace jejich efektivnosti. Není to tudíž jen vnější hrozba odvětvím obchodovaných statků, která vyvolává politické tlaky na národní izolaci a lokální ochranářství. Takovéto tlaky se snadno "komplementují" koluzí s odvětvími neobchodovaného sektoru, přestože tyto mají k protekcionismu zcela jiný motiv: jejich provinciálnost se stává přirozenou a tudíž i tolerovanou.

Plná liberalizace pracovního trhu EU a jeho otevření se konkurenci v oblasti služeb jsou součástí reformy nastavujících domácí ekonomice zrcadlo světových trhů. Posílení

rozhodování na nadnárodní úrovni (například na úrovni Evropské komise a Evropské rady) má také důležitý vliv na odemčení národních a regionálních trhů vstupům konkurence, na nichž by lokální renty jinak nevyvolávaly tlak na zvyšování produktivity.

Z rozborů ekonomik EU za posledních deset let vyplývá, že země EU, a z nich zejména velké kontinentální země, se dostaly do pasti Balassova-Samuelsonova systému fungování. V něm je charakteristické rozštěpení ekonomiky na vysoce výkonný a dynamický sektor mezinárodně obchodovaných statků a na sektor neobchodovaných statků s pomalým reálným růstem, který je ale zdrojem inflace. Ta se projevuje drahými vstupy, které pak začínají obchodovaný sektor brzdit. NT sektor není samozřejmě homogenní a najdou se i v něm odvětví s vysokými charakteristikami reálného růstu. Stále se však bude jednat jen o lokální zlepšení, které izolaci ostatních neefektivních odvětví neohrozí. Nefunkční konkurence mezi subjekty NT sektoru je ani nenuť odpoutat se vlastními silami od patové situace. Otázkou je, které sektory mohou být těmi, jež se ocitnou na konci žebříčku reálného růstu, respektive které z nich vyžadují změny v motivaci za účelem zvýšení efektivity.

5. Sociální modely a veřejné statky

Sociálně-ekonomické systémy se týkají *udržení základních sociálních jistot*⁴, tj. uspořádání života jednotlivců, rodiny a komunit občanů bez rizika *dlouhodobé ztráty zaměstnání* nebo *ztráty důchodů* v případě *nemoci a stáří*, a tím nemožnosti si z důvodů *chudoby* zajistit důstojný život. Na to navazují otázky *zmírňování důchodové nerovnosti a nerovnosti příležitostí k dosažení vzdělání, přístupu k lékařské péči a ochraně před násilím*. To jsou sféry ekonomiky, které jsou zahrnovány pod pojem *stát blahobytu*, jak se v Evropě vyvinul po druhé světové válce. Jak už z pojmenování vyplývá, správcem a poskytovatelem takového blahobytu byl tradičně přímo nebo nepřímo stát. Dnes je zřejmé, že uplatňování monopolu státu v těchto oblastech šlo mnohdy příliš daleko, což bylo na úkor efektivity. Místo přímého poskytování služeb *státním sektorem* lze uvažovat o jejich *privatizaci* s tím, že si stát ponechá *právo regulace* a *občan* dostává větší práva do systému zasahovat svou *volbou*.

Seznam sociálně-ekonomických systémů lze ale dále rozšiřovat a zahrnout do něj *péči o děti a mládež, vědu, školství, migraci populace* a samotnou *veřejnou administrativu* jako systém vládnutí a přerozdělování pomocí *fiskálního systému*. Jako paralelu k veřejné administrativě lze zvážit možnost *spoluúčasti občanského sektoru* na systému rozhodování a *partnerství mezi veřejným a privátním sektorem* v oblasti *veřejných služeb*. Samozřejmě, když už mluvíme o rozhodovacích funkcích, musíme znát *lidské hodnoty*, které slouží jako *cíle a kritéria*. Řečeno jinak, sociálně-ekonomické systémy nelze spravovat, aniž panuje *konsensus ohledně priorit a hodnotové báze společnosti*. To znamená využívání mechanismů *veřejné volby* ve formě *politických mechanismů hlasování, přímé demokracie a delegování zastupitelských pravomocí* za účelem rozhodování o cílech a prostředcích. Samotné společenské rozhodování a *regulace* se mohou uskutečňovat na různě vysoké *úrovni hierarchií – nadnárodní, státní, regionální, municipální nebo inter-personální*. Součástí těchto procesů je *využívání trhů, státních hierarchií a občanských sdružení*. V rámci kategorie „trhů“ stojí sice na prvním místě reformy *trhu práce*, včetně mechanismů přizpůsobování jeho nabídky a poptávky. Nicméně závislost tohoto trhu na *tržích výrobků, kapitálu a poznatků (informací)* je natolik úzká, že sociálně-ekonomický systém musí tyto aspekty také zahrnovat.

⁴ *Zdůraznění tisku kurzívou je záměrné. Má upozornit čtenáře na oblasti, jichž se reformy sociálně-ekonomických modelů v EU-27 výrazně dotýkají. Současně je vhodné upozornit na to, všechny tyto oblasti vykazují vztah k veřejným statkům a k externalitám vůči celé společnosti.*

Z toho, v jaké šíři jsme problém sociálně-ekonomických systémů právě nastínili, vyplývá, že mechanismus jejich organizace v rámci EU byl v minulosti hodně zúžený, zejména v relaci k USA. Současné reformy daných systémů nabízejí rozsáhlou škálu nových přístupů, z nichž mnohé jsou experimentální – dosud nikde neprovedené praxí. Příkladem jsou reformy penzijního systému, které se mezi sebou výrazně liší, což umožňuje zohledňovat při jejich konstrukci odlišné národní preference. Sapir a kol. (2004) mluví o čtyřech základních evropských modelech: skandinávském, anglosaském, kontinentálním a středozezemním. Lze také namítat, že každý z nich může nabízet množství svérázných kombinací, respektive že zvolená kritéria klasifikací a hodnocení úspěšnosti (ekonomická a sociální) jsou nedostatečná. Pak by šlo dokázat, že i Sapirem prezentované záporné hodnocení kontinentálního a středozezemního modelu neobstojí, protože Sapir například u středozezemního modelu opomenul kritérium neformálního komunitního (občanského) života, který je ve středozezemních zemích velmi rozvinutý. Bez zvážení jeho přínosů jsou zvolené společenské preference zdánlivě kontraproduktivní. Reformy navrhované z tak krátkozrakých pozic se však mohou minout účinkem.

Reforma starých modelů je tudíž mnohem náročnějším a komplexním procesem změn, na něž se nelze dívat jen skrze úzce ekonomicky vyhraněná kritéria. Hledání konsensu cestou dílčích zlepšení (ačkoli ne vždy na úrovni Paretova kritéria optimality) je nicméně nezvratné a objektivně podmíněné. Neefektivností stávajících řešení je příliš mnoho na to, aby byly prohlášeny za arbitrární a podmíněné jen mocenským oportunistem.

Pokud jde o technickou stránku věci, současná vlna reforem sociálních modelů je zřejmě největší změnou, kterou řízení veřejné správy v západní Evropě prošlo za posledních 50 let. Vzhledem k tomu, že Evropa je kulturně, národnostně a nábožensky značně heterogenním společenstvím, nelze očekávat, že modely sociálně-ekonomických agend budou všude konvergovat ke stejnému řešení. Vhodné řešení spočívá ve společenské volbě, během níž dochází k tomu, že jednotlivé národní komunity stojí všude před společensky konfliktní situací. To se také odráží v zostřujícím se antagonismu politických stran.

Prostředí probíhajících reforem má ještě další zásadní dimenzi, jejíž vysvětlení vyžaduje exkurs do jiné teoreticky vymezené oblasti, kterou jsou veřejné statky. Co můžeme považovat za veřejný statek, jako od entity odlišné od běžných soukromých statků? Veřejným statkem je komodita nebo služba, jejíž distribuce podléhá podmínkám paralelní spotřeby a nevyloučitelnosti. To znamená, že její dodávka pro spotřebu jedné osoby může být využita ve spotřebě jiné osoby, aniž to způsobuje výrobci dodatečné náklady (například ohňostroj, most, park, hluk) a aniž lze onu druhou osobu z takové spotřeby snadno vyloučit (což platí u ohňostroje a hluku, nikoli však zcela u mostu nebo parku). Na to úzce navazuje pojem externality, která vzniká tím, že výroba nebo spotřeba určité komodity nebo služby v případě jedné osoby skutečně ovlivňuje blahobyt jiné osoby, aniž si tento statek tato druhá osoba objednala. Jde například o takové statky, jakými jsou charita, vakcíny, znečištění ovzduší nebo infekce. Zatímco veřejný statek představuje jistý potenciál výroby při tvorbě užitku (ať už pozitivního nebo negativního), externalita se vztahuje k problému kontraktu o spotřebě. Jmenovitě jde o neexistenci kontraktu a naopak přítomnost problémů s vymáháním placení, odškodnění nebo práv a povinností výrobce a spotřebitele. Tyto okolnosti jsou často spojovány s problémem „černého pasažéra“.

Obhajobu postavení veřejných statků ve společnosti představuje hypotéza M. Olsona (1971), která hovoří o tom, že to je zvládnutí výroby veřejných statků, co představuje motor dynamiky moderního kapitalismu. To znamená rozvoj celé ekonomiky včetně jejího dominantního sektoru soukromých statků. Záměna mezi primárními zdroji růstu však vyžaduje aktivovat při tom nové techniky řízení, například techniky kolektivní akce a mechanismy utváření občanské společnosti.

Problémem poskytování veřejných statků je odlišnost jejich mechanismů sloužících k uspokojování poptávky od mechanismů soukromých statků. Zatímco soukromé podniky, jakožto organizace motivované dosahováním zisku, jsou perfektně připravené na úkol optimálním způsobem zajišťovat soukromé statky,⁵ u poskytování veřejných statků mohou soukromé podniky selhat. Důvodem je to, že u veřejných statků aspekty nemožnosti vyloučení spotřebitele, možnosti paralelní spotřeby a existence externalit způsobují, že je podniky nejsou schopny poskytovat vůbec, nebo že jsou jejich dodávky nedostatečné nebo předražené. V důsledku toho společnost trpí jejich podspotřebou, případně dochází k tomu, že jejich deficit způsobuje sekundární poruchy ekonomiky. Na druhé straně je extrém předražení a přebytečnosti veřejných statků. Je tomu například tehdy, když se jejich poskytování zmocní byrokracie a v důsledku jejího rozhodování dochází k mrhání společenskými zdroji. Alokace zdrojů mezi soukromými a veřejnými statky tak může být suboptimální – vychýlená na jednu nebo druhou stranu podle toho, který mechanismus reguluje jejich vynakládání. Vzniklé tržní a správní poruchy mohou vést k oslabení důvěry ve fungování celého hospodářského systému, jak se to například stalo na začátku období transformace. Kombinace slabých trhů s nefunkční státní administrativou pokřivila vztahy mezi věřitelem a dlužníkem a fungování bankovního sektoru a soudů. Difúze jejich negativních externalit vedly k dominovému selháním jak veřejné, tak soukromé části ekonomiky. Veřejné statky jsou tudíž úzce spojené s tržními selháními jak na straně příčin selhání, tak i jejich následků (Mueller 2003).

Ačkoli čistých veřejných statků, které by plně vyhovovaly podmínkám jejich definice je velice málo, statků, jimž lidé připisují určité (mezní) aspekty veřejných statků je velice mnoho. Veřejné statky jsou nakonec převážně smíšenými statky, u nichž se prolíná působení soukromého a veřejného sektoru. Interakce vládní regulace (nebo vládního zprostředkování) a soukromé výroby je nejčastější okolností poskytování veřejných statků. Specifikace oblastí ekonomiky s aspekty veřejných statků a externalit se do značné míry kryje s vydáními veřejných rozpočtů. Mnohé veřejné statky však mají abstraktní charakter – souvisejí s ekonomickým prostředím. Specifickými a mimořádně významnými veřejnými statky tohoto druhu jsou proto právní kodex, justice, systém vymáhání kontraktů a vlastnických práv a samotné fungování trhů, včetně mechanismu snižování transakčních nákladů. Veřejným statkem je i stát a jeho veřejná správa, rovněž tak etický kodex, lidská svoboda, demokracie, altruismus a důvěra mezi lidmi.

Přestože se mnohé veřejné statky vyvíjejí spontánně a autonomně, společnost si buduje mechanismy jejich ochrany. Možnost jejich nedokonalého působení, selhání a zneužití je zřejmá. Jinak řečeno veřejné statky mohou působit jak pozitivně (jako veřejné dobro), tak negativně. Ve většině případů je na státu, aby jejich vybudování a provozu napomáhal. Druhým významným subjektem rozvoje i kontroly veřejných statků je občanská společnost a její účelové (neziskové) organizace. Třetím partnerem je ziskový sektor. Z tohoto třístranného partnerství státu, občanů a podniků v oblasti veřejných statků vyplývá, že stát nemá automaticky monopolní postavení. Například, nevyplývá z něj, že by stát měl povinnost veřejné statky sám vyrábět a distribuovat. Role moderního státu se většinou omezuje na to, být garantem (podněcovatelem a katalyzátorem) fungování veřejných statků a arbitrem při jejich selhání. Jeho funkce dozoru nad regulačními mechanismy je však ale těžko zastupitelná.

Na začátku této kapitoly jsme kurzívou vyznačili oblasti, jichž se reformy sociálně-ekonomických modelů v EU-27 výrazně dotýkají. Z problematiky veřejných statků vyplývá, že uvedené oblasti jsou úzce korelovány s poskytováním veřejných statků. Jinak řečeno, reformy sociálních modelů byly vyvolány tím, že poskytování veřejných statků na základě

⁵ *Existuje zde ještě další podmínka efektivnosti: funkce trhu a konkurence by u nich neměly být výrazněji ohroženy tržním selháním.*

tradičních mechanismů vyvinutých za posledních 120 let začalo být téměř ve všech rozvinutých zemích považováno za hrubě nevyhovující novým požadavkům.

Problém EU ve vztahu k veřejným statkům se vyostřil zejména tím, že ve vyspělejších západních zemích byla poptávka po veřejných statcích výraznější než ve zbytku světa. Lze konstatovat, že jde o kulturní fenomén, přičemž šlo zejména o poptávku po statcích sociálních jistot. Evropa citlivěji reaguje na obecný trend, kdy s růstem HDP stoupají více než proporcionálně požadavky společnosti alokovat zdroje ve prospěch veřejných statků. Tento vývoj je zřejmý z toho, že za posledních 70 let se podíl veřejných výdajů na HDP všude ve světě zvyšoval. V EU se více než zdvojnásobil a v průměru dosahuje v rozvinutých zemích 40 % HDP.

Reformy sociálně-ekonomických modelů v EU musí proto reagovat na tři paralelně probíhající tlaky:

- na tlak vnějšího prostředí globalizované světové ekonomiky, který se týká zejména mezinárodně obchodovaných statků;
- na tlak vznikající v důsledku výrazně odlišného způsobu fungování mezinárodně neobchodovaných statků ve srovnání s obchodovanými statky;
- na tlak nadprůměrně vysokých požadavků na poskytování veřejných statků.

Všechny tři faktory tlačí Evropu do nových pozic, na což je nutno reagovat reformami. Problémem je, že mechanismy reform se u každého z uvedených faktorů mohou lišit, čímž dochází k nedorozumění, omylům a konfliktům.

6. Závěrem

Na reformách sociálně-ekonomických modelů v zemích EU (viz jejich teoretický popis vypracovaný pro Evropskou komisi v práci Sapir a kol. 2004) závisí v současné době osud ekonomického vývoje ve většině zemí bývalé EU-15. Klíčovou roli přitom zaujímají reformy v oblastech veřejné správy. Ačkoli postkomunistické země prošly nedávno mnohem hlubší reformou, ani u nich nelze říci, že by měly v reformách těchto modelů výraznější náskok. Například Coricelli (1997) a Benáček (1997) došli ve svých studiích k závěru, že transformační reformy téměř ve všech zemích střední a baltské Evropy konvergovaly k tradičnímu státu blahobytu, který je nyní všude ve světě konfrontován s reformami; respektive že došlo k zachování systému zděděného z dob reálného socialismu, jehož reformy byly nedostatečné.

Reformy v zemích EU-27 mají obecný charakter, což znamená, že nereagují jen na nějaké místní zvláštnosti způsobené dočasnou převahou jisté lobby, ale hlavně na výrazné nové trendy ve světě. Těmito trendy jsou:

- globalizace a hluboká internacionalizace jak ekonomiky, tak kultury a metod správy sociálních systémů;
- koexistence transnacionální oligopolizace korporativního podnikového (ziskového) sektoru, posílená bezprecedentní vlnou fúzí a akvizicí, se současnou revitalizací významu malých a středních podniků lokálního významu;
- divergence mezi postavením mezinárodně obchodovaných a neobchodovaných statků v národní ekonomice;
- rostoucí napětí mezi zastánci sociálně-politického internacionalismu a multikulturalismu na jedné straně a zastánci nacionalismu, lokálního izolacionismu na straně druhé;
- rostoucí váha občanské společnosti ve vztahu ke státu;
- změny v náhledech na správu veřejných statků;
- nutnost revize jak struktury, tak způsobu řízení veřejných financí.

Tyto změny staví společnosti v rozvinutých zemích před nečekané výzvy a rizika selhání při hledání nových forem vládnutí. Kladou mimořádné nároky na schopnost dosahování

kompromisů při řešení konfliktních situací politického, ekonomického a sociálního charakteru. Pád komunismu sice odstranil mnohé příčiny antagonismu v mezinárodních vztazích a otevřel kapitalismu prostor k nebyvalému rozvoji, neeliminovat však rozporné situace ve vývoji kapitalistické společnosti, což je pohled zásadně jiný, než jak ho nastiňoval Fukuyama (1992).

Na reformy fiskálních systémů v EU existují dva přístupy k řešení, které reagují na neuspokojivou efektivitu výdajové strany veřejných financí. První přístup je poněkud zavádějším způsobem nazván "anglosaský". Spočívá v tom, že míra veřejných výdajů v relaci k HDP klesá, což se odráží ve snížení daňového břemene (například v Británii to bylo v roce 1993 33 % HDP, zatímco ve Švédsku 54 % HDP). Snížování však neznamená, že se na poskytování veřejných statků rezignuje. V mnohém se očekává, že ho zajistí mechanismy nacházející se mimo oblast veřejných financí – například iniciativy občanské společnosti. O tom, že tento model není ve všech sektorech až tak úspěšný, svědčí fakt, že v Británii se od roku 1993 klín daní a odvodů zvyšoval až na nynějších 39 % HDP, přičemž se zásadou budování školství, péče o zdraví a vědy pomocí veřejných výdajů nepolemizuje ani britská opozice. Anglosaský model je nyní spíše reprezentován reformními zeměmi z řad postkomunistické Evropy, například Estonskem nebo Slovenskem.

Opačný přístup představují skandinávské reformy typu "flexicurity", kde vysoké zdanění není v rozporu s růstem, protože se soustřeďuje zejména na reformy výdajové strany veřejných financí. Snahou je rozvíjet veřejný sektor jako komplement soukromého sektoru a hlídat si jeho efektivnost. Známý je systém dánského pracovního trhu, kde se kombinují nízké transakční náklady najímání a propouštění pracovníků s vysokou angažovaností státu v péči o nezaměstnané, jejich rekvalifikaci a nové zařazení do výroby. Výsledkem je v Dánsku vysoká efektivita výroby a nízká nezaměstnanost, což je opačný přístup, než jaký byl praktikován ve Francii tolik postižené nezaměstnaností.

Vývoj odehrávající se v národních státech a regionech EU je vlivem globalizace v mnohém podmíněn dominovým efektem. Jestliže reformy i v tak malých zemích, k jakým patří Irsko, Slovensko nebo Dánsko, těmto státům získaly náskok před ostatními, okolní země si nemohou dovolit tuto skutečnost ignorovat. Nicméně zásadní pro celou EU budou očekávané reformy sociálně-ekonomických modelů v Německu a ve Francii. Na jejich výsledcích bude záviset ochota německé a francouzské vlády pokračovat na úrovni EU i v ostatních reformách: bezpečnostní, zemědělské, ekologické, energetické a inovační politiky. Ty jsou totiž jen zdánlivě autonomní.

Jinak řečeno, pokud reformy sociálních modelů v Německu a Francii povedou k rychlejšímu růstu, pak všechny ostatní země EU, jež zatím prosazovaly jen polovičaté reformy, budou muset zaplnit rozvírající se mezeru mezi nimi. Rovněž tak se uspíší i reformy ve zbývajících věcných oblastech. Výsledkem by mohla být revitalizace postavení EU ve světě po stránce ekonomické, politické a kulturní, přičemž Evropa by si zachovala ve všech těchto oblastech svou vlastní tvář: tvář, jež začala být formována po roce 1945 a jež byla potvrzena v letech 1989–90.

Literatura

- Aiginger, K. 2004. Copying the US or Developing a New European Model – Policy Strategies of Successful European Countries in the Nineties. Geneva, UN ECE.
- Aiginger, K. 2002. The New European Model of the Reformed Welfare State. Stanford University, European Forum WP č. 2.
- Baldwin, R. 2006. The Euro's Trade Effects. Frankfurt, European Central Bank, Working Paper 594.

- Baumol, W. J. 1990. Entrepreneurship: Productive, Unproductive and Destructive. *Journal of Political Economy*, 98, s. 893-921.
- Benáček, V. 1997. Fiskální konvergence k zemím EU a břemeno státu. *Politická ekonomie*, č. 4, s. 514-521.
- Bérend, I. 2003. *History Derailed: Central and Eastern Europe in the 'Long' 19th Century*. Berkeley-Los Angeles, University of California Press.
- Coricelli F., Dabrowski, M., Kosterna, U. 1997. Fiscal Policy In Transition. Report of the EPI no. 3. In: L. Ambrus-Lakatos, M. E. Schaffer (edit.), Londýn, CEPR.
- Frey, B. S. 1997. Not Just for the Money. *The Economic Theory of Personal Motivation*. Cheltenham, E. Elgar.
- Frey, B. S., Stutzer, A. 2002. What Can Economist Learn from Happiness Research? *Journal of Ec. Literature*, vol. XL, s. 402-435.
- Fukuyama, F. 1992. *The End of History and the Last Man*. New York, Free Press.
- Haggard, S., Kaufman, R. R. 2005. *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton, Princeton Univ. Press.
- Kornai, J. 2005. The Great Transformation of Central Eastern Europe: Success and Disappointment. *Economics of Transition* 14, s. 207-244. Český překlad: *Politická ekonomie* (54) č. 4, 2006, s. 435-466.
- Layard, R. 2005. *Happiness – Lessons from a New Science*. Harmondsworth, Penguin.
- Leibenstein, H. 1995. *The Supply of Entrepreneurship*. New York: Oxford University Press.
- Leibenstein, H. 1968. Entrepreneurship and Development. *The American Economic Review*, vol. 58, s. 72-83.
- Mlčoch, L. 2007. *Ekonomie a štěstí: proč více někdy není lépe*. *Politická ekonomie* (LV), s. 147-163.
- Mueller, D. 2003. *Public Choice III*. Cambridge Univ. Press, Cambridge.
- Olson, M. 2000. *Power and Prosperity. Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*. New York, Basic Books.
- Olson, M. 1971. *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Boston, Harvard University Press.
- Polányi K. 1962. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston, Beacon Paperback.
- Sapir, A. et al. 2004. *An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report*. Oxford, Oxford University Press.
- Sala-i-Martin, X. 2006. *The World Distribution of Income: Falling Poverty and ... Convergence, Period*. New York, Columbia University Papers.
- Wallerstein, I. 1979. *The Capitalist World-Economy*. Cambridge, Cambridge Univ. Press

Autor

Vladimír Benáček pracuje jako výzkumný pracovník v Sociologickém ústavu AVČR v Praze. Přednáší mezinárodní ekonomii na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze a je členem výzkumného týmu CESES FSV UK. Kontakt: vladimir.benacek@soc.cas.cz