

POSTAVENÍ TRHŮ V INTERAKCI S VEŘEJNÝM A OBČANSKÝM SEKTOREM

Vladimír Benáček

Publikace ve sborníku "Česká republika v Evropské Unii: proměny a inspirace",
M. Kortusová (edit.). Praha, Univ. Karlova, FSV, 2007, s. 84-86

Česká ekonomika se po 17 letech transformace stává standardní součástí ekonomického prostoru Evropské unie, v jejímž rámci vstupuje také jako rovný partner do interakce se světovými trhy. Fakt až nečekaně mimořádné úspěšnosti naší podnikové sféry ve světové konkurenci v mezinárodní směně a to už od roku 1994 (uvažujme například o dlouhodobém tempu reálného růstu exportu zpracovatelského průmyslu kolem 10%, reálném zhodnocování efektivního kursu kolem 2% ročně, které se kryje s obdobnými zisky v reálných směnných relacích a v kvalitě výrobků, zejména ale o výrazném strukturálním přesunu vývozu do výrobních kategorií s vyššími jednotkovými cenami a tudíž s vyšší přidanou hodnotou) však musíme oddělovat od výrobních aktivit kde mezinárodní konkurence chybí a kam se přesunuli čeští domácí výrobci, kteří v konkurenci s multinacionály neuspěli. Tato výroba představuje téměř polovinu HDP, která je stále vysoce závislá na domácí politice, spolupráci s vládní byrokracií, přísunech vládních zakázek a na možnosti využívání své tržní síly na takto limitovaném trhu.

Je to zde, kde bychom měli hledat hybné zdroje našeho absurdně vysokého schodku veřejných rozpočtů a v Evropě málo kde tak patrné korupce a klientelismu. Věc má však i druhou stranu, kterou je udržování sociálního smíru pomocí ústupků v oblasti sociálně-ekonomického modelu veřejné sféry. Zde se dotýkáme takových oblastí, jakými jsou zdravotnictví, školství, věda, bezpečnost, armáda, penzijní systém, infrastruktura nebo justice. Mnohé mezi nimi jsou zřetelnými doménami vládní ingerence, ne-li přímo (jak je to u nás mylně chápáno) oblastmi státního monopolu. Postupy fiktivních reforem, respektive reforem bezkonceptně ustupujících zájmům lobbyistů, (kam se například poděla naše nedávná "zásadní" Strategie hospodářského růstu Martina Jahnova?), jsou v naprostém protikladu k restrukturalizacím, které musely podstoupit podniky podrobené nesmlouvavé konkurenci světového trhu, ať už byly vlastněně zahraničním kapitálem nebo zmáhajícími se českými podnikateli, kteří prošli testem investic na zelené louce.

Za těmito problémy se tudíž skrývá výkonnost veřejného sektoru a státní správy, která se stále vymyká zásadám "dobrého vládnutí" tzv. public governance. Situace nerozhodnosti a ústupků v otázkách reformy sociálně-ekonomického modelu (jako nositele "státu blahobytu") však už není jen českým problémem: zde se nacházíme na stejné lodi s většinou zemí Evropské unie. Výjimkami jsou tři skandinávské země, Irsko a Estonsko, i když i v nich jsou patrné tlaky zůstat v oblastech veřejného sektoru jen těsně před ostatními. Ano, Evropa má své kulturní dědictví, které se těžko opouští, a v mnohém se v ní ještě stále žije 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 situací je snaha uchovat si vlastní zemědělství, což je produktem politiky Evropské komise, zatímco ve vysokých technologiích a ve vědě Evropa trvale ztrácí.

Pokud se podíváme na dva 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 ani tak netýká podnikové sféry, jako sféry veřejné, která ze zřejmých důvodů vlastního pohodlí a obrany statu quo výrazně preferuje ten první nástroj před druhým. Zaměřme se proto v dalším na postavení trhů v oblasti české ekonomiky integrované se zeměmi EU.

Trhy je nutné chápat jako svébytný mechanismus rozhodování a řízení založený na spontánní licitační interakci ekonomických subjektů prosazujících své zájmy jako výrobci nebo spotřebitelé. Trhy jsou tudíž obecným informačním systémem o cenách a podmínkách nabídky a poptávky, který je v mnohém autonomní a samoregulativní. V představách o jeho fungování však panují mnohé asymetrie: 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 obyčejných lidí a jejich ne vždy dokonalé schopnosti napomáhat tržní transparentci, konkurenci, nezávislosti a nízkým transakčním nákladům budováním servisních institucí (například právních a vzdělávacích) nebo posilováním systémů důvěry.

Pokud si klademe otázku jaké jsou možnosti společenských subjektů být efektivními spolurozhodovateli o své budoucnosti, začínat musíme u možností trhů a až jako jejich doplněk bychom se měli obracet na direktivní řízení z pozice státu. Další základní hypotézou při posuzování ekonomického rozvoje v zemi je, že sféru ekonomiky nemůžeme separovat od sféry sociálních a občanských domén. Lidé jako občané jsou přece prvořadými subjekty rozhodování jak na úrovni trhů, tak na úrovni hierarchií (byrokracií).

Pokud se pokusíme odhadnout, jak asi bude vypadat ekonomie 21. století a v čem budou spočívat její rozhodující úzké profily, tak musíme začít s moderní ekonomikou růstu a všimnout si, že postavení výrobních faktorů se v ní bude odlišovat od předchozích dvou století. Z důvodu přetrvávající omezenosti zdrojů se bude nadále uplatňovat kapitalismus, tj. soukromé vlastnictví kapitálů různého typu a tutíž i různá míra přirozeného přerozdělování HDP mezi lidmi. Faktor přírodních zdrojů zůstane nadále významným omezením, nejen po stránce přístupu ke zdrojům energie, ale zejména pro negativní omezení růstu ze strany ekologie, jak to zdůraznila nedávno publikovaná Sternova studie.

Význam ekonomického kapitálu vlivem globalizace světových financí a neklesajících úspor bude jako celek ustupovat, avšak jeho dosažitelnost bude v mnohém záviset na lokálních institucionálních podmínkách, čímž se pro mnohé země může stát kritickým faktorem. Na významu nadále poroste postavení lidského kapitálu (dovedností). Jeho využití 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 budovat místní elity a jak se u nich dokáže odvrátit tendence k prosazování jejich obráceného výběru (adverse selection), to je k pre-selekcí "lídrů" v diskriminačním prostředí. Dále jak se budou

schopnosti lidí uplatňovat v různých společenských sítích (organizacích) rozhodování a jak se bude ve společnosti prosazovat etika spravedlnosti, rovnosti a solidarity. To jsou například slova H. Demsetze, které pronesl na setkání společnosti Mont Pelerin.

Je zřejmé, že moderní pojetí trhů překračuje hranice podnikového sektoru a že interakce s trhy, respektive principy tržního systému (tj. konkurence, soutěž a licitace metodou dílčích vyjednávání) lze uplatňovat i v rozhodování ostatních subjektů, například ve státní správě, neziskových a občanských organizacích a v politických stranách. Na druhé straně tržní rozhodování zůstává konfrontováno s rozhodováním na úrovni hierarchií a jejich elit jak v korporacích, tak ve veřejném a občanském sektoru. Je to nejen z důvodu, že člověk (občan) je centrálním subjektem ekonomiky a jako takový má právo využívat všech jemu dostupných nástrojů prosazování svých zájmů, ale také proto, že jak trhy, tak státní byrokracie mohou mít své vady a zneužívat svého postavení. Například trhy se mohou nacházet ve stavu imperfektní konkurence a tržní síly, čímž může docházet ke konfliktům s efektivností, sociálními a politickými zájmy. Nebezpečí je zvláště vysoké tam, kde vystupují do popředí aspekty tzv. veřejných statků. Politika posilování efektivnosti trhů pomocí regulace nebo deregulace však může stále zůstat dominantní vůči alternativní politice oslabování trhů.

Neuralgickým bodem ekonomického rozhodování a růstu jak v Evropě, tak zejména u nás zůstává pojetí veřejných statků. Veřejné statky (na rozdíl od tzv. soukromých statků) jsou produkty, jejichž distribuce má problémy s vyloučitelností spotřeby (u těch, kdo za ni neplatí) a kde spotřeba může probíhat bez nákladů u dalších spotřebitelů, je-li už výrobek jednou vyroben. Mezi významné veřejné statky patří například samotné trhy, právo nebo informace. Je však zřejmé, že uvedené striktní definice nemohou platit absolutně a že spíše bychom měli mluvit o smíšených statcích, kde soukromé statky získávají některý z aspektů veřejných statků. Mezi ně patří také aspekt externality (pozitivní nebo negativní), kde spotřebu statku spotřebitel nemůže ovlivnit svým osobním rozhodnutím. Například neodvrátí válku nebo ekologickou katastrofu, ačkoli kolektivní akce by tomu zabránila dokázala.

Trhy mají problémy s efektivní výrobou tam, kde aspekt veřejného statku je významný. Řešením je podrobení výroby a tržního rozhodování regulaci, která by měla být ale proporcionální váze aspektu veřejného statku. Garantem jejich řízení se tak musí stávat stát, i když v mnoha případech na úrovni lokální subsidiarity. Jen v krajních případech je oprávněné řešení ve státním monopolu (např. u obrany nebo měny). Zásadním omylem v posuzování veřejných statků je domněnka, že hranice mezi soukromými a veřejnými statky je ryze technická a že tudíž o ni rozhodují jen odborníci. Toto posuzování a hledání konsensu je ale ryze společenskou záležitostí: 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 ve vzájemné negociaci své zájmy a možnosti a licitovat tak ve veřejném prostoru v jakém režimu rozhodování se na dané statky budou společenské zdroje alokovat. Tudíž každá společnost může posuzovat odlišně, jaký bude podíl státu na intervenci (např. regulaci nebo spolufinancování) při rozhodování o smíšeném statku, přičemž kritérium společenské efektivnosti zůstane zachováno. Konkrétně to můžeme vidět v odlišnostech jak posuzují veřejné statky obdobně efektivní Finové a Irové.

Hledání konsensu a nástrojů řízení v oblastech poskytování veřejných (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 a současně rostoucí prosperita posunula poptávku do oblasti virtuálních služeb, z nichž mnohé mají aspekt veřejných statků¹. Není nutno napovídat, že současný stav hledání zmíněného konsensu a nástrojů je velice nedokonalý a že možnosti jejich zneužívání jsou naopak dobře propracované. Je zřejmé, že pokrok moderních společností bude záviset vysoce na tom, jak se s tímto stavem dokážou vyrovnat. Pojetí státu bez vyjasnění si, které aspekty statků lze považovat za veřejné a jak se vyrovnáme s řízením jejich poskytování zamená, že hranice mezi státem veřejných služeb a státem redistributivním (či spíše predátorským) zůstane mlhavá a možnosti zneužití státu redistributivními koalicemi na úkor růstu a prosperity nebude možné u nás překonat.

Překonání uvedených problémů není snadné, protože se nedá vést metodou centrálního dekretování. Musí přijít z kořenů celé společnosti, která se většinou dokáže aktivovat jen následkem hluboké společenské krize. Jinak rovnováha bludných kruhů a věžňova dilematu dokáže úspěšně zablokovat každý dílčí pokus o nápravu. Nedostatek sil, jak politických, tak občanských, k řešení našich problémů ve veřejné správě a veřejných statcích je momentálně značně patrná. Nicméně situace je o to komplikovanější, že vývoj v rozhodujících zemích EU (Německo, Francie, Itálie, Británie), na nichž je náš vývoj ekonomicky i společensky značně závislý, nenasvědčuje, že by se ledy alespoň z jejich strany začaly nějak dramaticky lámat.

Vladimír Benáček je vědeckým pracovníkem Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy, Sociologického ústavu AVČR a Anglo-American College, Praha.

¹ Následující seznam umožňuje si udělat širší představu, které produkci lidé připisují aspekt veřejných statků: zemědělství, lesnictví, vodohospodářství, životní prostředí, zdraví lidí, zdravotnictví, hygiena, školství, věda, kultura, informační média, bezpečnost lidí i 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, invalidů a přestárých, 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, soudržnost společnosti, rodina, ethos podnikání, charita, rovnost, humanitní kultivovanost, demokracie, náboženská a rasová tolerance, integrita osobnosti a nezávislosti občanů, neexistence korupce, byrokracie a násilí. Klasickým centrem veřejných statků je právo, justice, systém vymáhání kontraktů a vlastnických práv, fungování trhů a jeho nízké transakční náklady. Pokud porovnáváme diskuse 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. Lze také dodat, že je to diskuse zhruba o polovině HDP a o celém fiskální systému.