

1'09 }

časopis pro společenské vědy a management
číslo 1 | 2009 | ročník V
www.sets.cz

Scientia ^{et} Societas

06 Česká cesta k euru: z bezpečného přístavu na palubu velkého parníku

29 Příčiny a důsledky financilizace

37 Kořeny současné finanční krize a její vliv na rozvinutí globální ekonomické krize

61 Testování skandinávského hospodářského modelu globální ekonomickou krizí

Obsah

Komentář

- 3 Negativní a pozitivní důsledky finanční krize

Odborné stati

- 6 Česká cesta k euru: z bezpečného přístavu na palubu velkého parníku
29 Příčiny a důsledky financializace
37 Kořeny současné finanční krize a její vliv na rozvinutí globální ekonomické krize
52 Od americké ke globální finanční a ekonomické krizi: příčiny, důsledky a východiska
61 Testování skandinávského hospodářského modelu globální ekonomickou krizí
81 Nadnárodní společnosti a národní stát v globálním světě
94 Soukromé zboží, nebo veřejná služba? Přístupy k roli státu ve zdravotnictví
117 How to deal with ageing of workforce in the Czech Republic?
123 Legislativa REACH a české národní zájmy
138 Korupce ve spontánním řádu

Recenze

- 148 Helena Fialová, Jan Fiala: Ekonomický slovník s odborným výkladem česky a anglicky

Negativní a pozitivní důsledky finanční krize

► Ing. Jana Simonová, CSc. » External Relations Advisor, United Nations Population Fund

- * Finanční krize a následná ekonomická recese zasáhla celý svět, přestože má své příčiny pouze v jedné ekonomice, respektive jen v jednom jejím sektoru. I když se jedná o nejsilnější ekonomiku a její nejsilnější sektor, tj. finanční sektor Spojených států, rozsah a síla dopadů na všechny sektory ekonomiky všech zemí světa je fundamentální, bezprecedentní a stále ještě těžko předvídatelná.

Na začátku byl dobrý úmysl dopřát každému Američanovi vlastní dům. Politické heslo bylo podpořeno řadou opatření, např. uvolněním úvěrových pravidel a zavedením nových finančních nástrojů, které umožnily, že dům byl dosažitelný pro každého, kdo byl ochoten si vzít půjčku se stoupajícím splátkovým kalendářem. Půjčky na nemovitosti nevyžadovaly často žádnou počáteční platbu v hotovosti a umožnily nízké splátky v prvních dvou až třech letech. Tato benevolentní pravidla vyvolala vyšší poptávku, než bylo ekonomicky odůvodněné, a zároveň podporovala trvalý růst cen nemovitostí.

Zatímco tradičně bylo vždy prvořadým zájmem bank prověřit a zajistit podmínky pro řádné splacení hypoték, postupným uvolněním pravidel a zavedením některých nových finančních nástrojů, zejména CDO (collateralized debt obligations) nastala situace, kdy riziko bank bylo rozloženo nebo úplně přeneseno na jiné subjekty finančních trhů, jako např. zahraniční banky, investiční fondy atd. Některé banky přestaly být přísnými strážci kvality hypoték a soustředily se na získávání stále více a více zákazníků a vydávání komplexnějších derivátů založených na nezdravých hypotékách. Masový prodej těchto derivátů byl velmi usnadněn tím, že ratingové agentury Moody's, Standard &

Poor's a Fitch Ratings je ocenily nejvyšším ratingem, tj. AAA, a tím přesvědčily investory o nízké rizikovosti těchto cenných papírů.

Problém nastal v polovině roku 2007, kdy stále více nositelů hypoték nebylo schopno hradit zvýšené splátky (po počátečním období nízkých splátek) a masově začali odstupovat od hypotečních smluv. Bankám klesaly příjmy ze splátek hypoték a rostly počty pozastavených nemovitostí, což mělo za následek rychlý pokles cen nemovitostí a neochotu nových potenciálních zákazníků investovat do nemovitostí, jejichž cena může v budoucnu stále klesat. Bublina, založená na ekonomicky nepodložených ambicích vlastnit dům, nebývalém růstu cen nemovitostí a chamtivosti finančních a investičních kruhů a umožněná nedostatečnou regulací, praskla po několika tučných letech pro finanční a investiční systém.

S propadem poptávky na trhu residenčních nemovitostí nastal pokles poptávky ve všech přímo a posléze nepřímo souvisejících odvětvích jako stavebnictví, doprava, maloobchod atd., což vede k celkovému poklesu spotřeby a produkce, růstu nezaměstnanosti a postupnému projevu všech ostatních atributů ekonomické recese.

Mnohem závažnější důsledky kolapsu sub-prímárních hypoték se však projeví ve světovém finančním systému. Banky po celém světě, které nakoupily neefektivními hypotékami podložené CDO, zejména v Evropě, zaznamenaly krkolomný pád tržní ceny těchto derivátů, což zcela logicky vyvolalo krizi důvěry mezi aktéry světového finančního systému. Enormní rizikovost CDO prokázala, že nejvyšší stupeň ocenění AAA pro CDO založené na



- sub-primárních hypotékách bylo uděleno ratingovými společnostmi neoprávněně. Následná šetření ukázala, že ocenění ratingových společností si ve Spojených státech objednává a platí ve většině případů vydavatel úvěrových obligací (CDO). Tento systémový konflikt zájmů samozřejmě k posílení důvěry ve světovém finančnictví také nepřispěl.

Banky a investiční společnosti, které investovaly do vysoce rizikových (ale v letech 2003–2007 také vysoce ziskových) CDO, byly náhle vystaveny vysokých ztrátám, které vedly v řadě případů k bankrotu (Lehman Brothers) nebo rozsáhlým záchranným akcím s všestrannou podporou vlády (Merrill Lynch, Bear Stearns atd.). Záchranné akce, při kterých vláda převedla desítky miliard USD do největších bank s cílem posílit jejich kapitál pro poskytování úvěrů, však zatím k obnovení této základní funkce bank nepřispěly. Dosavadní chování bank napovídá, že středem jejich zájmu je spíše posílení pozic prostřednictvím firemních akvizic než poskytování úvěrů jako nezbytného základu hospodářského růstu. Navíc se otevřela otázka oprávněnosti desetimilionových bonusů poskytovaných manažerům soukromých bank, kteří dlouhodobě špatně hospodařili s finančními prostředky a přivedli banky na pokraj bankrotu. Ve všeobecné finanční tísní vyplývají na povrch případy nelegálních machinací a finančních podvodů nevídaného rozsahu, což podkopává stále více již chabou důvěru ve finanční systém.

Americká vláda se tak dostala do složité situa-

ce, kdy poskytuje finanční prostředky daňových poplatníků způsobem, který jí neumožňuje efektivně zasahovat do rozhodování a fungování soukromých bank. Logicky se nabízí otázka, zda poskytnutí záchranných finančních prostředků by nemělo vést k získání podílu státu na kapitálu a řízení banky. I když částečná nacionalizace některých amerických bank je naprosto šokující řešení pro mnohé konzervativní ekonomy, první kroky tímto směrem již byly udělány. Za poskytnutou pomoc na podzim 2008 získal stát podíl ve formě preferenčních akcií, avšak nezískal možnost zasahovat do řízení bank, a tak mu zatím nezbyvá nic jiného než vyzývat banky, aby konečně obnovily svou úvěrovou funkci. Skutečnost, že tyto výzvy staré i nové administrativy nevyvolaly kýženou reakci u bank, přivádí i některé nejtvrďší ideology kapitalismu volného trhu k závěru, že nacionalizace bank může být nezbytná. Ale filosofie kapitalismu volného trhu má v USA velmi silné kořeny, což brání mnoha ekonomům překonat ideologické bariéry a uvažovat realisticky o částečné a časově omezené nacionalizaci bank. Proto se řešení záchrany bank přiklání spíše k odkoupení toxických aktiv státem na účet daňových poplatníků než k odkoupení podílu bank státem s následnou možností ovlivňovat jejich rozhodování.

Současná krize tak nemá jen finanční a ekonomický obsah, ale i konceptuální a ideologický rozměr. V jejím průběhu se totiž prokázalo, že neplnění funkcí vlády umožňuje ekonomickou krimi-

Není náhodou, že krizi předcházelo osmileté období zeslabování regulační funkce vlády s iluzí, že „čím menší vláda, tím lépe pro ekonomický růst“. Zákodáři se dobrovolně zbavovali důležitých regulačních funkcí, administrativu nevykonávala patřičný dohled a nereagovala dostatečně na signály upozorňující na konflikty zájmů a možnou ekonomickou kriminalitu. Během let se role vlády jako tvůrce a strážce zákona stále více přibližovala uspokojování partikulárních zájmů soukromého sektoru. Prorůstání zákonodárných procesů s lobbistickými skupinami se stalo charakteristickým rysem americké politiky.

nalitu a může vést k systémovým kolapsům. Není náhodou, že krizi předcházelo osmileté období zeslabování regulatorní funkce vlády s iluzí, že „čím menší vláda, tím lépe pro ekonomický růst“. Zákonnodárci se dobrovolně zbavovali důležitých regulatorních funkcí, administrativa nevykonávala patřičný dohled a nereagovala dostatečně na signály upozorňující na konflikty zájmů a možnou ekonomickou kriminalitu. Během let se role vlády jako tvůrce a strážce zákona stále více přibližovala uspokojování partikulárních zájmů soukromého sektoru. Prorůstání zákonodárných procesů s lobbistickými skupinami se stalo charakteristickým rysem americké politiky. Příkladem pronikání partikulárních zájmů do politiky a zákonodárství je nespočet. Např. Bernard Madoff, který zpronevěřil 50 miliard dolarů soukromých investorů, byl zván na slyšení do Kongresu a ke konzultacím v různých vládních úřadech, aby prezentoval zájmy drobných investorů při tvorbě nové legislativy.

Krise vyústila v tak závažnou situaci, že celé politické spektrum je zajedno v tom, že došlo k selhání regulatorní funkce vlády a že zásah vlády na záchranu bankovního sektoru je nezbytný a legitimní. Dosavadní záchranné akce byly založeny na konsensu: „zisky patří soukromému sektoru a ztráty je možné dočasně hradit z peněz daňových poplatníků“.

Obě politické strany jsou také zajedno v tom, že role vlády v regulování finančního sektoru je klíčová. Jaká však bude konkrétní podoba regulace, je stále otevřená otázka. Dosavadní vyjádření prezidenta Obamy a jeho ekonomického týmu napovídají, že navrhovaná řešení jsou koncipována na konstruktivních základech. Mezi ně patří premisa, že dlouholetý spor mezi konceptem malé a velké vlády musí být překonán konceptem „efektivní vlády“. Prezident Obama omezil možnosti prorůstání lobbistických skupin se zákonodárným procesem v průběhu prvního týdne svého prezidentství. Jeho ekonomický tým hodlá překonat nedostatky ve federálním regulatorním systému, zavést přísnější federální pravidla pro hedgeové fondy, ratingové agentury a hypoteční společnosti. Na druhé straně se již dnes ozývají varovné hlasy, aby nedo-

šlo k přeregulování finančního systému s negativními dopady v budoucnosti.

Každá změna však bude výsledkem složitých politických procesů a negociací dvou politických stran. Do jaké míry se bude výsledný kompromis přibližovat volebním slibům prezidenta Obamy, se bude rozhodovat v nejbližších dnech a týdnech. Přitom rozhodnutí o tom, jakým způsobem motivovat či přinutit banky k fungování, bude určující pro to, jakou podobu bude mít kapitalismus v budoucnosti a jakou roli v něm bude hrát vláda a zájmy občanů.

Kvůli vysoké míře globalizace se důsledky finanční krize projevily ve větším či menším rozsahu v ostatních zemích světa. Postiženy jsou nejen země, které se podílely na rozhodování o otázkách mezinárodního finančního systému, především země G7 prostřednictvím svých hlasovacích práv v Mezinárodním měnovém fondu, ale i země, které měly minimální nebo žádnou možnost ovlivnit mezinárodní finanční systém. Vlády rozvojových zemí, včetně velkých ekonomik, se po léta dožadovaly změny ve hlasovacích právech brettonwoodských institucí, zejména pak Mezinárodního měnového fondu, avšak bez úspěchu.

Rozvojové země prezentovaly svá kritická stanoviska k systému rozhodování o globálních otázkách mezinárodního finančního a ekonomického systému na půdě OSN, zejména v procesu Financování pro rozvoj, a poukazovaly na nebezpečí plynoucí z rostoucích nerovnováh mezinárodního systému, neobjektivnosti ratingových agentur a enormní zadluženosti USA. Avšak ani mezivládní negociační proces Financování pro rozvoj, který vyústil v roce 2002 v přijetí Monterreyského konsensu, který dohodl mnohá řešení a koncepčně nahradil zastaralý Washingtonský konsensus, nevedl ke kýžené změně hlasovacích práv v MMF.

Globální důsledky krize však mohou být dostatečně silným motivem ke změně mezinárodních rozhodovacích procesů. Schůzky skupiny G20 z listopadu 2008 a z dubna 2009, věnované řešení problémů finančního sektoru a zavedení nové globální regulace finančních trhů, jsou toho zřejmým důkazem.

x

Česká cesta k euru: z bezpečného přístavu na palubu velkého parníku

► doc. Ing. Eva Klvačová, CSc. » prorektorka NEWTON College, a.s. pro vědu a výzkum¹

* 1. *Spor teorií, nebo ekonomických zájmů?*

Přijetí společné evropské měny se mnohdy jeví jako víceméně technická změna, kterou je třeba vhodně načasovat a uskutečnit v okamžiku, kdy budou pro její realizaci vytvořeny nejvhodnější podmínky. Vhodný okamžik nastane ve chvíli, kdy přínosy z realizace změny převýší pro ČR její náklady. Nejblíží vhodný okamžik může nastat ve chvíli splnění maastrichtských kritérií, která jsou jakousi zárukou, že země vstupující do eurozóny v ní nebude škodit, nebude ohrožovat stabilitu společné měny.

Podle zastánců opatrného přístupu ke společné evropské měně může být vhodným okamžikem ten, ve kterém se cenová hladina v České republice dostatečně přiblíží k cenové hladině v Evropské unii. Nebo ten, ve kterém struktura české ekonomiky bude natolik podobná struktuře ekonomiky Evropské unie, že bude minimalizována pravděpodobnost asymetrického poptávkového šoku. Nebo až bude samostatná česká měnová politika nahrazena jiným mechanismem přizpůsobování ekonomiky těmto šokům. Třeba dokonale flexibilní pracovní silou ochotnou stěhovat se odkudkoli kamkoli za práci za jakoukoli mzdu. Nebo až po provedení penzijní a zdravotnické reformy? Anebo teprve tehdy, až (jestliže vůbec někdy) se území Evropské unie stane optimální měnovou zónou jako celek? Popřípadě tehdy (což je v této chvíli

vzhledem k vývoji kurzu koruny k euru argument již opuštěný, ale donedávna velmi frekventovaný), až koruna přestane posilovat?

Víra v existenci optimálního momentu načasování přijetí eura na základě porovnávání nákladů a přínosů vznikajících v této souvislosti pro Českou republiku je přitažlivá pro zastánce i odpůrce rychlého přijetí společné měny. Nabízí oběma stranám možnost vytvářet sofistikovaná zdůvodnění zastávaných postojů. Dává jim do rukou municí pro vedení politické a mediální války na téma, zda už jsme nebo dosud nejsme na společnou měnu připraveni a zda už nastal okamžik, kdy přínosy převýší náklady. Ve skutečnosti nelze optimální termín eura stanovit přinejmenším ze dvou důvodů. Za prvé přínosy pro různé skupiny obyvatelstva ani náklady nejsou jednoduše agregovatelné (to, co je pro jednu skupinu náklad, je pro jinou přínos) a za druhé hledání optimálního okamžiku přijetí společné měny může být sice zajímavým a nesporně užitečným předmětem vědeckého zkoumání, v rámci kterého bude vždy možné nacházet další a další faktory připravenosti, ale v realitě vždy narazí na tisíc a jednu možnost nepředvídaných změn zcela zásadního významu pro určení termínu optima z hlediska vývoje sledovaných faktorů. Jako příklad za všechny postačí v tuto chvíli vznik světové finanční a ekonomické krize.

V každém případě snaha o určení optimálního okamžiku pro přijetí společné evropské měny od-

¹ Článek byl zpracován v rámci projektu Národního programu výzkumu II č. 2D06028 „Hodnocení postavení České republiky a její schopnosti rozpoznávat a prosazovat vlastní zájmy v evropské a světové ekonomice“ a v rámci projektu Interní grantové agentury NEWTON College, a.s. „Načasování přijetí eura z hlediska národních zájmů České republiky“.

vádí pozornost od skutečnosti, že přijetí eura není ve své podstatě záležitost rozhodnutí české strany. Před vstupem do Evropské unie se Česká republika zavázala k přijetí společné evropské měny. Závazek k přijetí eura je zakotven v článku 4 Aktu o přistoupení ČR k EU. Česká republika se podpisem Aktu stala zemí s přechodnou výjimkou pro přijetí společné evropské měny. Země s přechodnou výjimkou je povinna usilovat o zavedení eura v nejbližším vhodném termínu. Dosud však nebylo stanoveno datum přistoupení k euru. Samotné přijetí eura sice nebylo nikdy zpochybněno, avšak datum, kdy se euro stane měnou používanou i v České republice, se systematicky odsouvá do stále vzdálenější budoucnosti. Je velmi pravděpodobné, že Česká republika bude jednou z posledních, ne-li přímo poslední zemí ze střední a východní Evropy, v níž bude společná měna zavedena.

Otázkou je proč. Způsobí předčasné zavedení eura ekonomikám nových členských zemí újmu, o jejíž existenci netuší nikdo kromě českých politiků a jim blízkých ekonomů? Jsou čeští politici prozíravější než politici v jiných nových členských střeoevropských a výchoevropských zemích? Nebo je situace v České republice natolik specifická, že si žádá zvláště dlouhý odklad zavedení společné evropské měny?

Spory o optimální načasování přijetí eura jsou vedeny v rovině teoretické, která se — jak je tomu v ekonomii dost časté — prolíná s rovinou ideologickou.

Je, či není Evropská unie optimální měnovou oblastí? Jestliže není, pak není důvod do eurozóny spěchat, říkají odpůrci rychlého přijetí eura. Validita teorie optimální měnové oblasti ovšem stojí a padá s předpoklady, na nichž je ta která verze podle toho kterého teoretika optimální měnové oblasti založena. Pokud budeme za rozhodující kritérium optimální měnové oblasti považovat intenzitu obchodních, investičních a vlastnických vztahů, pak se Evropská unie jeví jako ne-li optimální měnová oblast, pak alespoň velmi blízká optimu. Jestliže budeme považovat za hlavní kritérium podobnost ekonomické struktury nebo pravděpodobnost

vzniku asymetrického poptávkového šoku, bude se nám vzdálenost od optima jevit jako poněkud větší. Ke stejnému závěru bychom mohli ovšem dospět i v případě mnoha velkých zemí, resp. jejich regionů. Dalo by se úspěšně pochybovat i o tom, zda optimální měnovou oblast představuje Rusko, Indie, Čína a koneckonců i USA. Podstatnější než to, zda je Evropská unie optimální měnovou oblastí, je skutečnost, že euro se stává druhou nejvýznamnější rezervní světovou měnou. Je to důkazem, že euru věří nejen občané členských států EU.

Častá argumentace proti rychlému zavedení eura v ČR je založena na porovnání temp ekonomického růstu v eurozóně a mimo eurozónu. Validita závěrů založených na tomto porovnání ovšem ignoruje nespočetněkrát ověřenou skutečnost, že rychlejších temp ekonomického růstu dosahují země s nižším stupněm ekonomické vyspělosti, které tímto způsobem dohánějí země vyspělé. Země eurozóny nedosahují tedy nižších temp růstu proto, že používají společnou evropskou měnu, ale proto, že v eurozóně se sdružily ekonomicky nejvyspělejší členské státy EU. Efekt dohánění je všeobecně znám i studentům nižších ročníků ekonomických škol, přesto se argumentace založená na jeho ignorování opakovaně objevuje.

Dalším frekventovaným argumentem proti rychlému přistoupení ke společné evropské měně po poměrně dlouhou dobu bylo posilování kurzu české koruny. Podle tohoto argumentu není vhodné vstupovat do eurozóny, jestliže koruna neustále vůči euru apreciuje a občané ČR na této apreciaci získávají. Apreciace kurzu české koruny má blahodárné účinky na vyrovnávání cenové hladiny v ČR vůči cenové hladině v jiných členských zemích EU. K vyrovnávání může v zásadě docházet dvěma způsoby: apreciací měnového kurzu a inflací. Po přijetí společné evropské měny bude první způsob vyrovnávání cenových hladin vyrazen z provozu a k vyrovnávání bude docházet pouze prostřednictvím inflace. Zatímco apreciacie kurzu české koruny je vnímána občany ČR jako pozitivní zpráva a důkaz o posilování české ekonomiky, růst inflace →

→ bude vnímán jednoznačně jako zpráva negativní. I tato argumentace má však své slabiny. Apresiasi kurzu žádné měny netrvá věčně a Česká republika není a nemůže být výjimkou, jak ostatně přesvědčivě dokazuje současný vývoj kurzu koruny. Apresiasi kurzu není jen výsledkem posilování ekonomiky, jejího směřování k vyššímu stupni ekonomické vyspělosti. Odráží i (ne-li především) spekulativní zájmy investorů. Je přirozené, že apreciacie kurzu je vnímána jako pozitivní zpráva, má však i svou odvrácenou stranu. Je-li pozvolná, působí jako přirozený stimul na exportující podniky ve směru snižování nákladů a zavádění poznatků vědeckotechnického rozvoje. Je-li překotná, ničí exportní schopnost domácích podniků a podniky samotné. Nepůsobí ve směru zlepšování cenové a necenové konkurenceschopnosti exportovaných výrobků, nýbrž ve směru zániku podniků a růstu míry nezaměstnanosti. Volba mezi růstem míry inflace a apreciací kurzu měny není jednoznačně volbou mezi dobrým a špatným řešením. Kromě toho zvyšování míry inflace po zániku kurzového kanálu vyrovnávání cenových hladin není nikterak osudové. Rozdíly mezi cenovými hladinami existují i mezi členskými zeměmi eurozóny a nezdá se, že by v dohledné době měly zcela zaniknout.

Teoretické důvody pro odkládání přijetí eura nejsou zdaleka nevyvratitelné. Spor o načasování přijetí eura není primárně spor teorií, nýbrž spor zájmů, v němž teorie hrají roli dodavatele argumentů.

2. Třetí institucionální změna v posledních 20 letech

Přijetí společné evropské měny je pro Českou republiku stejně zásadní institucionální změnou, jakou byl před pěti lety vstup do Evropské unie a před vstupem do EU ekonomická transformace. Institucionální změny, tedy změny formálních (legislativních) i neformálních (etických) pravidel pro fungování ekonomiky a společnosti následují v posledních 20 letech ve velmi rychlém sledu. Dří-

ve než si stačí společnost na jednu změnu zvyknout, následuje další. Zatímco ekonomická transformace i vstup do Evropské unie byly jako zásadní institucionální změny vnímány, přijetí eura se jeví být spíše technickou záležitostí, záležitostí pečlivého spočítání nákladů a přínosů, optimálního načasování a odpovědného politického rozhodnutí. Ve skutečnosti tomu tak zdaleka není. I pro přijetí společné evropské měny platí totéž, co pro ekonomickou transformaci a vstup do Evropské unie.

Totíž to, že institucionální změny nejsou definičně neutrální ve vztahu ke skupinovému zájmu: některým zájmovým skupinám konvenují, jiné poškozují. Přínosy ani ztráty jednotlivých zájmových skupin nelze sčítat. To, co je pro jednu zájmovou skupinu přínosem, je pro jinou nákladem. Pokud není institucionální změna autoritativně přikázána a pokud lze o jejím načasování vyjednávat (třeba s využitím argumentů o tom, že Evropa není optimální měnovou oblastí nebo že je třeba počkat, až kurz koruny začne již klesat (!), nebo že je třeba před vstupem do ERM II zásadním způsobem posílit pružnost trhu práce), dojde k jejímu uskutečnění až tehdy, kdy dojde (v zásadě je jedno jakým způsobem) ke sladění zájmů a institucionální změna je shledána jako přínosná víceméně pro všechny.

Vraťme se krátce do nepříliš vzdálené historie. Ekonomická transformace v okamžiku svého startu v podstatě nenašla vážné odpůrce. (Jiná věc je, že počet kritiků začal rychle narůstat bezprostředně poté, kdy se začaly vyjevovat některé stinné stránky této institucionální změny — uzavírání některých podniků, pokles HDP, růst míry nezaměstnanosti, zneužití kuponové privatizace.) Bylo tomu tak za prvé proto, že formální ani neformální instituce socialistických zemí s centrálně plánovanou ekonomikou nebyl nikdo ochoten v této době bránit. Ať již se jednalo o oficiálně uznávané etické hodnoty, úlohu státu v ekonomice a společnosti, postavení podnikové sféry, zahraniční obchod, vlastnické vztahy, zákony a jejich vymahatelnost a jakékoli další aspekty života společnosti, panovalo víceméně všeobecné přesvědčení o potřebě změny a všeobecné očekávání, že jakákoli změna

bude jednoznačně pozitivní. Institucionální rámec socialistické ekonomiky byl zavrhován dokonce i těmi, kdo byli jeho protagonisty.

Za druhé, scénář ekonomické transformace nabídl každému pozitivní změnu v porovnání s předchozím institucionálním rámcem. Umožnil soukromé podnikání, aniž by ho svazoval přílišnou regulací. Přivedl do ČR zahraniční investory. Otevření ekonomiky umožnilo dovoz zahraničního zboží, po němž byl hlad (v danou chvíli nikdo nepřemýšlel o potenciálních důsledcích pro domácí výrobce), a umožnilo cestovat za hranice. Liberalizace cen byla sice poněkud nepříjemná, ale byla spojena s podstatným rozšířením nabídky. Devaluace měny sice roztočila inflační spirálu, ale podpořila export. Rozsáhlá privatizace uskutečňovaná pomocí široké škály privatizačních metod počínaje restitucemi přes standardní privatizační metody, jako byla veřejná soutěž či veřejná aukce nebo přímý prodej předem určenému vlastníkovi, až po kuponovou privatizaci nabídla všem uchazečům o privatizovaný majetek jejich šanci. Ať se jednalo o zahraničního přímého nebo portfoliového investora, manažera státního, leč privatizovaného podniku, restituenta nebo 6 milionů držitelů investičních kuponů.

Za třetí, rámcový scénář ekonomické transformace známý pod názvem Washingtonský konsensus umožňoval představitelům jednotlivých zemí určitou účast na jeho dotvoření. Například se jednalo o odlišné scénáře privatizačního procesu (více nebo méně standardních privatizačních metod, přítomnost nebo absence kuponové privatizace, pomalejší nebo rychlejší průběh privatizace) přirozeně s tím, že alternativa neprivatizace nepřicházela v úvahu. Stejně tak nepřicházelo v úvahu, že by nedošlo k devaluaci. Její hloubka však byla předmětem vyjednávání mezi představiteli Mezinárodního měnového fondu a představiteli českého státu. Ekonomická transformace tedy měla své národní duchovní otce, kteří institucionální změně

napomáhali, ztotožňovali se s ní a reprezentovali ji před národem. Tato skutečnost současně usnadňovala průchodnost transformace postupně se utvářejícími zájmovými skupinami. Protože se v tomto období ekonomické zájmy koncentrovaly především na získání privatizovaného majetku, bylo schvalování poměrně četných privatizačních zákonů cestou, jak zabránit kolizi mezi zájmy zahraničních investorů (portfoliových i přímých), domácího managementu, původních majitelů privatizovaného majetku a jejich potomků, účastníků dražeb v malé privatizaci, družstevníků i řadových občanů – příštích držitelů investičních kuponů.

Kombinace Washingtonského konsensu s účastí na jeho dotváření domácími politiky měla za následek, že pro privatizaci (a de facto i pro ekonomickou transformaci jako celek) v České republice platila méně než pro jiné tranzitivní země pochmurná předpověď D. Ellermana: *„Záměry velké privatizace budou pravděpodobně hatit a ničit hádají poslanci, pomalí ministři a jejich úředníci, tupí lokální politici, opatrní a poněkud zmatení soudy, oportunističtí manažeři, odbory, zakopané ve svých pozicích, rebelující dělníci, rozmrzelí a přecitlivělí občané, společnosti specializované na provádění bankrotů, nelikvidní banky, vláda, která chce vždy zůstat u vesla, celkově chaotický stav postsocialistické společnosti plus přiležitostně se vyskytující deus ex machina.“*²

V každém případě lze říci, že prodej myšlenky a obsahu ekonomické transformace byl v České republice marketingově velmi dobře ošetřen. Zánik institucionálního rámce centrálně plánované ekonomiky a vznik institucionálního rámce ekonomiky tržně orientované proběhly relativně rychle a bez větších problémů.

Vstup České republiky do Evropské unie představoval druhou zásadní institucionální změnu v posledních dvaceti letech. Přípravy na vstup začaly 1. 2. 1995, kdy vstoupila v platnost Evropská dohoda. Její ratifikací byl vyjádřen zájem ČR



² Stiglitz, J.: *Základy na písku*. Ekonom, 1999, č. 23, s. 26

- ➔ o členství v EU a souhlas s procedurami, které postupně vedou k členství samému. Samotný vstup do EU se uskutečnil 1. 5. 2004, poté, kdy o východním rozšíření EU o 10 nových členských států rozhodlo zasedání EU na nejvyšší úrovni v prosinci 2002 v Kodani. Na rozdíl od ekonomické transformace vstup do EU (resp. přípravy na něj) nebyl rychlý, nebyl všeobecně spojován s pozitivními očekáváními a nenabízel žádné odměny. Nevyužíval národních duchovních otců. Probíhal podle předem stanoveného scénáře a postup byl stejný u všech kandidátských zemí.

„Euro je hlavním prvkem současné i budoucí evropské prosperity. Je jedním z největších úspěchů Evropy a měli bychom na něj být hrdí. Česká republika jakožto otevřená a dynamická ekonomika může z přijetí eura jen získat. Jednotná měna napomůže rozvoji stabilnějšího prostředí pro podniky a efektivnější alokaci zdrojů, které následně českou ekonomiku přiblíží nejvíce prosperujícím zemím eurozóny.“

Joaquín Almunia, evropský komisař pro hospodářské a měnové záležitosti, prosinec 2005

Základními kritérii pro vstup ČR a ostatních nových zemí byla kodaňská kritéria: existence fungujícího tržního hospodářství a schopnost ekonomiky vyrovnat se s konkurenčními tlaky a tržními procesy uvnitř Evropské unie. Na tato kritéria bylo vázáno splnění řady podmínek analyzovaných v kandidátských zemích v pravidelných každoročních zprávách Evropské komise o dosaženém pokroku. Zprávy zkoumaly zejména:

- zda je rovnováha mezi nabídkou a poptávkou dosahováno hrou volných tržních sil,
- zda existuje plná liberalizace cen a obchodních toků,
- zda existuje rozvinutý finanční sektor bez jakýchkoli překážek vstupu na trh i výstupu z něho,
- zda právní systém zaručuje vynutitelnost právního řádu včetně vynutitelnosti vlastnických práv,
- zda existuje makroekonomická stabilita, včetně

odpovídající stability cen, trvale udržitelných veřejných financí a finančních účtů se zahraničím,

- zda existuje dostatečně rozvinutý finanční sektor schopný nasměrovat úspory do produktivních investic.

Před vstupem do EU byla sepsána, projednávána a schvalována spousta zpráv, dokumentů a materiálů. EU zpracovala v roce 1998 dokument Přístupové partnerství, na jehož základě Česká republika připravila svůj Národní program přípravy na členství v EU, který byl každoročně aktualizován.

O rok později vznikl dokument Společné zhodnocení priorit hospodářské politiky ČR, který připravila vláda spolu s Evropskou komisí a který zahrnoval soubor střednědobých hospodářských politik, které jsou nutné k tomu, aby se ČR připravila na vstup do EU. V roce 2001 vznikl Předvstupní hospodářský program, který představoval komplexní přípravu České republiky na účast v hospodářské a měnové unii s výhradou zavedení eura. Od roku 2002 byl Národní program přípravy na členství v EU nahrazen Souhrnem zbývajících úkolů ČR pro vstup do EU.

Zásadní význam měla implementace *acquis communautaire* do českých zákonů, jejímž cílem bylo sladit českou legislativu s legislativou evropskou. O míře sladění informovaly každoroční zprávy Evropské komise o dosaženém pokroku. Míra sladění byla hodnocena za celkem 31 kapitol představujících klíčové oblasti upravené evropským právem: volný pohyb zboží, volný pohyb

osob, volný pohyb služeb, volný pohyb kapitálu, právo společností, hospodářská soutěž, zemědělství, rybolov, doprava, daně, hospodářská a měnová unie, statistika, sociální politika a zaměstnanost, energetika, průmyslová politika, malé a střední podniky, věda a výzkum, školství, telekomunikace a informační technologie, kultura a audiovizí, regionální politika, životní prostředí, ochrana spotřebitele, spravedlnost a vníro, celní unie, vnější vztahy, společná zahraniční a bezpečnostní politika, finanční kontrola, rozpočtová a finanční ustanovení, instituce, různé.

Zatímco na zachování institucionálního rámce socialistické ekonomiky neexistoval žádný zájem, resp. neexistovaly zájmové skupiny, které by byly schopny úspěšně působit ve směru jeho zachování, institucionální rámec vzniklý v průběhu ekonomické transformace již zájmy usilující o jeho zachování měl. Utvořily se velmi rychle právě během ekonomické transformace (největší podíl na jejich formování měl proces privatizace) a velmi rychle byly schopny rozeznat, že sladění české legislativy s legislativou evropskou znamená ve své podstatě přitvrzení podmínek pro podnikatelskou činnost, že to, co bylo v souladu se zákony stvořenými v průběhu ekonomické transformace, popř. převzatými z let jí předcházejících a v jejím průběhu upravenými, je v zásadním nesouladu se zákony evropskými.

Paradigma, z něhož evropské zákony vycházejí, je podstatně odlišné nejen od paradigmatu zákonů pro centrálně plánovanou ekonomiku, ale i od paradigmatu, na základě něhož byly stvořeny zákony pro čas ekonomické transformace. Je to paradigma sociálně tržní ekonomiky, v níž je chráněna hospodářská soutěž, kterou nesmí narušovat stát ani spolčování ekonomických subjektů proti ní. V zájmu hospodářské soutěže na celém území EU je umožněn volný pohyb zboží, kapitálu, osob i služeb. Současně jsou stanoveny mantinely této soutěže. Účastníci hospodářské soutěže nesmí poškozovat spotřebitele, nesmí ohrožovat životní prostředí, nesmí zacházet protiprávně se svými zaměstnanci. Stejnou váhu jako princip hospodářské

soutěže má princip ochrany slabší smluvní strany. Tou může být zaměstnanec ve vztahu k zaměstnavateli, věřitel ve vztahu k dlužníkovi, klient banky ve vztahu k bance, klient cestovní kanceláře ve vztahu k jejímu vlastníkov, minoritní akcionáři ve vztahu k akcionářům majoritním, zainteresované strany vůči akcionářům. Hospodářská soutěž se nesmí uskutečňovat jako zápas ve volném stylu, její pravidla jsou vůči účastníkům – podnikatelům – náročnější než v zemích mimo EU.

Česká podnikatelská sféra, její zájmová seskupení, její politická reprezentace a její média nestály o sociálně tržní ekonomiku. Nestály o ekonomiku s větší mírou regulace, než jaká vznikla v průběhu ekonomické transformace. Nestály o ekonomiku, v níž je chráněna slabší smluvní strana. Ochrana slabší smluvní strany byla z jejich pohledu zbytečný náklad. Začaly proto hrozit potenciálním šokem spojeným se vstupem do Evropské unie. Námitky vesměs představovaly protesty proti omezení suverenity národních států v oblasti možností vytvářet „své“ podmínky pro „své“ podnikatelské subjekty, resp. pro podnikatelské subjekty působící na území daného státu. Rozumí se podmínky měkčí, méně náročné. Logika argumentace zněla přibližně takto: *Regulace podnikatelské aktivity v zemích Evropské unie je podstatně tvrdší než v tranzitivních, budoucích členských zemích. Tyto země si ji nemohou dosud dovolit, nemají-li ztratit svou konkurenceschopnost. Potřebují delší čas na její přijetí a je otázkou, zda je vhodné, aby takováto regulace nahradila regulaci prováděnou národními státy. Ochrana zaměstnanců podle vzoru Evropské unie je stejně zbytečná a nákladná jako ochrana spotřebitelů, klientů bank či cestovních kanceláří, ochrana životního prostředí nebo ochrana minoritních akcionářů. Vtělení ochrany slabší smluvní strany do národních zákonů přinese růst nákladů domácí podnikové sféry. Ta se s růstem nákladů bude muset vyrovnat jejich přenesením do cen. Výsledkem přenesení nákladů do cen bude rychlý růst cenové hladiny, vysoká inflace. Dalším výsledkem bude ztráta konkurenceschopnosti četných podniků a dominový efekt úpadků.* →

- ➔ *Výsledkem dominového efektu úpadků bude ztráta ekonomického růstu, resp. ekonomický pokles. Výsledkem ekonomického poklesu nemůže nebýt růst míry nezaměstnanosti. Růst míry nezaměstnanosti se nutně projeví ve ztrátě sociálního konsensu. Souhrnně řečeno, vstup do EU může pro nové členské země představovat šok srovnatelný přinejmenším s ekonomickou transformací. Tím spíše, že povinností národních států se stane chránit hospodářskou soutěž a ony ztratí svou možnost chránit souěžitele, tedy vybrané podnikatelské subjekty.*

Každoročně se míra sladění české legislativy s legislativou evropskou zvyšovala, každoročně se uzavírala mezera mezi normami platnými v Evropské unii a v České republice. Institucionální rámec vzniklý během ekonomické transformace a mající charakter jakéhosi provizoria byl postupně nahrazován institucionálním rámcem evropského typu. Avšak o každý zbytek institucionálního provizoria ekonomické transformace se vedl tvrdý boj – přiměřeně síle příslušné lobbistické skupiny, její zájmové sjednocenosti, kompaktnosti, organizačním schopnostem a vynalézavosti při hledání cest k tvorbě názorů politiků i veřejnosti a především přiměřeně velikosti ztráty jí očekávané.

Negativní očekávání prognózovaná podnikatelskou sférou se po vstupu ČR do EU nenaplnila. Nenaplnila se očekávání rychlého růstu cen, nenaplnily se chmurné předpovědi o ekonomické stagnaci či dokonce poklesu, nedošlo k masivnímu růstu míry nezaměstnanosti, nedošlo ke ztrátě sociální koheze, nepotvrdily se předpovědi, že místo konvergence k ekonomické a sociální úrovni nejvyspělejších zemí EU bude docházet k opačné tendenci, k divergenci.

Nepotvrdily se proto, že podnikatelská sféra byla schopna jako celek náklady vstupu vstřebat a protože současně získala dva zásadní přínosy. První z nich představovaly úspory transakčních nákladů z titulu sjednocení pravidel pro chování podnikové sféry, druhý pak vyčištění prostředí, ve kterém se podnikatelská aktivita v České republice v dané době uskutečňovala, nahrazení institucionálního provizoria ekonomické transformace unij-

ním institucionálním rámcem. Další důvod, proč se negativní očekávání nepotvrdila, byl samozřejmě i ten, že byla do značné míry předstíraná. Jejich cílem bylo mnohdy vstup do EU pokud možno oddálit na co nejvzdálenější dobu.

Na rozdíl od ekonomické transformace přinesla příprava vstupu ČR do EU části českých politiků určitou frustraci. Podmínky vstupu byly předem dány, neexistovala šance je změnit. Smyslem východního rozšíření EU nebylo rozmělnění integrace, nýbrž její posílení. Kandidátské země včetně České republiky vstupovaly do prostoru, na němž platil ucelený soubor norem chování – určitý institucionální rámec. Nevstupovaly do tohoto prostoru s tím, že si s sebou přinesou institucionální rámce svých zemí a Evropská unie se jim přizpůsobí. Ani s tím, že různé institucionální rámce budou svobodně existovat vedle sebe. Měly možnost tuto skutečnost zjistit před podáním přihlášky ke vstupu do EU a přihlášku nepodávat. Vyjednávání o jednotlivých kapitolách implementace *acquis communautaire* do českého práva nebylo vyjednáváním o možnosti nahrazení obsahu příslušných kapitol národními specifiky, nýbrž vyjednáváním o době, na kterou bude EU ochotna připustit výjimku z pravidla. Minimalizace možnosti vyjednat o potřebě respektování národních zájmů je definičně frustrující. Míra frustrace vzrůstá tím více, čím je politik ambicióznější, čím více na něj zájmové skupiny tlačí, aby jejich zájem prosazoval jako národní, a přirozeně i tím více, čím je země menší a čím horší zkušenosti v blízké i vzdálené minulosti měla s uznáváním své suverenity. Je jen přirozené, že hodnocení vlastního obsahu i kvality přejímaného institucionálního rámce ustupují ve chvílích vypjaté politické frustrace do pozadí.

3. Plnění podmínek vstupu do eurozóny

Vstup do Evropské unie má Česká republika pět let za sebou. Před sebou má třetí zásadní institucionální změnu posledních 20 let: přijetí společné evropské měny. Nachází se opět v situaci, kdy nemůže zasahovat do pravidel hry, musí je opět pouze

akceptovat a jediné, oč může vyjednávat, je časová dimenze. Má možnost zvolit strategii urychlování přijetí eura, nebo strategii oddalování přijetí eura. Má možnost kritéria, která musí splnit, aby se kvalifikovala pro přijetí společné měny, přijmout za racionální, smysluplná a výhodná nejen pro eurozónu, ale i pro českou ekonomiku, nebo proti nim protestovat, snažit se dokazovat, že ji poškozuji,

ních dluhopisů nebo srovnatelných cenných papírů, s přihlédnutím k rozdílným definicím v jednotlivých členských státech.

3. Kritérium deficitu veřejných financí – poměr plánovaného nebo skutečného schodku veřejných financí k hrubému domácímu produktu v tržních cenách nepřekročí 3 %, s výjimkou případů, kdy poměr podstatně klesl nebo se

„Zavázali jsme se k přijetí eura, ale z toho neplyne, že je lépe udělat to dříve než později. Rozhodující je schopnost dlouhodobě plnit maastrichtská kritéria, ale také (a především) podmínky reálné ekonomické sladění. Švédsko se rovněž zavázalo přijmout euro, a přesto tak nečiní.“

Robert Holman, člen bankovní rady ČNB a profesor Národohospodářské fakulty Vysoké školy ekonomické v Praze, září 2008

a víceméně je bojkotovat. Poukazovat na to, že kritéria jsou náhodně volená, popřípadě zastaralá a že existují i členské země eurozóny, které je neplní.

Podmínky vstupu do eurozóny jsou dány splněním šesti maastrichtských kritérií:

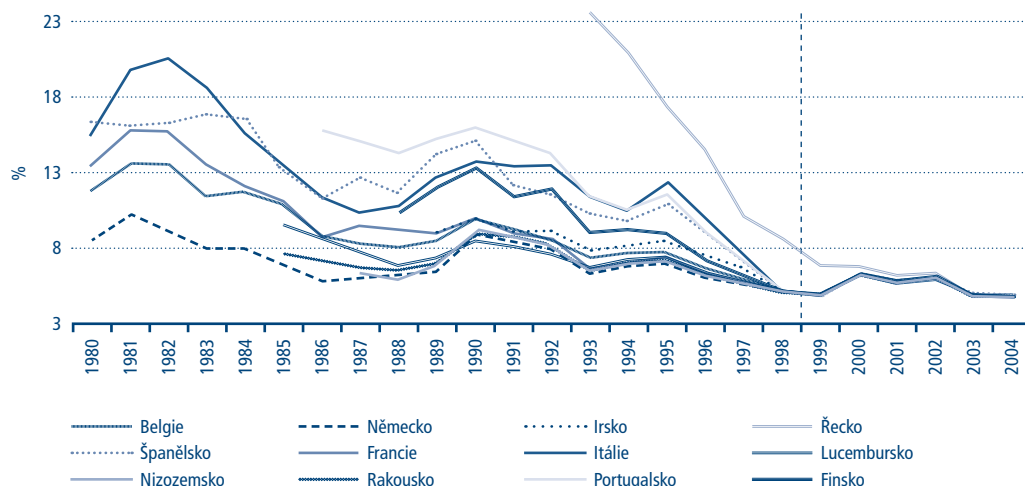
1. Kritérium cenové stability – členský stát vykazuje dlouhodobě udržitelnou cenovou stabilitu a průměrnou míru inflace, sledovanou během jednoho roku před šetřením, která nepřekračuje o více než 1,5 procentního bodu míru inflace těch – nanejvýše tří – členských států, které dosáhly nejlepších výsledků v oblasti cenové stability. Inflace se měří pomocí indexu spotřebitelských cen na srovnatelném základě (HICP), který bere v úvahu rozdílnosti v národních definicích.
2. Kritérium dlouhodobých úrokových sazeb – v průběhu jednoho roku před šetřením průměrná dlouhodobá nominální úroková sazba členského státu nepřekračuje o více než 2 procentní body úrokovou sazbu těch – nanejvýše tří – členských států, které dosáhly nejlepších výsledků v oblasti cenové stability. Úrokové sazby se zjišťují na základě dlouhodobých stát-

systematicky snižoval, až dosáhl úrovně, která se blíží referenční hodnotě, anebo překročení nad referenční hodnotu bylo pouze výjimečné a dočasné a poměr zůstává blízko k referenční hodnotě.

4. Kritérium veřejného dluhu – poměr veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu v tržních cenách nepřekročí 60 %, kromě případů, kdy se poměr dostatečně snižuje a blíží se uspokojivým tempem k referenční hodnotě.
5. Kritérium stability kurzu měny a účasti v ERM II – členský stát dodržuje normální flukтуаční rozpětí, které je stanoveno mechanismem směnných kurzů Evropského měnového systému (ERM II), bez značných napětí během alespoň dvou posledních let před šetřením. Zejména v tomto období nedevaluje kurz své měny vůči euru z vlastní iniciativy. Konkrétní podmínky účasti v ERM II stanoví dohoda podepsaná prezidentem Evropské centrální banky a guvernérem České národní banky. Před podepsáním dohody bude rozhodnuto o centrální paritě české koruny k euru a o standardním flukтуаčním rozpětí pro povinné intervence zúčastněných centrálních bank.



→ **Graf č. 1 » Konvergence dlouhodobých úrokových sazeb v zemích eurozóny (úrokové sazby z 10letých vládních dluhopisů, roční sazby v %)**



Pramen: http://www.zavedenieura.cz/cps/rde/xchg/euro/xsl/cr_euro_podnikatel.html

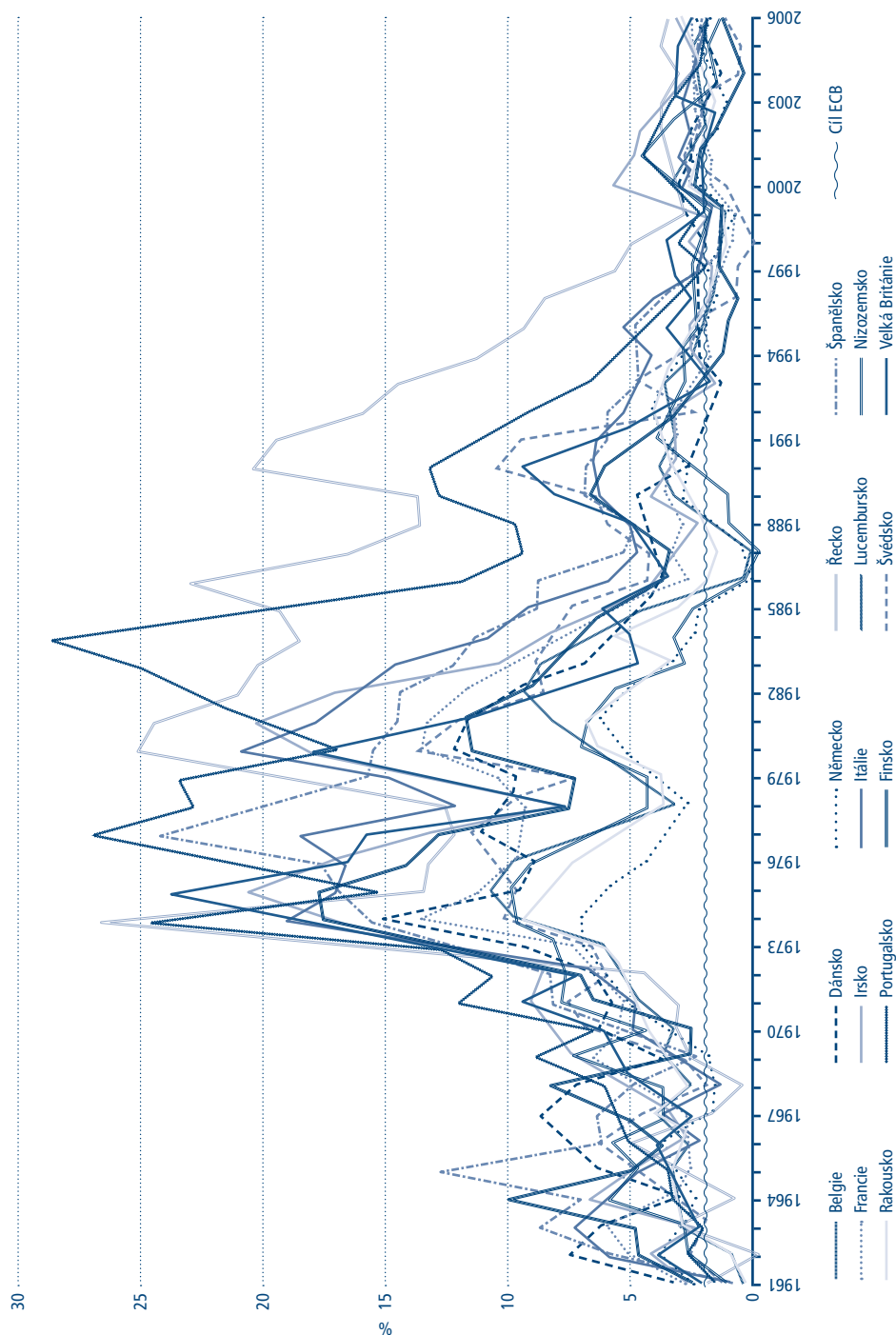
6. Konvergence v legislativní oblasti — podmínka nezávislosti centrálních bank včetně zákazu financování veřejných institucí ze zdrojů centrálních bank a zákazu zvýhodněného přístupu ke zdrojům úvěrových institucí.

Kritéria jsou konstruována tak, aby žádný z členských států eurozóny nemohl společnou měnu a její stabilitu ohrozit. Fiskální kritéria byla zvolena proto, že země, která je finančně nestabilní, je snadno zranitelná. Země, jejíž veřejné finance jsou charakteristické deficity a hlubokým zadlužením, jsou citlivější na hospodářské cykly, na snížení tempa ekonomického růstu a růst nezaměstnanosti, na snížené možnosti výběru daní a zvýšené požadavky na výdaje v situaci recese, na nepřízeň investorů a působení řady dalších faktorů. Cenová stabilita a nízká inflace jsou smysluplné nejen pro existenci společné měny, ale i jako součást podmínek pro uskutečňování podnikatelské aktivity a pro zachování společenského konsensu. Podmínka zákazu devalvací z vlastní iniciativy během účasti v ERMII zabraňuje kompetitivním

devalvacím, které by mohly poškodit jiné členské státy a měnovou unii jako celek. Podmínka nezávislosti centrálních bank zabraňuje jejich závislosti na politicích dané země a na politickém cyklu. Kritéria jsou nesporně smysluplná, nicméně na kandidáty členství v eurozóně kladou vyšší nároky než samotné členství v Evropské unii.

Podívejme se nyní, v jakém stavu se nachází v současné době plnění maastrichtských kritérií Českou republikou. Konvergenční zpráva Evropské komise za rok 2008 nehodnotí Českou republiku nikterak příznivě. Své hodnocení nezačíná od plnění prvního kritéria, inflace, nýbrž od plnění kritéria posledního, jímž je legislativní kompatibilita. Nachází zde řadu překážek vstupu ČR do eurozóny. Zásadní překážkou je nedostatečná míra nezávislosti České národní banky. Česká národní banka je povinna podávat Poslanecké sněmovně nejméně dvakrát ročně k projednání zprávu o měnovém vývoji. Pokud se Poslanecká sněmovna usnese na zpracování revidované zprávy, musí ji Česká národní banka do 30 dnů podle tohoto usne-

Graf č. 2 » Konvergence inflace v zemích EU-15 (roční míry inflace v %)



Pramen: Jedna mena pro jednu Evropu, Cesta k euru, Evropská komise, 2008



- sení doplnit. Česká národní banka předkládá Poslanecké sněmovně rovněž roční zprávu o svém hospodaření. Poslanecká sněmovna ji může schválit, vzít na vědomí nebo odmítnout. Jestliže ji odmítne, je Česká národní banka povinna do 6 týdnů předložit zprávu zpřesněnou a doplněnou podle požadavků Poslanecké sněmovny. Konvergenční zpráva Evropské komise konstatuje, že **právní možnost Poslanecké sněmovny žádat o doplnění zprávy o měnovém vývoji, stejně tak jako pravomoc Poslanecké sněmovny schvalovat nebo zamítnout roční zprávu o hospodaření mohou ohrozit institucionální (event. finanční) nezávislost České národní banky.**

Podle zákona o finanční arbitráži poskytuje Česká národní banka v odůvodněném rozsahu na své náklady administrativní zajištění výkonu činnosti arbitra včetně úhrady výdajů spojených s činností osob pověřených podle zákona. Plat a další stanovené požitky arbitra a jeho zástupce jsou též nákladem ČNB. **Toto ustanovení představuje podle Konvergenční zprávy Evropské komise formu financování závazků náležejících do veřejného sektoru a je v rozporu se zákazem monetárního financování.**

„Česká republika nemůže bezdůvodně oddalovat přijetí společné měny. Pokud bude ČR plnit všechny podmínky, bylo by dlouhodobé odmítání vstupu do eurozóny porušením přístupové smlouvy. Reálný termín přijetí je nyní v roce 2012; ekonomika je na vstup do eurozóny připravena.“

Martin Jahn, viceprezident Svazu průmyslu a dopravy ČR, září 2008

Celkové hodnocení legislativy v České republice Konvergenční zprávou Evropské komise vyznívá v tom smyslu, že zákon o České národní bance a zákon o finanční arbitráži nejsou plně slučitelné s články 108 a 109 Smlouvy o založení Evropského společenství a se Statutem ESCB a ECB. Kromě výše uvedených dvou základních problémů obsahuje zákon o České národní bance četné dílčí nepřesnosti a nedokonalosti vztahující se k roli ECB

v oblasti mezinárodní spolupráce, sběru statistických dat a jmenování externích auditorů, podpory hladkého fungování platebních systémů, personální nezávislosti a zákazu monetárního financování.

Konvergenční zpráva Evropské centrální banky 2008 je stručnější, ale vyznívá stejně. Citujeme: „Česká legislativa nesplňuje veškeré požadavky týkající se nezávislosti centrální banky a právní integrace do Eurosystému. Česká republika je členským státem s dočasnou výjimkou pro zavedení eura, a musí tudíž splňovat všechny požadavky podle článku 109 Smlouvy.“

Obě zprávy se kriticky vyjadřují především k otázce udržitelnosti veřejných financí. Konvergenční zpráva Evropské komise říká jednoznačně, že Česká republika se nachází ve vysokém stupni rizika udržitelnosti rovnováhy veřejných financí a upozorňuje na skutečnost, že prognózy relevantních proměnných naznačují, že nebude možno zajistit stabilizaci poměru veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu. Při započtení výdajů spojených se stárnutím obyvatelstva by dokonce mohl poměr veřejného dluhu k HDP dosáhnout 60 % již v roce 2020 a více než 350 % v roce 2050. Zprávu nepříznivě ovlivnila skutečnost, že v době

jejího vydání nebyla s Českou republikou ještě ukončena procedura při nadměrném schodku, která byla na ČR uvalena již v roce 2004. Na druhé straně byl závěr o vysokém stupni rizika formulován několik měsíců před propuknutím finanční krize, která stavu veřejných financí nepochybně neprospěje.

Poslední Konvergenční program České republiky je v Konvergenční zprávě Evropské komise hod-

Tabulka č. 1 » Stav plnění maastrichtských kritérií Českou republikou

Kritérium	Definice	Referenční hodnota	Skutečnost v roce 2008
Veřejné finance	Vládní deficit nesmí přesáhnout hodnotu 3 % HDP	3 %	1,2 %
	Veřejný dluh nesmí přesáhnout úroveň 60 % HDP	60 %	28,8 %
Inflační kritérium	Roční průměrná inflace nejvýše 1,5 procentního bodu nad průměrem inflace ve třech zemích EU s nejlepší cenovou stabilitou	4,1 %	6,4 %
Stabilita dlouhodobých úrokových sazeb	Výnos desetiletých vládních dluhopisů nejvýše 2 procentní body nad průměrem výnosů ve třech zemích EU s nejlepší cenovou stabilitou	6,6 %	4,7 %
Stabilita směnného kurzu	Minimálně dvouletý pobyt v ERM II bez vnitřního pnutí	Česká koruna prozatím není zapojena do ERM II	

Pramen: http://www.zavedenieura.cz/cps/rde/xchg/euro/xsl/cr_euro_podminky_prijeti.html

nocen poměrně zdrženlivě. Komise konstatuje, že program je konzistentní s korekcí nadměrného schodku v roce 2008, jeho realizace však předpokládá pokračovat v omezování výdajů a v monitoringu fiskálních důsledků daňových opatření provedených v rámci stabilizačního balíčku. A ještě několikrát opakuje: Česká republika zůstává stále v pásmu vysokého rizika pro udržitelnost veřejných financí.

Doporučení Konvergenční zprávy Evropské centrální banky z května 2008 říká, že pro vytvoření prostředí podporujícího udržitelnou konvergenci v České republice je mimo jiné nutné nastoupit udržitelnou a důvěryhodnou cestu fiskální konsolidace a zlepšit fiskální rámec. Konsolidační plán vlády není dostatečně ambiciózní a podléhá rizikům. Vzhledem k nebezpečí, že se makroekonomické prostředí může vyvíjet méně příznivě, by měly být stanoveny ambicióznější cíle. Pro zvýšení flexibility trhu práce bude rovněž nutné zlepšit jeho fungování. Zároveň bude důležité zajistit, aby růst mezd odrážel růst produktivity práce, podmínky na trhu práce a vývoj v konkurenčních zemích. Kromě toho bude nutné posílit vnitrostátní politiku změřenou na podporu konkurence na trzích zboží a služeb a pokračovat v další liberalizaci regulovaných sektorů, především pak sektoru

energetiky. Takováto opatření spolu s měnovou politikou, která se zaměřuje na dosažení stability, pomohou vytvořit prostředí posilující udržitelnou cenovou stabilitu a podpořit konkurenceschopnost i růst zaměstnanosti.

Představitelé České republiky se k plnění podmínek vstupu do eurozóny vyjádřili ve společném materiálu Ministerstva financí ČR a České národní banky nazvaném „Vyhodnocení plnění maastrichtských konvergenčních kritérií a stupně ekonomické sladění ČR s eurozónou“ takto:

„Pokud jde o maastrichtská konvergenční kritéria, přestává být stav veřejných financí poté, co byla s Českou republikou ukončena procedura při nadměrném schodku, hlavní bariérou jejich plnění. S odezněním jednorázových inflačních vlivů přechodně výrazně zvyšujících inflaci v roce 2008 dojde ke znatelnému snížení inflace k hodnotám umožňujícím plnění kritéria cenové stability, k čemuž přispěje i nový inflační cíl ČNB platný od roku 2010. Kritérium dlouhodobých úrokových sazeb je a s velkou pravděpodobností nadále bude bez problému plněno. Kritérium kurzové stability Česká republika neplní z důvodu své neúčasti v kurzovém mechanismu ERM II. Současná světová finanční krize mimo jiné zvyšuje kolísavost vývoje kurzu koruny, a plnění kurzového kritéria po případ-



- něm vstupu do ERM II by tak mohlo být velmi obtížné...

V podmínkách světové finanční krize jsou jak výhled plnění maastrichtských konvergenčních kritérií, tak zejména udržení a další zvyšování dosaženého stupně sladění české ekonomiky s eurozónou značně nejisté. V této situaci proto nelze dospět k závěru, že bylo dosaženo dostatečného pokroku při vytváření podmínek pro přijetí eura, aby mohlo dojít ke stanovení cílového data vstupu do eurozóny. Proto Ministerstvo financí a Česká národní banka v souladu se schválenou Aktualizovanou strategií přistoupení České republiky k eurozóně doporučují vládě toto datum prozatím nestanovovat... Případný vstup do ERM II v aktuálních podmínkách světové finanční krize by bylo možno navíc považovat za poměrně rizikový, a to nejen z pohledu plnění kurzového kritéria, ale obecně z pohledu obezřetné hospodářské politiky.“

4. Nositelé přínosů, nositelé ztrát

Jaké zájmové skupiny jsou ve hře v případě přijetí společné evropské měny? Pomyslná dělicí čára mezi přívrženci rychlého zavedení společné evropské měny a jeho odpůrci vede především mezi sektorem nefinančním a sektorem finančním. Zatímco nefinanční sektor bude hlavním příjemcem přínosů ze zavedení eura, finanční sektor bude hlavním nositelem ztrát. V okamžiku přijetí společné evropské měny se mezinárodní obchod České republiky se členy eurozóny změní v obchod vnitřní. Podnikatelé z nefinančního sektoru, z reálné ekonomiky již nebudou muset platit poplatky za konverzi koruna-euro, nebudou muset vést jedny účty v korunách a jedny v eurech, nebudou se muset obávat změny směnného kurzu a platit nemalé částky za zajištění proti kurzovému riziku. Hodnota jejich aktiv se nebude měnit v závislosti na vývoji kurzu koruny a své aktivity budou moci plánovat bez ohledu na tento vývoj.

Finanční sektor, jemuž sektor nefinanční platil za konverzi korun na eura a eur na koruny a za zajištění proti kurzovému riziku, utrpí ztrátu. Konverze korun na eura a eur na koruny se stane minulostí a s ní i potřeba zajišťování proti kurzovému riziku. Vzhledem k tomu, že z celkového objemu konverzí na českém bankovním trhu jich čtyři pětiny představují konverze mezi korunami a eurem, je zřejmé, že ztráta bude nemalá. Na konferenci „Zájmy České republiky a přijetí společné evropské měny“, jejímž pořadatelem byla NEWTON College, a. s. v září 2008, odhadl roční ztráty českých bank spojené se zavedením společné evropské měny Pavel Sobíšek, který uvedl: „Existence koruny vedle eura stojí podnikatelskou sféru a občany nemalé prostředky, které vydělávají, tj. získávají banky. Objem těchto prostředků jsem se pokoušel odhadovat – a tady se omlouvám za poměrně velké rozpětí, které uvedu. Vycházelo mi ročně 20–30 miliard korun. Možná má ČNB přesnější odhady tohoto čísla. Trošku se divím, že zastánci rychlého přijetí eura ještě nepřišli s tímto argumentem. Také na lepší vnímání eura veřejností by jistě působila znalost toho, že neexistence eura znamená zbytečné náklady placené bankám.“³

Není zřejmě náhodou, že žádná z bank působících na území České republiky nezastává žádné oficiální stanovisko k zavedení společné evropské měny. Neexistuje ani žádné oficiální stanovisko České bankovní asociace. Přimět komerční banky nebo Českou bankovní asociaci k vyjádření k zavedení eura prakticky nelze.

Skutečnost, že ztráty finančního sektoru spojené se zavedením eura jsou příjmy sektoru nefinančního a vice versa, se může jevit z makroekonomického hlediska jako hra s nulovým součtem – jeden sektor získá, druhý ztratí a z hlediska české ekonomiky jako celku se náklady a přínosy vzájemně vykompenzují. Avšak české banky, které inkasují od českých ekonomických subjektů finanční prostředky za konverzi měn, za vedení účtů v eu-

³ Sobíšek, P.: *Přijetí eura: komu prospěje, koho poškodí*. In: *Zájmy České republiky a přijetí společné evropské měny*. NEWTON College, a. s., Vzdělávací středisko na podporu demokracie, Praha 2008, s. 123–126

Box č. 1 » Potřebujete se zajistit proti kurzovému riziku?**Bariérová měnová opce**

Potřebujete se zajistit proti nežádoucímu vývoji měnového kurzu? Jste zároveň ochotni přijmout určitou míru rizika, a tím snížit cenu zajištění o 10–90 % ve srovnání se standardní měnovou opcí? Pak můžete využít bariérovou měnovou opci. Tyto opce se dělí na typ „knock in“ a typ „knock out“. Opce typu knock in se chovají stejně jako měnové (nákupní či prodejní) opce, jsou-li během své existence aktivovány. Opce knock out se chovají stejně jako měnové (nákupní či prodejní) opce, nejsou-li během své existence deaktivovány (pak zanikají). Míra přijatého rizika vyplývá z charakteru bariérových měnových opcí.

Cross currency swap

Potřebujete účinný nástroj k zajištění měnového i úrokového rizika? Pak můžete využít operaci měnový swap typu CCS (Cross Currency Swap). Jde o dohodu o výměně jistiny dvou měn a úrokových nákladů s nimi spojených. Strana A se zavazuje koupit od strany B peněžní prostředky v měně 1 za určité množství prostředků v měně 2, a to k pevně sjednanému datu, a zároveň se zavazuje ke zpětnému prodeji stejného množství peněžních prostředků v měně 1 za určité množství prostředků v měně 2, a to ve stejném kurzu a k pevně sjednanému pozdějšímu datu (nejpozději za rok od uzavření obchodu). Během trvání obchodu si strany navzájem platí úroky z měn, které si od sebe na začátku obchodu nakoupily.

Měnový forward

Potřebujete získat finanční prostředky v určité měně za předem známých podmínek? Pak je vám k dispozici operace měnový forward čili nákup nebo prodej jedné měny za jinou měnu v kurzu předem dohodnutém zúčastněnými stranami. Vypořádání obchodu proběhne k datu termínové valuty (tedy později než za 2 pracovní dny od data uzavření obchodu), nejdéle však do jednoho roku od data uzavření obchodu. Minimální objem jednoho obchodu činí 20 000 USD nebo ekvivalent této částky v jiné měně obchodované na mezibankovním trhu.

Pramen: Komerční banka, http://www.kb.cz/cs/seg/seg4/need_hedging.shtml

rech a především za zajištění proti kurzovému riziku, si je nemohou plně ponechat, protože i ony jsou vystaveny kurzovým rizikům, proti kterým se musí zajišťovat. Z tohoto pohledu vychází tedy zavedení eura jako hra s kladným, nikoli s nulovým součtem.

Dělicí čára mezi finančním a nefinančním sektorem jako odpůrcem a zastáncem urychleného zavedení eura je přirozeně jistým zjednodušením problému. Přijetí eura poškodí bezprostředně všechny podnikatele, jimž k dobrým ekonomickým výsledkům pomáhají změny měnového kurzu, které jsou schopni sami nebo s pomocí expertů z finanční sféry ekonomiky efektivně předvídat nebo se proti nim zajišťovat, a přinese výhody všem podnikatelům, pro jejichž aktivity je výhodné mít důvěryhodnou měnu přijímanou doma i v zahraničí, s kurzem pokud možno stabilním.

Podnikatele, jejichž úspěch v mezinárodním obchodu nemá svůj základ v reálné ekonomice,

ale ve spekulaci s vývojem kurzu koruny, přiměje zavedení eura hledat novou cílovou funkci jejich podnikání, nebo toto podnikání opustit. Častými oběťmi zavedení eura se mohou stát dovozci zboží do České republiky za účelem jeho dalšího prodeje i vývozci bez vazby na výrobce schopné konkurovat nižšími náklady nebo vyšší kvalitou zboží. Národní plán zavedení eura této skupině podnikatelů (obvykle spíše malých) adresuje naléhavé varování a výzvu zároveň: „*Především menší podniky, které plánují spíše v krátkodobější než dlouhodobější perspektivě, mohou mít s přechodem na euro menší finanční a organizační problémy, a to zvláště v případě, že jejich aktivity nespočívají prvotně v mezinárodním obchodě. Svou obchodní strategii plánují s ohledem na momentální či krátkodobou výhodnost či nevýhodnost kurzu, což jim dává do jisté míry možnost „spekulativního“ ekonomického chování. S příchodem společné měny budou ovšem přinuceny orientovat se minimálně*



→ *ve střednědobém horizontu, a to v zájmu udržení své konkurenceschopnosti a v přhraničních oblastech také pro případ přímé konfrontace se zeměmi eurozóny. Nezbytné je také promýšlet dopředu smlouvy se zřetelem na tyto nové okolnosti. Aspekt střednědobého a dlouhodobějšího vnímání je efektivní uplatnit také pro ohodnocení pozic svých obchodních partnerů a nejbližšího externě spolupracujícího prostředí s cílem vyvarovat se toho, aby kolize vnějšího subjektu přivedla kolizi vlastní firmy. Tato hodnocení je účelné provést s dostatečným předstihem tak, aby šlo také v předstihu volit spolehlivé a konkurenceschopné obchodní partnery a případně nový hlavní cíl podnikání v podmínkách eurozóny.“⁴*

Naprostá většina českého nefinančního sektoru je pro urychlené zavedení eura. Svaz průmyslu a dopravy ČR uspořádal v září 2008 anketu mezi 1000 členskými firmami. Odpovědělo na ni 211 subjektů, mezi nimi i některé členské svazy a asociace (Sdružení automobilového průmyslu, Svaz českých a moravských výrobních družstev, Asociace inovačního podnikání ČR a další). Za faktor, který nejvíce ohrožuje podnikání, označili respondenti výkyvy měnového kurzu koruny. (Faktory ohrožující podnikání v České republice byly hodnoceny na základě přiřazování hodnot od jedné do pěti s tím, že 5 znamenalo největší ohrožení, 1 ohrožení nejmenší. Za faktor nejvíce ohrožující podnikání označilo výkyvy kurzu koruny celkem 161 respondentů a celková přiřazená hodnota byla 3,4.) Naprostá většina respondentů (82 %) uvedla, že přijetí eura pomůže řešit problematiku rozkývaného kurzu koruny a napomůže jejich podnikání.

Stejný názor jako Svaz průmyslu a dopravy ČR zastává i Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů ČR. Na konferenci „Zájmy České republiky a přijetí společné evropské měny“ uvedla například S. Deelenová, že se stále více rozvírají nůžky mezi rychlostí, kterou se mění eko-

nomický svět, a rychlostí, kterou je na to schopna reagovat Česká národní banka. Její rozhodnutí jsou založena na statistických datech a ta jsou pochopitelně nějaký čas stará. Z tohoto pohledu prvek nestability, kterou vnáší měnový kurz a kurzová rizika, je možné skutečně odstranit jen urychleným přijetím eura.

Radek Špicar ze Škody Auto poukázal na stejné konferenci na některé problémy spojené s využíváním zajištění proti kurzovému riziku – hedgingu: „Hedging je jedna z forem obrany proti posilování měny, nicméně mě vždy napadá, když nám někdo doporučuje, abychom ho využívali, zda skutečně v některé bance někdy hedging vyjednávat byli. Velmi pochybuji o tom, že vůbec vědí, o čem hovoří. Je to nástroj, který se dá použít, ale nástroj, který je administrativně poměrně náročný, rozhodně něco stojí a je velmi složitě realizovatelný, když neznáte termín pro přijetí eura, vůči kterému byste se mohli zahedgovat. Navíc, hedging je ještě myslitelný pro velké podniky, pro malé a střední je jeho použití velmi těžké.“⁵

Je třeba poznamenat, že volání po zavedení eura ze strany podniků nefinanční sféry bylo tím silnější, čím více kurz koruny posiloval vůči euru. V druhé polovině roku 2008 se sešli představitelé Svazu průmyslu a dopravy ČR, Hospodářské komory ČR a Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů ČR. Jednoznačně se shodli nejen na potřebě stanovení termínu přijetí eura, ale především na hodnocení rychle posilujícího kurzu koruny jako škodlivého pro českou ekonomiku: „Dopady rekordně posilující koruny do hospodářství můžou být skutečně závažné. Zdaleka se netýkají pouze některých exportérů, ale mohou reálně ohrozit celou ekonomiku. Problémy se přenášejí i na subdávatele exportérů, na oblast cestovního ruchu a dalších služeb. Tuzemským podnikům v poslední době výrazně klesá schopnost sjednávat nové zakázky. Důsledkem již nejsou jen nižší zisky,

⁴ Národní plán zavedení eura v České republice. Ministerstvo financí ČR, květen 2007

⁵ Špicar, R.: Význam zavedení eura z pohledu nadnárodní firmy. In: Zájmy České republiky a přijetí společné evropské měny. NEWTON College, a. s., Vzdělávací středisko na podporu demokracie, Praha 2008, s. 137–139

ale v případě řady společností propad do ztrát a ohrožení pracovních míst, snížení konkurenceschopnosti i ohrožení samotné další existence.“⁶

V současné době (březen 2009) si již výrobci a exportéři na rekordně posilující korunu stěžovat nemohou. Po velmi dlouhém a masivním posilování, po dosažení rekordních hodnot koncem července 2008 česká koruna otočila a začala klesat, a to v situaci, kdy guvernér ČNB slovně intervenoval proti kurzu koruny a kdy – ve stejnou dobu – došlo k počátku posilování amerického dolaru vůči euru. Na otázku, do jaké míry byl začátek

českou a polskou měnu proti euru, když spekoval, že česká měna oslabí během 6 měsíců až k úrovni 32 korun za euro a do 12 měsíců svůj propad zkoriguje na 30 korun za euro. Na jeho prognózu reagovala koruna prudkým poklesem – na 29,66 Kč za euro. Na změnu prognózy zareagovala stejně rychle: posílila na 28,55 Kč za euro. Banka Goldman Sachs uvedla, že už se nedomnívá, že středoevropské měny – včetně české koruny – budou dále výrazně oslabovat.

Její analytici Thomas Stolper a Themos Fiotakis ve zprávě klientům uvedli: „Dlouho jsme zastávali

„My v této chvíli už nemáme možnost volby, zda euro zavést, či nikoli. My se k tomu musíme jednou odhodlat, musíme ho přijmout, ale právě proto musíme hovořit o rizicích tohoto kroku, abychom je minimalizovali.“

Vladimír Tomšík, člen bankovní rady ČNB, září 2008

oslabování kurzu koruny výsledkem intervence guvernéra ČNB a do jaké míry souvisel s posílením dolaru, neexistuje věrohodná odpověď.

Zatímco rychle a dlouhodobě posilující koruna byla bezpečným přístavem pro spekulanty na zhodnocování koruny a současně morovou ranou pro výrobce a exportéry, rychle oslabující koruna začala znepříjemňovat život dovozcům. Sílu volání po zavedení eura ze strany výrobců a exportérů poněkud ztlumila.

Spekulanti přestali spekulovat na zhodnocování koruny a začali spekulovat na její znehodnocování. Banka Goldman Sachs se se svými spekulacemi netajila. Prozradila, že na spekulaci s oslabením koruny vydělala více, než předpokládala.

Podle agentury Bloomberg americká investiční banka Goldman Sachs 19. 2. 2009 uvedla, že uzavřela svou obchodní pozici, která sázela na to, že středoevropské měny včetně české koruny čeká oslabení. Goldman Sachs doporučoval prodávat

názor, že měny regionu střední a východní Evropy pravděpodobně budou oslabovat v důsledku neudržitelných nerovnováh. Ale po prudkém oslabení v posledních týdnech a měsících nyní vidíme několik faktorů, které ukazují, že tyto měny už dále slábnout nebudou. Oslobování středoevropských měn se přesunulo od makroekonomického trendu ke spekulativnímu přestřelování.“ **Banka Goldman Sachs** současně uvedla, že již dále nechce pokračovat v těchto spekulativních obchodech také proto, že již dosáhla svého 6% cíle, když uzamkla zisk dosahující přibližně 7,9%, a oznámila, že uzavřela své obchodní pozice, jimiž na oslabení koruny spekovala. Nyní očekává, že koruna posílí. (Není bez zajímavosti, že na konferenci „Zájmy České republiky a přijetí společné evropské měny“ uvedl představitel banky Goldman Sachs Vladimír Dlouhý, že vzhledem k měnícím se politickým a ekonomickým událostem by bylo na místě oznámit během příštího půlroku – tedy při-



⁶ Kázecký, S.: Český průmysl a euro. In: *Zájmy České republiky a přijetí společné evropské měny*. NEWTON College, a. s., Vzdělávací středisko na podporu demokracie, Praha 2008, s. 127–130

- bližně v období září 2008 až březen 2009 – datum přijetí eura. Premiér Mirek Topolánek oznámil, že datum přijetí eura oznámí v listopadu 2009.)

Oslabování koruny přináší České národní bance přinejmenším stejné množství starostí jako předchozí rychlé posilování. Člen bankovní rady ČNB Pavel Řežábek uvedl (23. 2. 2009), že nedávné výrazné oslabení koruny není o fundamentech, že odráží nesprávné hodnocení středoevropského regionu a že k umazání ztrát koruny dojde do příštího rozhodování bankovní rady. Viceguvernér ČNB Miroslav Singer se vyjádřil, že jakkoliv se kurz v současné době pohybuje nad hladinou 28 Kč za euro, zkoriguje své znehodnocení a poté bude stabilní a průměrný letoší kurz bude 25,80 Kč za euro a dodal, že „prognózu kurzu zveřejňujeme proto, abychom trhu dali úplnou informaci o všech předpokladech prognózy, a tím mu umožnili lépe chápat a snad i přijímat rozhodnutí, ne proto, že bychom se k ní snažili dostat, a že pro delší období pracuje s modelem náhodné procházky kolem trendu obohaceným mj. o výsledek prognózy či nějaká očekávání sentimentu investorů“. Viceguvernér ČNB Mojmir Hampl napsal deníku Financial Times dopis, ve kterém vyjádřil nespokojenost s tím, že

nancí se zhoršuje. Ano, trh s nemovitostmi a hypotékami poněkud ochladl. Ano, oslabení koruny z posledních měsíců není všelékem, protože mnoho exportérů se zajistilo proti jejímu dalšímu posílení a nyní ztrácí. Ale velikost těchto problémů bledne ve srovnání se zbytkem regionu. Česká ekonomika prostě není v situaci velké nerovnováhy a makroekonomické nestability a české domácnosti nejsou vůbec zadluženy v zahraničních měnách.“⁷

V kontextu spekulací investorů na oslabení koruny a jejich útěku od ní si nelze nepoložit dvě celkem zásadní otázky:

1. Lze si v současné době představit v duchu teorie optimální měnové oblasti větší asymetrický šok než útok na měnu?
2. Jaká je reálná míra autonomie České národní banky v době finanční a ekonomické krize?

Třetí otázku dostal Alexandr Vondra v Hospodářských novinách 27. 2. 2009. Zní takto: „Bylo by dnes České republice lépe, kdyby měla euro?“

A odpověděl na ni takto: „Teď a tady? Možná krátkodobě můžeme mít mírný prospěch z toho, že máme volný měnový kurz. V době, kdy se hroutí vývoz všem exportním ekonomikám, nám slabší koruna přece jen může trochu pomoci. Ale ze střed-

„Kdybychom měli euro, tak už v tom lítáme jako všichni ostatní. Zaplat' pánbůh za korunu.“

Mirek Topolánek, předseda vlády ČR, listopad 2008

Česko bývá zařazováno do regionu střední a východní Evropy, který podle některých komentátorů stojí na pokraji katastrofy. A upozornil na to, že střední a východní Evropa není homogenní region a jiné středoevropské a východoevropské státy mají větší problémy. Citujeme: „Ano, současná krize má a bude mít viditelný dopad na český domácí produkt a zaměstnanost. Ano, deficit veřejných fi-

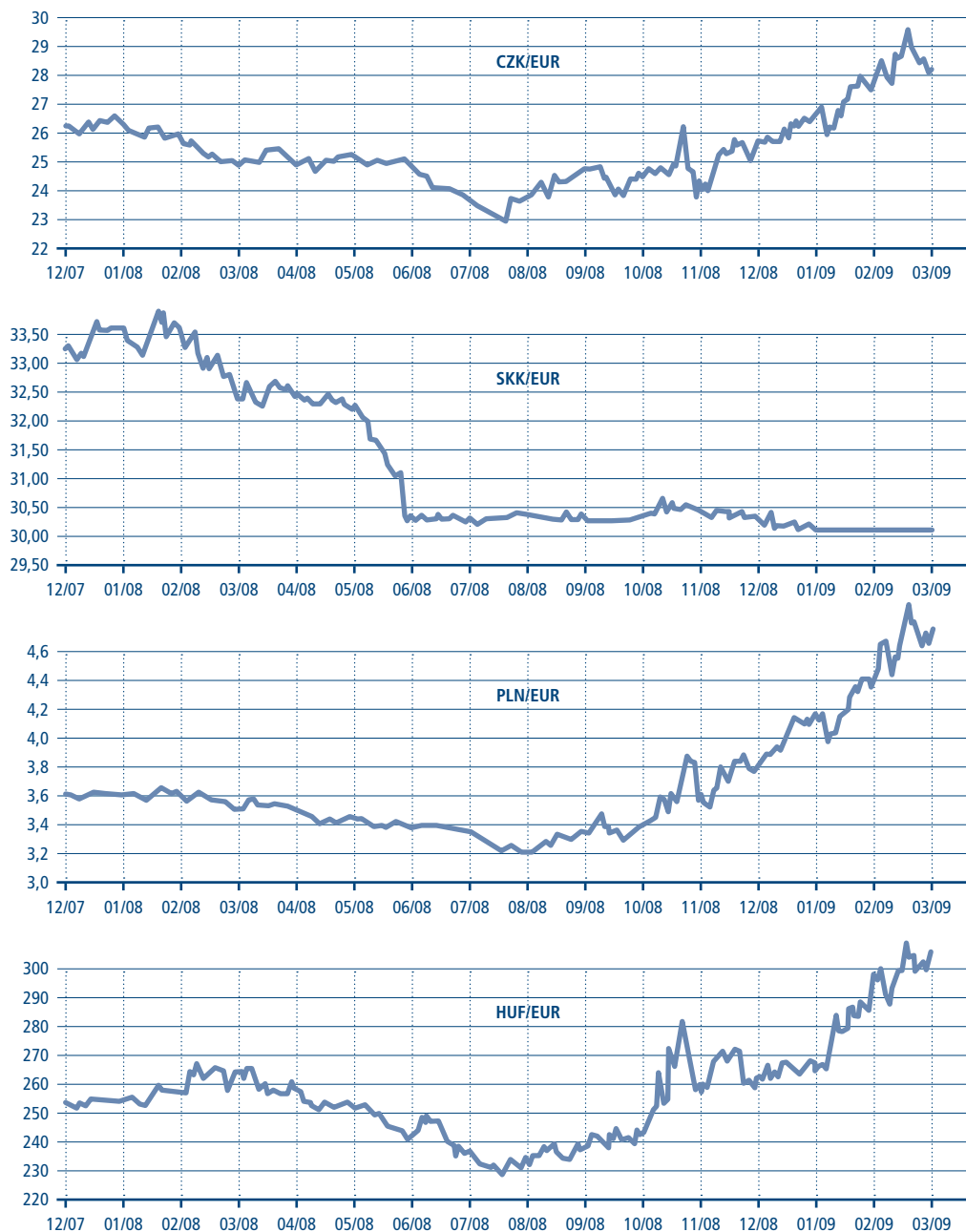
nancí se zhoršuje. Ano, trh s nemovitostmi a hypotékami poněkud ochladl. Ano, oslabení koruny z posledních měsíců není všelékem, protože mnoho exportérů se zajistilo proti jejímu dalšímu posílení a nyní ztrácí. Ale velikost těchto problémů bledne ve srovnání se zbytkem regionu. Česká ekonomika prostě není v situaci velké nerovnováhy a makroekonomické nestability a české domácnosti nejsou vůbec zadluženy v zahraničních měnách.“⁸

Čím je zájmová skupina silnější a kompaktnější, tím usilovněji bojuje za zachování statu quo, pokud se cítí být poškozena nadcházející změnou, nebo za uskutečnění změny, pokud od ní očekává budoucí prospěch. Velké, nekompatní zájmové

⁷ Komunismus padl před 20 lety a Česko není východní Evropa, vzkázal Hampl západu. <http://ekonomika.ihned.cz>, 26. 2. 2009

⁸ Bude lepší jet na velkém parníku. Rozhovor s Alexandrem Vondrou, vicepremiérem pro evropské záležitosti. Hospodářské noviny, 27. 2. 2009

Graf č. 3 » Vývoj kurzů české koruny (CZK), slovenské koruny (SKK), polského zlotého (PLN) a maďarského forintu (HUF) vůči euru (EUR) od prosince 2007



Pramen: <http://www.patria.cz>



- skupiny obvykle do sporu o přijetí nebo načasování institucionální změny zasahují z vlastní vůle jen málo nebo vůbec ne, jsou si obvykle vědomy, že prospěch či ztráta jim způsobené institucionální změnou nebudou natolik velké, aby jim stály za obstarání nezávislých, objektivních informací o vlastní podstatě změny. Volí proto racionální nevědomost, resp. obstarají si pouze ty informace, které jsou jim k bezprostřednímu užítku.

Občan a spotřebitel získá zavedením eura nemalé přínosy. Při cestách do zahraničí nebude muset měnit peníze. Ušetří čas a prostředky za výměnu peněz. Nebude se muset obávat poklesu hodnoty koruny (nebude mít ovšem prospěch z jejího posilování). Bude moci pohodlně platit v měně, která je přijímána nejen v 16 zemích eurozóny, ale prakticky všude na světě. Získá rychlou a pohodlnou orientaci o cenách v zahraničí. Bude mít relativně snadný a levný přístup k půjčkám, protože ECB udržuje inflaci na nízké úrovni. Pravděpodobnost, že by usiloval o získání informací o příčinách a souvislostech vzniku těchto přínosů, je ovšem malá.

Klientům cestovních kanceláří, kteří jednou za rok jezdí na dva týdny k moři, je víceméně lhostejné, zda svůj zájezd platí v korunách nebo v eurech. Platí-li v eurech, shledávají jako výhodu, že cena se z titulu změny kurzu nemůže měnit. Platí-li v korunách, je jim příjemné, že koruna posiluje, a nepříjemné, oslabuje-li. K oběma skutečnostem se ovšem staví jako ke změnám počasí, které jsou mimo možnost jejich vlivu. Slunečné a teplé počasí během dovolené je jistě milejší než déšť a chladno, ale meteorologii proto návštěvníci přímořských letovisek jistě studovat nebudou. Stejně tak nebudou pátrat po souvislostech mezi levnými půjčkami a cílovou funkcí Evropské centrální banky.

Aby se velké, zájmově nekompatní skupiny nechovaly v rozporu, nýbrž v souladu se zájmy malých, dobře organizovaných kompaktních skupin, bývají před každou závažnou institucionální změnou předmětem manipulace z jejich strany. Strašení spotřebitelů růstem cen po zavedení eura je jen jedním z příkladů manipulace tohoto druhu.

O tom, že je účinná, se lze přesvědčit z nejrůznějších průzkumů veřejného mínění. Jestliže se spotřebitelé něčeho obávají v souvislosti s přijetím společné evropské měny, je to růst cen.

Manipulace s míněním nejen laické, ale i širší odborné veřejnosti mohou mít ovšem i podstatně jiné podoby. Například podoby zajímavých, leč sofistikovaných teoretických koncepcí.

5. Závěr

Společná měna je obranou proti možnosti spekulace s národními měnami států sdružených v eurozóně, je jakousi tvrzí vybudovanou proti útokům zvenčí, ale současně i proti domácím nepokojům. Brání státům přítomným v eurozóně, aby uskutečňovaly kompetitivní devalvace svých měn za účelem podpory svých výrobců a svých exportérů, resp. aby se spolčovaly se silnými spekulanty za účelem dosažení depreciačních pohybů kurzů ve prospěch exportérů či naopak apreciačních pohybů ve prospěch dovozců.

Posiluje tři fundamentální role peněz: prostředku směny, účetní jednotky a uchovatele hodnot. Euro se stalo důvěryhodnou, a proto všeobecně přijímanou měnou pro téměř 330 milionů obyvatel 16 států eurozóny a bez problémů je přijímáno jako prostředek směny ve většině zemí světa. Lze jím platit za zboží a služby a uhrazovat jím dluhy. Je spolehlivější účetní jednotkou než národní měny, zejména než národní měny zemí s malými otevřenými ekonomikami, jejichž kurzy se stávají předmětem spekulace a více než reálný stav ekonomiky odrážejí okamžitý zájem nebo nezájem měnových spekulantů. Je i spolehlivějším uchovatelem hodnoty, lépe než národní měny slouží jako zásoba kupní síly v čase.

V okamžiku, kdy národní měny zaniknou a budou nahrazeny společnou měnou, zanikne možnost spekulovat proti kurzům těchto měn. Na území, na němž platí společná měna, zaniká problém vnější platební nerovnováhy, který upozorňuje finanční trhy na potenciálně ziskové možnosti korekce kurzu příslušné měny spekulativním útokem.

S odstraněním národních měn se z definice ztrácí možnost proti kurzům těchto měn spekulovat. Jedině členství v měnové unii ruší pro členskou zemi makroekonomické omezení platební bilance, odstraňuje fenomén vnější platební nerovnováhy a s ním i jeho schopnost být zdrojem nervozity finančních trhů a nástupišťem k útokům spekulativního kapitálu. Pouze měnové unie s centralizovanou měnovou politikou nevytvářejí spekulativní příležitosti povstávající z nekonzistence národních měnových politik.

To na druhé straně v žádném případě automaticky neznamená, že společná měnová politika uplatňovaná Evropskou centrální bankou pro eurozónu bude pro českou ekonomiku vhodnější. Přes všechny své slabiny může vlastní měnová politika na domácí problémy, např. na cyklus, reagovat lépe než politika společná – a může pomoci absorbovat takové šoky, které zasáhnou naši ekonomiku silněji než ostatní země.⁹

Je iluzí, že existuje optimální termín přijetí eura a že jej lze za pomoci exaktních metod nalézt. Roz-

„Jsem přesvědčený, že existence české koruny je právě teď velké vítězství pro Česko a českou ekonomiku, uvnitř eurozóny by nám bylo daleko hůř.“

Václav Klaus, prezident ČR, únor 2009

Společná evropská měna zruší vlastní českou měnovou politiku, a to bez náhrady. Míru škody související s touto ztrátou nelze dopředu odhadnout. Následující citát pochází z publikace z roku 2002, tedy z času dávno před současnou finanční a ekonomickou krizí, a je z něj patrné, že někteří ekonomové považují měnovou politiku přes všechny výhody za nenahraditelnou:

„Vzdát se vlastní měny a vlastní měnové politiky představuje značný zásah do adaptačních mechanismů ekonomiky. Je pravda, že Česká národní banka nikdy nedisponovala (a v malé otevřené ekonomice ani nemůže disponovat) měnovou politikou, která by byla plně autonomní a mohla by řešit potřeby vnitřní ekonomiky nezávisle na zpětné vazbě přes vnější prostředí. Vždy bylo obtížné odhadnout momentální míru měnově politické autonomie a predikovat sílu vlivu externích faktorů. Vliv vnějšího prostředí nešlo eliminovat žádným kurzovým režimem a snaha o aktivistické řízení ekonomiky měnovou politikou byla v těchto podmínkách často spíše kontraproduktivní.“

hodnutí o datu přijetí eura, ať již bude jakékoliv, bude rozhodnutím politickým. Bude záležet na tom, či zájmy budou představitelé českého státu více respektovat, prosazovat, považovat za oprávněné a ztotožňovat se s nimi. Bude záležet i na jejich hodnotové orientaci. Odpůrci rychlého přijetí eura budou do nekonečna zdůrazňovat, že je třeba před přijímaným rozhodnutím posílit pružnost trhu práce, přiblížit cenovou hladinu v ČR co nejvíce průměru cenové hladiny v eurozóně, provést reformu penzijního systému či reformu zdravotnictví. Jeho zastánci budou (oprávněně) kontrovat, že tímto způsobem by bylo možné vstup do eurozóny oddalovat do nekonečna.

Je iluzí, že lze nalézt způsob, jak agregovat přínosy ze zavedení eura a náklady na jeho zavedení a porovnáním zjistit, zda přínosy převažují nad náklady nebo naopak. Ani přínosy, ani náklady nejsou z větší části agregovatelné. Úspory transakčních, translačních a ekonomických nákladů, které budou přínosem pro podnikatelské subjekty z reálné ekonomiky, budou představovat ztrátu pro fi-

→

⁹ Fassmann, M., Klvačová, E., Pick, M., Ungerman, J., Vintrová, R.: *Sociální a ekonomické souvislosti integrace České republiky do Evropské unie (Ekonomická konvergence, konkurenceschopnost a sociální soudržnost)*. Rada vlády ČR pro sociální a ekonomickou strategii, Praha 2002

- nanční sektor. Většinu přínosů nelze kvantifikovat ani přibližně. Jak například vyjádřit hodnotu přínosu skutečnosti, že mezinárodní obchod se po zavedení eura stane obchodem vnitřním, že zanikne obchodní bariéra v podobě národní měny? Nebo jakou hodnotu přiřadit ztrátě vlastní měnové politiky?

Skutečnost, že v České republice převládá u představitelů státu spíše oddalovací postoj k zavedení eura, lze interpretovat jako snahu minimalizovat rizika se zavedením eura spojená, ale také jako signál přítomnosti silných zájmů finančního sektoru, jehož předmětem podnikání je z velké části oblast měnového rizika. Signál, že příslušná zájmová skupina je v České republice silnější než v jiných nových členských státech Evropské unie. Stejně tak jako signál, že právě zájmy této zájmové skupiny jsou českým státem uznávány jako oprávněnější než zájmy jiných zájmových skupin.

Současná finanční a ekonomická krize zastavila trend posilování kurzu české koruny a zvýšila jeho volatilitu. Investoři přestali považovat korunu za bezpečný přístav pro uložení svých peněz – prá-

vem i neprávem. Začali prchat z regionu střední a východní Evropy a ani volání představitelů České národní banky je neobrátilo zpět. Je celkem lhostejno, do jaké míry odchod investorů způsobilo zhoršení makroekonomických výsledků a do jaké míry investoři opouštějí střední a východní Evropu jako celek a nerozlišují mezi kvalitou jednotlivých zemí. Místo spekulací na posilování kurzu koruny se objevily spekulace na jeho oslabování.

Je celkem pravděpodobné, že zvýšení volatility kurzu koruny v důsledku finanční krize by mohlo působit ve směru opětovného posílení volání po urychleném zavedení společné evropské měny a že za dané situace by mohli čeští politici být nakloněni na toto volání slyšet. Stabilita měny bývá obecně oceňována v podmínkách všeobecné nejistoty, možnost využívat měnového kurzu jako součásti podnikatelské strategie pak v dobách prosperity. Jenže více než pravděpodobné je i to, že náklady na boj s finanční a ekonomickou krizí zhorší stav českých veřejných rozpočtů a ČR nebude schopna plnit přinejmenším jedno z maastrihtských kritérií – kritérium deficitu veřejných financí.

Bylo by dnes České republice lépe, kdyby měla euro?

„Teď a tady? Možná krátkodobě můžeme mít mírný prospěch z toho, že máme volný měnový kurz. V době, kdy se hroutí vývoz všem exportním ekonomikám, nám slabší koruna přece jen může trochu pomoci. Ale ze střednědobého hlediska mě to, co se dnes děje, vede spíše k názoru, že bychom měli být raději na palubě velkého parníku.“

Alexandr Vondra, místopředseda vlády ČR pro evropské záležitosti, únor 2009

LITERATURA A PRAMENY

1. Aktualizovaná strategie přistoupení České republiky k eurozóně. Společný dokument vlády ČR a ČNB schválený vládou ČR dne 29. 8. 2007
2. Almunia, J.: *Česká republika na dobré cestě k euru*. Scientia et Societas, 2006, roč. II, č. 1, s. 3–6, ISSN 1801-7118
3. *Analýza dopadov zavedenia eura na slovenský finančný trh*. Národná banka Slovenska, 2007
4. Baldwin, R., Wyplosz, Ch.: *Ekonomie evropské integrace*. Grada Publishing, Praha 2008
5. *Bude lepší jet na velkém parníku. Rozhovor s Alexandrem Vondrou, vicepremiérem pro evropské záležitosti*. Hospodářské noviny, 27. 2. 2009
6. Bureš, J.: *Zákopová válka o euro*. <http://blog.ihned.cz>, 27. 8. 2008
7. *Česká ekonomika je připravena na vstup do eurozóny v roce 2012. Rozhovor s viceprezidentem Svazu průmyslu a dopravy ČR Martinem Jahnem*. Scientia et Societas, 2008, roč. IV, č. 3, s. 9–10, ISSN 1801-7118
8. Dědek, O.: *Krise Evropského měnového systému v letech 1992–1993 jako argument pro společnou měnu*. Scientia et Societas, 2008, roč. IV, č. 3, s. 11–34, ISSN 1801-7118
9. Dědek, O.: *Trnitá cesta ke společné měně*. Institut ekonomických studií, Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy, Praha, únor 2005
10. Fassmann, M., Klvačová, E., Pick, M., Ungerman, J., Vintrová, R.: *Sociální a ekonomické souvislosti integrace České republiky do Evropské unie (Ekonomická konvergence, konkurenceschopnost a sociální soudržnost)*. Rada vlády ČR pro sociální a ekonomickou strategii, Praha 2002
11. Janáčková, S.: *Koruna nás chrání – nezhazujme ji předčasně*. Hospodářské noviny, 8. 10. 2008
12. *Jedna mena pre jednu Európu. Cesta k euru*. Európska komisia, 2008
13. Kázecký, S.: *Český průmysl a euro*. In: *Zájmy České republiky a přijetí společné evropské měny*. NEWTON College, a. s., Vzdělávací středisko na podporu demokracie, Praha 2008, s. 127–130, ISBN 978-80-903122-9-6
14. *Komunismus padl před 20 lety a Česko není východní Evropa, vzkázal Hampl západu*. <http://ekonomika.ihned.cz>, 26. 2. 2009
15. *Konvergenční zpráva – květen 2008*. Evropská centrální banka, květen 2008
16. *Convergence Report 2008*. European Commission, 2008
17. Malý, J.: *Rizika oddalování vstupu České republiky do eurozóny*. Scientia et Societas, 2008, roč. IV, č. 4, s. 12–33, ISSN 1801-7118
18. *Národní plán zavedení eura v České republice*. Ministerstvo financí ČR, květen 2007
19. Niedermayer, L.: *Euro – rizika klesají, atraktivita roste*. Hospodářské noviny, 25. 9. 2008
20. *Pro centrální bankéře je datum přijetí eura otázkou připravenosti naší ekonomiky. Rozhovor se členem bankovní rady České národní banky Robertem Holmanem*. Scientia et Societas, 2008, roč. IV, č. 3, s. 7–8, ISSN 1801-7118
21. Sobíšek, P.: *Přijetí eura: komu prospěje, koho poškodí*. In: *Zájmy České republiky a přijetí společné evropské měny*. NEWTON College, a. s., Vzdělávací středisko na podporu demokracie, Praha 2008, s. 123–126, ISBN 978-80-903122-9-6
22. Stiglitz, J.: *Základy na písku*. Ekonom, 1999, č. 23, s. 26
23. *Studie vlivu zavedení eura na ekonomiku ČR*. Výzkumné centrum Provozně ekonomické fakulty Mendelovy zemědělské a lesnické univerzity, Brno, prosinec 2007
24. Špicar, R.: *Význam zavedení eura z pohledu nadnárodní firmy*. In: *Zájmy České republiky a přijetí společné evropské měny*. NEWTON College, a. s., Vzdělávací středisko na podporu demokracie, Praha 2008, s. 137–139, ISBN 978-80-903122-9-6



- 25. Tomšík, V.: *Rizika předčasného přijetí společné měny*. In: Zájmy České republiky a přijetí společné evropské měny. NEWTON College, a. s., Vzdělávací středisko na podporu demokracie, Praha 2008, s. 95–101, ISBN 978-80-903122-9-6
- 26. *Vyhodnocení plnění maastrichtských konvergenčních kritérií a stupně ekonomické sladění ČR s eurozónou*. Společný dokument Ministerstva financí ČR a České národní banky schválený vládou ČR dne 16. 12. 2008
- 27. Zamrazilová, E.: *Česká ekonomika v podmínkách globální krize*. Česká národní banka, 17. 2. 2009
- 28. Komerční banka, http://www.kb.cz/cs/seg/seg4/need_hedging.shtml
- 29. http://www.zavedenieura.cz/cps/rde/xchg/euro/xsl/cr_euro_podnikatel.html
- 30. http://www.zavedenieura.cz/cps/rde/xchg/euro/xsl/cr_euro_podminky_prijeti.html
- 31. <http://www.patria.cz>

KLÍČOVÁ SLOVA

euro, maastrichtská kritéria, měnový kurz, měnová politika, institucionální změna, ekonomické zájmy

ABSTRACT

The article is devoted to some economic reasons standing behind searching the optimum time horizon of the accession of the Czech Republic to the euro area. The author presents this accession as the third fundamental institutional change in the Czech Republic during last 20 years. The first one was represented by economic transformation, the second one by the accession to the European Union. Institutional changes bring always benefits to some interest groups and costs to the others. There is no reason for the accession of the Czech Republic to the euro area to be the exception from this rule. Non-financial sector of the Czech economy will be given the benefits when the Czech crown is substituted by euro, financial sector will pay it by losing the part of its profits.

KEYWORDS

euro, Maastricht criteria, exchange rate, monetary policy, institutional change, economic interests

JEL CLASSIFICATION

E31, E50, E58, F02, F21, F31, H60



Příčiny a důsledky financializace

► prof. Ing. Tibor Vaško, CSc. » externí spolupracovník Institutu evropské integrace, NEWTON College, a.s.¹

- * Přinejmenším dvě století existuje podezření, že peníze a ti, kteří s nimi nakládají, mají velkou a snadno zneužitelnou moc. Chci ukázat, jak málo se v posledních několika stoletích změnily základní principy obohacování. Jaký to má vztah k vykořisťování, dávám váženému čtenáři za domácí úkol.

1. Bankovníctví

1.1 Malá exkurze do dějin

Chceme-li alespoň částečně pochopit, co se dnes děje, je dobré se podívat na dějiny bankovníctví. I když v Číně byly papírové peníze použity v letech 618–907, jinde to bylo později. Kolem roku 1000 soukromí obchodníci v provincii Sichuan vydávali papírové peníze nazývané „jiao zi“. Protože docházelo k podvodům, v roce 1024 emisi peněz převzala dynastie Song, jež první vydávala vládní papírové peníze. V Evropě první depozitní banky vznikly v Benátkách v roce 1361, v Amsterdamu v roce 1609 a ve Švédsku v roce 1661, kdy byly vydány první bankovky v Evropě, ale bylo to až v Anglii, kde začala pozice bank nabývat dnešních rozměrů.

Vláda Anglie jako světové mocnosti začala na Threadneedle Street, kde vznikla Bank of England. Do té doby prakticky neexistovala budova banky nikde na světě a bankéři byli jen zlatníci, kteří půjčovali peníze a pronajímali místnosti pro obchod.

„Velký třesk“ nastal v roce 1694, kdy „zlatníci“ oddlužili krále Anglie Williama od dluhů, které si

nadělal válkou s Francií, a tím získali nebývalý respekt a moc. Stali se z nich bankéři a profitovali z ohromných objemů kreditu, za které ručilo největší impérium od dob Říma. Anglie by nezískala svoji moc a půjčovatelé peněz své zisky, kdyby král William s nimi neuzavřel Faustovskou dohodu v roce 1694, kdy oficiálně vznikla Bank of England, jež zajišťovala králi neomezený kredit na válku, výměnou za právo půjčovatelů emitovat na kreditu založené peníze. Pak se již půjčovatelé začali nazývat „bankéři“. Ujednáním s králem Williamem bankéři dostali nejvýznamnějšího zákazníka – veřejné instituce – a také právo razit peníze jménem krále. Lidé ukládali zlato a stříbro ve vládou schválených bankách, jež dostaly právo dávat půjčky v objemu desetkrát větším než uložené úspory a získávat úroky z těchto půjček.

A tak již v roce 1770 Sir William Pitt ve Sněmovně lordů řekl: „*Něco je za trůnem většího, než je sám král.*“ Od té doby se „peněžomenci“ v Bank of England přezdívali „moc zpoza trůnu“. Od té doby až po dnešek se toho moc nezměnilo.

Poslední průzkum v USA napočítal 20 bank, které rozpůjčovaly 30krát více, než činí jejich depozita. Banky tudíž vydělávají na půjčování peněz, jež ve skutečnosti nemají. Skutečným problémem není podvod, ale legalizace (legální kodifikace) podvodu.

Aby bylo možno platit úroky ze stále rostoucího kreditu, jež produkovala úvěrová ekonomika, ekonomika musela růst. Z toho vyplývá, že pokud ekonomika roste, je stabilita, když z nějakého dů-

→

¹ Autor v minulosti působil v International Institute for Applied Systems Analysis, Laxenburg, Rakousko.

- vodu přestane růst, platby se dostanou do potíží (viz příspěvek prof. Roubiniho). Nyní jsou bankéři mocnější než vlády /1/.

Kolem roku 1870 bankéři v Anglii zjistili, že platební bilance země se dostává do záporných čísel. Spásu hledali, kromě jiného, v rozšíření kreditního financování na další centra rozvoje. Kandidátem bylo Rusko a Amerika.

na straně poražených. Po jednání řekl britský předseda vlády Lloyd George: „Mezinárodní bankéři smetli státníky, politiky, žurnalisty a právníky na jednu stranu a vydali své příkazy velitelským tónem absolutních monarchů.“

Počátkem 20. století žezlo globálního impéria začaly postupně přebírat USA. Za 16 let po svém založení však Fed vyvolal největší finanční krizi

„Peníze mají potenciál naplnit jakýkoli pozemský účel, a tak se stávají absolutním účelem. Peníze byly ustanoveny ke směně, ale úroky způsobují jejich samoreprodukci. Proto tento způsob vydělávání peněz je velmi v rozporu s přírodním zákonem.“

Aristoteles

1.2 Dvacáté století

Do Ameriky byl v roce 1904 vyslán Paul Warburg, který získal v roce 1911 státní občanství jako zaměstnanec firmy Kuhn, Loeb and Company bankers. V Německu nechal svého bratra Maxe Warburga, jenž zastával vysokou funkci v hierarchii německého císařství. Paul se hned dal do jednání s bankéři a v roce 1910 (listopad) spolu s dalšími zorganizoval skupinu, jež se sešla na Jekyll Islandu (stát Georgia) na tajném jednání a připravila návrh na vznik toho, co později vešlo ve známost jako Federal Reserve Board (Fed). To bylo schváleno Kongresem 22. prosince 1913 v půl páté ráno, kdy mnoho kongresmanů již spalo nebo bylo mimo a ti, co bděli, nepochopili, co schválili. Druhý den (23. prosince 1913) prezident Woodrow Wilson návrh podepsal a přitom prohlásil: „Stali jsme se nejhůře vládnoucí, nejúplněji kontrolovanou a dominovanou vládou v civilizovaném světě – již ne vláda svobodného názoru, již ne vláda z přesvědčení a hlasu většiny, ale vláda názorů a nátlaku malé skupiny dominantních mužů.“

Tato historka způsobila, že v roce 1919, při podpisu paktu ve Versailles a St. Germain, Paul Warburg seděl v delegaci vítězů a jeho bratr Max seděl

v dějinách. Nahradil totiž, podobně jako Anglie před více než 200 lety, na **úsporách** založené peníze penězi založenými na **kreditu** a do deseti let musel odepsat největší bublinu v dějinách. Půjčovali totiž ne desetkrát, ale mnohonásobně více, než činily u nich uložené úspory. Významným zákazníkem bylo poražené Německo, které muselo splácet reparace Anglii a Francii v dolarech.

Moudrý Roosevelt, který tento „horký brambor“ (bublinu) zdědil, věděl, že Wall Street a londýnské City jsou zkorumpované a spekulacemi dovedou podvázat zdravý vývoj hospodářství. V úvodním projevu 4. března 1933 řekl (parafrázuje činy Ježíše Krista): „Kupci utekli ze svých vysokých křesel v chrámu naší civilizace. Nyní můžeme chrám obnovit pro dávné pravdy. Rozsah této obnovy závisí od toho, do jaké míry budeme aplikovat společenské hodnoty, šlechetnější než jen pouhý peněžní zisk.“ Pověřil proto ihned dva kongresmany, Henryho Steagalla a Cartera Glasse, vypracováním bankovních zákonů, které vešly ve známost jako The Emergency Banking Relief Act a Glass-Steagall Act (dále G-S) I a II.

První zákon zkonfiskoval soukromníkům zlato. Potvrdil tak, kdo ve skutečnosti vládne v zemi, tj. bankéři.

První G-S zákon znovu předefinoval depozita a zahrnul do nich i vládní a komerční obligace. To byla změna oproti existující praxi.

Druhý G-S zákon oddělil komerční a investiční bankovníctví. Investiční bankéři totiž měli tendenci proinvestovat i komerční depozita, pokud se k nim dostali, proto zákon zakazoval, aby jedna banka byla činná současně jako obchodní, investiční a pojišťovací. Tento zákon pomáhal uskutečnit program Roosevelta známý jako New Deal.

Roosevelt tyto zákony podepsal 16. června 1933.

Wall Street pracoval 65 let, aby tyto zákony zlikvidoval, a povedlo se mu to v roce 1999 za vlády prezidenta Clintona, na příkaz investičních bankéřů.

Je vhodné poznamenat, že i jméno Federal Reserve Board (Fed) je podvod, protože tento úřad není ani federální, jeho jméno je v telefonním seznamu mezi soukromými podniky, není ani rezervní, ani board (správní rada). Je to kartel těchto 16 soukromých bank:

- Citigroup, Inc., New York, NY
- J. P. Morgan Chase & Co., New York, NY
- Bank of America Corporation, Charlotte, NC
- Wachovia Corporation, Charlotte, NC
- Wells Fargo & Company, San Francisco, CA
- Bank One Corporation, Chicago, IL
- Taunus Corporation, New York, NY
- Fleetboston Financial, Boston, MA
- U. S. Bancorp, Minneapolis, MN
- ABN Amro North American Holding Company, Chicago, IL
- HSBC North America, Inc., Buffalo, NY
- Suntrust Banks, Inc., Atlanta, GA
- National City Corporation, Cleveland, OH
- The Bank of New York Company, Inc., New York, NY
- Fifth Third Bancorp, Cincinnati, OH
- BB&T Corporation

To je seznam bankovních institucí, které tvoří Fed, ale skuteční majitelé těchto soukromých institucí tvoří jiný seznam /2/. A to deset hlavních akcionářů Fedu:

- THE ROTHSCHILDS – LONDON
- THE ROTHSCHILDS – BERLIN
- THE LAZARD BROTHERS – PARIS
- ISRAEL SEIFF – ITALY
- KUHN-LOEB COMPANY – GERMANY
- THE WARBURGS – AMSTERDAM
- THE WARBURGS – HAMBURG
- LEHMAN BROTHERS – NEW YORK
- GOLDMAN SACHS – NEW YORK
- THE ROCKEFELLERS – NEW YORK

Síť vazeb těchto bank a jejich filiálek lze nalézt na /3/.

Nespokojenost s prací Fedu stoupá a množí se návrhy poslat ho „na smetiště dějin“. Některé návrhy pro ilustraci uvádí /4/.

Výše popsaným historickým vývojem však vznikl zavedený a dosti stabilní systém, jak je vidět z postřehů řady vlivných osobností během mnoha staletí.

V roce 1809 Thomas Jefferson uvedl: „*Když americký lid někdy dovolí, aby soukromé banky řídily emisi měny, nejprve inflací a pak deflací banky a korporace, které kolem nich vyrostou, zbaví lidi veškerého majetku, až se jejich děti vzbudí bez domova v zemi, kterou jejich otcové dobyli.*“

Za jeho názor bylo na něj spácháno několik atentátů, ale měl štěstí, zpravidla zbraň vrahů selhala. To štěstí nemělo pár dalších prezidentů.

To nebereme v úvahu biblické události, kdy Ježíš použil násilí jen jedinkrát v životě, a to proti penězoměncům, předchůdcům dnešních bankéřů.

Mezinárodním bankéřům se podařilo udělat více než jen kontrolovat emisi peněz. Oni dnes ve skutečnosti vytvářejí peníze, přitom vzniká dojem, že jsou vytvářeny vládou. Tento ďábelský trik byl odhalen Sirem Josiah Stampem, ředitelem Bank of England a druhým nejbohatším mužem Británie ve dvacátých letech. Když mluvil v roce 1927 na Texaské univerzitě, „svrhl“ tuto „zápalnou bombu“, která ale zřejmě nikoho nezapálila /5/: „*Moderní bankovní systém vyrábí peníze z ničeho. Tento proces snad patří mezi nejvíce ohromující kejkle, jež byly kdy objeveny. Bankovníctví bylo počato v nerovnosti a porozeno v hříchu... Bankéři vlastní* →

- zeměkouli. Vezměte jim ji a ponechte jim moc vytvářet peníze a oni škrtnutím pera vytvoří dostatek peněz, aby si ji koupili zpět... Vezměte jim tuto moc a veškeré bohatství, jako je moje, zmizí, ale pak tento svět bude lepší a šťastnější pro život... Ale když chcete být nadále otroci bankéřů a platit náklady svého vlastního otroctví, nechte bankéře vytvářet peníze a kontrolovat kredit.“

„Finance jsou uměním předávat peníze z ručky do ručky, až nakonec zmizí.“

Robert W. Sarnoff

Prezident Kennedy svým výkonným příkazem ze dne 4. června 1963 se snažil situaci řešit (původní název příkazu v anglickém jazyce zní Executive Order 11110, Amendment of Executive Order No. 10289, as Amended, Relating to the Performance of Certain Functions Affecting the Department of the Treasury). V podstatě šlo o to, aby soukromá instituce Federal Reserve Board nemohla účtovat federální vládě úroky za poskytnuté půjčky. Na základě tohoto příkazu vláda USA začala tisknout své bankovky, které byly v podstatě stejné, jen s tím rozdílem, že bankovky Fedu měly zelené pozadí s názvem Federal Reserve Note a číslo, zatímco bankovky vlády měly červené pozadí s názvem United States Note a číslo. Po vraždě prezidenta byly jeho bankovky staženy z oběhu /6/.

1.3 Dvacáté první století

Finanční inovace posledních desetiletí možnosti bankéřů ještě podstatně zvýšily. Jde o to, že nyní celý, jak je vidět již historický, proces ovlivňují dvě věci: technický rozvoj informatiky, jenž dovoluje pohodlně rozprostřít činnost na celou zeměkouli, a neoliberalismus, jenž deregulací uvolnil pravidla pro tuto činnost.

Důsledky popsal ekonom z New York University Nouriel Roubini takto /7/: „Jakýkoliv movitý jedinec může vzít milion dolarů a jít za zdatným brokerem a finančními pákami zvednout tuto sumu

třikrát, výslednou sumu čtyři miliony (1 mil. vlastní jmění a 3 mil. dluh) investovat do fondů, jež tuto sumu zvednou 3–4krát, a dále ji investovat do zabezpečovacích fondů (hedge funds); tyto fondy vezmou dané sumy a zvednou je 3–4krát a koupí kupon CDO (Collateralized Debt Obligation), jež je sama zvednuta pákami 9–10krát. Nakonec se tímto řetězem kreditu z původního jmění 1 milion stane

100 milionová investice, z čehož 99 milionů je dluh (páky) a jen jeden milion vlastní jmění. Tak jsme dostali pákový poměr 100 ku jedné. Pak ovšem i malý 1% pokles ceny finální investice (CDO) smete původní kapitál a vytvoří řetěz požadavků na úhrady, jež rozplete tento dluhový domek z karet.“

To je to, co se dnes pokládá (kolabuje) a následně zachraňuje penězi daňových poplatníků.

2. Financializace

Tyto skutečnosti přiměly vědce zkoumat, co se to vlastně ve světě děje, a to vyústilo v použití pojmu financializace. Jde o rostoucí důležitost finančních trhů, finančních motivací, finančních institucí a finanční elity ve fungování hospodářství a jeho řídicích institucí jak na národní, tak na mezinárodní úrovni. Financializace začíná dominovat jak americkému, tak světovému hospodářství a způsobu, jakým mezinárodní finanční instituce ovlivňují dráhu kapitalistického vývoje /8/.

Je to dle autorů tohoto pojmu „šedý kapitalismus“, protože vlastnické vztahy a zodpovědnost se zeslabily a jsou „rozmazané“. Investoři pokládají společnost za náhodný svazek závazků a aktiv, jež jsou zde proto, aby byly reorganizovány za účelem maximalizace hodnoty pro akcionáře /9/.

Duální charakter reality tohoto jevu brání plnému pochopení, že financializace staví podmínky, za kterých je hegemonie USA ohrožována, ale sou-

časné je procesem, kterým je hegemonie USA opět-
ně potvrzována (Tabb). Vzhledem k deficitu ob-
chodní bilance USA, bez přílivu více jak miliardy
dolarů denně z Číny a dalších zemí nemohou USA
udržet ekonomiku v rovnováze a zabránit kolapsu
dolaru. Kolaps dolaru by však současně znehodno-
til devizové rezervy mnoha zemí. Lawrence Sum-
mers pojmenoval současný stav slovy „rovnováha
finančního teroru“ a řekl, že je to stejně pochybné
jako byl princip „vzájemně zaručeného zničení“
(MAD) v době studené války. Zastavit totiž příliv
čínských dolarů by poškodilo jak USA, tak Čínu
a další země.

Teritoriální prostor produkční ekonomiky USA
se smršťuje v porovnání se světovou ekonomikou.
V padesátých letech USA vyráběly 52 % světového
HDP. Nyní je to polovina této hodnoty. A proto, po-
dobně jako hegemoniální mocnosti předtím, se za-
zenitem své globální pozice USA snaží rozšířit fi-
nanční ovládnutí okolního světa, aby docílily rentiér-
ského důchodu z nových center akumulace (Tabb).

Geopolitická strategie mocností je také součás-
tí financializace, jež doufá kombinovat finanční
dominanci s technologickou a vojenskou superio-
ritou.

*to je moc soustředěna ve finančních institucích.
Tento způsob vlastnictví kapitálu se odvolává na
něco, co nazýváme finance. Nejedná se jen o resort
financí, který zaznamenal růst svých důchodů
a výsad v neoliberalismu. Podle této terminologie
neoliberalismus odpovídá znovuuštění přednosti
financí, které byly dosti okleštěné od deprese třicá-
tých let a během krize v 70. letech.“*

The Economist napsal, že v tomto ekonomicko-
finančním prostoru zisky firem stoupají, i když
ekonomiky stagnují, dochází k **rozpojení** „meta-
bolismu“ firem a národního hospodářství – to je
hlavní zdroj krize státu blahobytu a ne to, co hlása-
jí mainstreamová média. Jak se změnila situace od
dob Davida Ricarda, jenž řekl: „*Nic nepřispívá více
k prosperitě a štěstí země jako vysoké zisky.*“ Napří-
klad nadnárodní koncerny v letech 2004–2005 za-
znamenal v Německu 100% nárůst výnosů z ak-
cií, zatímco ekonomika Německa stagnovala.
Podobně tyto výnosy činily v tomto období ve
Francii 50%, v Japonsku 70% a v USA 35% /10/.
Dokonce se zdá, že čím větší zisk z akcií, tím men-
ší růst domácí ekonomiky, zcela v rozporu s tvrže-
ním slavného ekonoma D. Ricarda. Na druhé stra-
ně v souladu se selským rozumem – co nenávratně

*„Dovolte mi vydávat a řídit národní měnu a já se nebudu starat o to, kdo píše
zákony.“*

Mayer Amschel Bauer, později znám jako baron de Rothschild

Triumf akcionářského kapitalismu v éře globál-
ního neoliberalismu je důsledkem tlaku na firmy,
aby vytěžily každý kousek nadhodnoty od zainte-
resovaných (stakeholders). To nutně vyvolává eko-
nomický prostor s pomalejším růstem a přerozdě-
lováním nahoru. Někteří francouzští profesori
(Dumenil, Lévy) se na to dívají takto: „*Neoliberalis-
mus je výrazem opětovného potvrzení moci důcho-
dů a dědictví části dominantní třídy – nadřazené
a aktivní frakce vlastníků (akcionářů a věřitelů),
většinou oddělené od přímého řízení podniků, pro-*

*vytáhnou z ekonomiky zisky akcií, chybí ostatním,
jde o spojitě nádoby. MUDr. Ivan David to řekl vý-
stižně: „Přijavice přisáté na těle ekonomiky ji nemo-
hou optimálně řídit.“*

3. Současné turbulence

Kolaps dot.com bubliny v roce 2000, který byl vět-
ší než šok v roce 1929, a dále prasknutí japonské
bubliny Nikkei již předtím v roce 1990 byly příleži-
tostí řešit velkou hádanku ekonomů. Alan Greens- →

- pan, předseda Fedu, tenkrát zabránil pomocí značného kreditu poklesu papírky.

Letos však je jasné, že tento lék nefunguje. Greenspanův levný úvěr jen odsunul pokles vyvolaný dot.com krizí, ale současně vytvořil ještě větší bublinu v letech 2002–2006 – americkou bublinu nemovitostí, jež nyní praskla. Existuje reálné nebezpečí, že postupné prasknutí dvou bublin za sebou by mohlo vyvolat jevy známé z třicátých let minulého století.

Banky na situaci reagovaly vývojem nových finančních produktů, jež jednak obcházely pravidla, jednak zněly marketingově přijatelně, což v lačném trhovém prostoru mělo ohromné důsledky.

První produkt vznikl v roce 1997, když se bankéři společnosti J. P. Morgan koupali a popíjeli v Boca Raton, Florida, USA. Vzniklý produkt pojmenovali BISTRO (*Broad Index Secured Trust Offering*). Nyní má trh s tímto produktem již objem 12,4 bilionu dolarů.

Investiční banky, zabezpečovací fondy a další finanční aktéři emitovali, kupovali a prodávali podobné „exotické“ cenné papíry v hodnotách stovek miliard dolarů, jež byly zabezpečeny jinými cen-

- Protože zmizel trh pro tyto rizikové hypotéky, brokeři přestali vydávat hypotéky na rizikové nové domy a cena domů začala padat.

Většina podobných produktů však současně přesouvala riziko dál a nakonec málokdo věděl, kdo vlastně nese skutečné riziko. Přesunutí rizika ale dovoluje poskytovat více úvěru. Již jsou připraveny další finanční inovace, deriváty derivátů, deriváty „na třetí“ atd. Mnoho z nich existuje jen v „cyberspace“ a slouží často k daňovým únikům ultra bohatých, dle vyjádření jednoho finančního ředitele.

Údajně investoři globálně vlastní deriváty ve výši 516 bilionů amerických dolarů. Pro srovnání HDP celé zeměkoule se odhaduje na 50–60 bilionů dolarů. I malé pohyby této ohromné sumy tudíž budou mít globální důsledky.

Léky na léčení současné situace jsou vzácné. Jeden z předních autorů, Satyajit Das, říká, že centrální banky mohou snížit úrokovou míru nebo regulovat banky. Dle Dase jsou to však velmi staromódní nástroje, zcela neúměrné problémům, jež mají řešit. S. Das říká, že problémem je také nedostatek intelektuálních „koňských sil“ pro řešení problému. Odborník, který je schopen vydělat na

„Kdo ovládá dodávky potravin, ovládá lidi, kdo ovládá energii, může ovládat celé kontinenty, a kdo ovládá peníze, může ovládat svět.“

Henry Kissinger

nými papíry, které zase byly založeny na platbách za vysoce rizikové hypotéky. Vzniklo nové slovo „sekuritizace“ (ze slova „securities“ – cenné papíry). Když klienti s rizikovými hypotékami nebyli schopni platit, banky, penzijní fondy a jiní institucionální investoři udělali dvě věci:

- Začali se přiznávat, že vlastní mnoho těchto „neobvyklých“ cenných papírů, jež nazvali CDO (collateralized debt obligations neboli „kolateralizované dluhové obligace“), a začali je odepisovat.

Wall Streetu 5 milionů USD ročně, nepůjde přece dělat do vládních institucí regulátora za 50 tisíc.

Od srpna 1971, kdy prezident Nixon zrušil vazbu amerického dolaru na zlato, se stal dolar tzv. „fiat currency“, tj. měnou založenou ne na hodnotě, ale na důvěře. Spekulativní finanční produkty jen zesilují tuto vlastnost. Proto si Federal Reserve Board neví rady. Vznikají tendence vrátit měnu na zlatý základ. V USA vznikla univerzita Gold Standard University Live, kterou vede profesor maďarského původu Antal E. Fekete. Ten řekl 28. ledna

2008, že „fiat“ peníze jsou ničitelem kapitálu a také práce. Podrobněji na /11/.

O nemohoucnosti Fedu prof. Fekete řekl, že lze o nich říci to, co bylo řečeno o Bourbonech po obnovení monarchie ve Francii /12/: „*Nic se nenaučili a nic nezapomněli.*“

Snad proto u některých ekonomů „léčení“ doporučené Fedem vyvolává obavy, zda lék nebude bolet více než nemoc sama. Ron Paul říká /13/: „*Jak tiskárny peněz pracují na plné obrátky, ti u moci ani nepředstírají, že toto rozdávání vyřeší problém. Když jsme si zvykli selhání odměňovat penězi daňových poplatníků, říká se nám, že toto je jen počátek, další peníze půjdou nevyhnutelně do průmyslu a věci by se zhoršily, pokud by se nic nedělo.*“

Již řadu let přítok peněz do ekonomiky roste téměř exponenciálně. První bilion americké hospodářství spotřebovalo od roku 1620 do roku 1974. Za těch 350 let se postavily školy, silnice, podniky atd. Předloni přitekla bilion USD jen za 10 měsíců, ale není vidět celý nový kontinent podniků, mostů atd.

V rámci současné záchranné akce Fed napumpoval do bank již k prosinci 2008 celkem 4,6165 bilionu USD – to je tolik, co stál Marshallův plán, New Deal, Projekt Apollo, Vietnamská válka, Irák, nákup státu Louisiana, „celoživotní“ rozpočet NASA a další dohromady /14/.

Nevím, zda neměl pravdu Voltaire, když řekl: „*Každý, kdo má moc vás přesvědčit, abyste věřil absurditám, má moc, abyste spáchal nespravedlnosti.*“

LITERATURA A PRAMENY

- /1/ <http://www.survivethecrisis.com>
- /2/ <http://www.haloscan.com/comments/tf2777/article19401.htm>
- /3/ <http://www.fdrs.org/rockefeller.html>
- /4/ <http://www.informationclearinghouse.info/article19401.htm>
- /5/ <http://www.webofdebt.com/excerpts/introduction.php>
- /6/ <http://www.theclassactionsuit.com/jfk.htm>
- /7/ <http://www.nakedcapitalism.com/2007/08/nouriel-roubini-on-risk-versus.html>
- /8/ Tabb (2007). <http://jwsr.ucr.edu/volumes/vol13/Tabb-vol13n1.pdf>
- /9/ Blackburn, Robin (2006): *Finance and the Fourth Dimension*. New Left Review, (39):39–70
- /10/ The Economist, 23. února 2006
- /11/ <http://wwhtw.professorfekete.com/articles/AEFFiatCurrencyDestroyerOfCapitall.Pdf>
- /12/ <http://www.professorfekete.com/articles/AEFTheCrashOfTheBankOfUS.pdf>
- /13/ <http://www.safehaven.com/article-11974.htm>
- /14/ <http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=11265>

KLÍČOVÁ SLOVA

finanční krize, banka, centrální banka, měnová politika, peníze, úvěr

ABSTRACT

The paper is based on recent literature devoted to present financial crisis, available mostly through Internet and concentrates on basic accompanying phenomena. It tries to illustrate briefly also the historical roots of banking in general and credit financing in particular. Even when the present crisis manifests global features, this paper focuses on the most important actor – United States and its institutions governing the scene of financing. Only very scanty attention is paid to possible economic impact of financialization and problems connected with potential solutions.



→ **KEYWORDS**

financial crisis, bank, central bank, monetary policy, money, credit

JEL CLASSIFICATION

E44, E58, F02, F21, G10, G15, G20

×

Kořeny současné finanční krize a její vliv na rozvinutí globální ekonomické krize

► Dr. Jana Sereghyová, DrSc. » externí spolupracovnice Institutu evropské integrace, NEWTON College, a.s.¹

* V současné době se shoduje většina odborníků v názoru, že globální finanční krize se rozmohla s takovou rychlostí, a to ze zdánlivě nepatrných příčin, hlavně v důsledku silného vzájemného propojení finančních trhů nacházejících se v různých regionech světové ekonomiky, tedy v důsledku její globalizace. S tím lze souhlasit. Nedává to však odpověď na otázku, proč tak nepatrný podnět, jakým bylo prasknutí bubliny na americkém trhu tzv. rizikových hypotečních úvěrů (subprime mortgages), jenž neodpovídá ani jednomu promile úvěrových operací probíhajících ve světovém bankovníctví (šlo tedy zprvu čistě o lokální záležitost), měl pro celý svět tak katastrofické důsledky. Pokusíme se to v této stati objasnit.

1. Méně známé historické kořeny

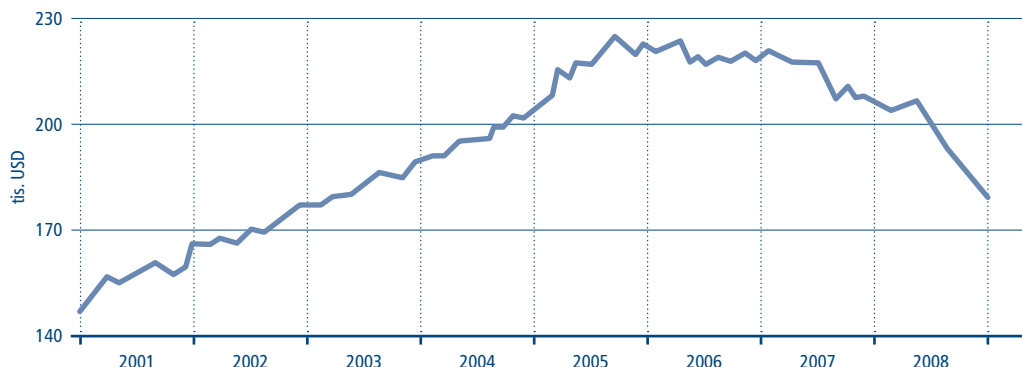
Úvodem bychom chtěli upozornit na to, že předpoklady pro vznik této krize byly založeny již v polovině minulého století, a to v důsledku uplatnění takových opatření, která z pohledu tehdejší situace se jevila být veskrze rozumná, která se opírala o souhlas ekonomické veřejnosti USA a následně i o tamější legislativu. Ta obrážela skutečnost, že po ukončení druhé světové války náleželo k nejdůležitějším prioritám americké sociální politiky úsilí o vytvoření příznivých podmínek pro zdárné zapojení válečných veteránů do civilního života. A to vyžadovalo mimo jiné, aby měli možnost získat

pro své rodiny střechu nad hlavou. Problém spočíval v tom, že převážná většina mladých mužů vrátivších se po pěti letech z válečných operací v zámoří byla nemajetná. Nemohli bankám nabídnout jistinu, kterou bývá podmíněno poskytování regulérních hypotečních úvěrů. Ani jejich příjmy pro tento účel nepostačovaly, byť v řadě případů byly nemalé, neboť za situace, kdy jejich manželky pečovaly o malé děti a v rodině byl jen jeden stálý příjem, zpravidla nebyli s to zaručit dostatečně vysoké splátky poskytnutých regulérních hypotečních úvěrů. Řešení se našlo v zavedení finanční inovace, nazývané subprime mortgages, umožňující poskytovat hypoteční úvěry i takovým osobám, které nemohly nabídnout dostatečné záruky jejich řádného splácení. Vycházelo se z premisy, že každou šarží poskytnutého hypotečního úvěru, která se využije pro výstavbu rodinného domu, se potřebná jistina postupně vytváří.

Tento způsob úvěrování bytové výstavby měl svá důležitá specifika: za prvé, úroky z těchto hypotečních úvěrů nemohly být stanoveny fixně, nýbrž podléhaly úpravám v závislosti na vývoji oficiálních úrokových sazeb. Pro stavebníka a příjemce těchto hypotečních úvěrů tak vznikalo riziko, že náklady dané stavby se vymknou jeho možnostem je splácet, že nebude s to dodržovat dohodnutý splátkový kalendář. Anebo se mohlo stát, že cena jím budovaného domku klesne natolik, že tato jeho investice se stane nerentabilní. Pro případ, že →

¹ Článek byl zpracován v rámci projektu Národního programu výzkumu II č. 2D06028 „Hodnocení postavení České republiky a její schopnosti rozpoznávat a prosazovat vlastní zájmy v evropské a světové ekonomice“. Autorka článku děkuje doc. Ing. Mojmiru Helískovi, CSc. a Ing. Naděždě Homolové za připomínky k textu.

→ **Graf č. 1 » Pokles ceny obytných (rodinných) domů v USA (průměrné kupní ceny v tis. USD)**



Pramen: Graphiques d'Actualité, Coe-Rexecode, Paris, II/2009

by stavebník ztratil zájem na pokračování ve výstavbě rodinného domu či na jeho držbě z kteréhokoli z těchto důvodů, bylo mu přiznáno právo zříci se povinností vyplývajících z daného úvěrového vztahu prostě tím, že bance, která mu takovýto specifický hypoteční úvěr poskytla, dá rozestavěný či již postavený dům k dispozici. Šlo tudíž o tzv. nevymahatelné půjčky (non-recourse loans), které jsou sice vázány na majetek, nezakládají však osobní ručení stavebníka.² Umožňují mu upustit od realizace stavebního záměru a od dalšího splácení hypotečního úvěru, aniž by bance, která hypoteční úvěr poskytla, vznikl nárok na jeho osobní majetek (tak jako tomu je u regulérních hypotečních úvěrů). Nedotknutelný je dokonce i ostatní nemovitý majetek stavebníka (do 125 000 USD a eventuálně i výše, pakliže spadá do střední příjmové skupiny). Tato specifika těchto rizikových hypotečních úvěrů (tzv. subprime mortgages) jsou zakotvena v americkém zákonodárství upravujícím podmínky a postup bankrotů.³

Tento způsob úvěrování bytové výstavby uplatňovaný v USA byl od samého počátku vysoce ris-

kantní. Avšak v minulosti bylo jeho selhání a rozsah ztrát, které tím utrpěly zdejší hypoteční banky, relativně malé. Nízké úrokové sazby a možnost získat takovéto hypoteční úvěry bez potřebné jistiny byly považovány stavebníky za vysoce atraktivní. Pomohly řešit nejen sociální problémy zmíněné na počátku této stati, nýbrž se staly současně i podnětem pro silný boom v americkém bytovém stavebnictví, jenž zde významně přispěl k dosažení vysokých temp ekonomického růstu.

Situace se náhle změnila v polovině tohoto desetiletí, kdy centrální banka USA (Fed) přistoupila k mírnému navýšování úrokových sazeb ve snaze podvázat inflační tendence, které se v té době rozmáhaly v americké ekonomice. Tím se stalo pokračování ve výstavbě rodinných domů pro desetitisíce amerických stavebníků nevýhodným a ti následně využili svých výše zmíněných práv tím, že přestali platit splátky hypotečních úvěrů a dali své hotové či rozestavěné domy zdejším hypotečním bankám k dispozici. Tím zde vzrostla nabídka obytných domů daleko nad rámec aktuální poptávky po nich, což vyústilo v prudký pokles jejich

² Nedávno dovršené výzkumné studie svědčí o tom, že 80 % amerických hypotečních úvěrů má takovýto nevymahatelný charakter. (Viz Weale, M.: *The Banking Crisis and the Economy*. National Institute Economic Review, Vol. 204, May 2008, str. 4–8.)

³ Viz Barrell, R., Holland, D.: *Banking Crisis and Economic Growth*. National Institute Economic Review, Vol. 202, October 2007, str. 34–41.

cen. Klesaly i ceny domů vystavěných s využitím regulérních hypotečních úvěrů. Snížila se tak hodnota jistin, na jejichž základě poskytovaly americké banky tyto hypotéky, což vedlo k nabalování jejich ztrát a k omezení likvidity, jíž mohly disponovat.

Byla to opět finanční inovace, kterou americké hypoteční banky vyvinuly ve snaze vymanit se z této situace. Začaly nabízet jak domácím finančním institucím, tak především zahraničním bankám a municipalitám balíčky derivátů (tj. specifických bankovních produktů), obsahující různé druhy fondů, hlavně však uvedené rizikové hypoteční úvěry, za mimořádně výhodných podmínek. Později přešly na takzvanou sekuritizaci těchto balíčků derivátů, tzn. že vydávaly cenné papíry zahrnující všechny v daném balíčku obsažené tituly. Jestliže již zpočátku bylo obtížné jednoznačně určit, co vlastně nabyvatel těchto balíčků derivátů koupil a jakou mu to skýtá naději na návratnost jeho investice, sekuritizace těchto derivátů takovéto rozlišení téměř znemožnila. Zakryla skutečnost, že zahraniční banky a finanční instituce nakupo-

rů (tak jak tomu mělo být) v úsilí poskytovat co největší množství těchto vysoce rizikových (subprime) hypotečních úvěrů, nezávisle na tom, že šance na jejich návratnost se – z dále popsaných důvodů – postupně zhoršovaly. Čím více těchto rizikových hypotečních úvěrů poskytl a následně v podobě cenných papírů prodal, tím větší byly jejich výnosy. Americké hypoteční banky tak začínaly v druhé polovině tohoto desetiletí zaplavovat finanční trhy těmito toxickými deriváty, které jsou právem považovány za jednu ze stěžejních příčin následného rozvinutí bankovních krizí v četných evropských i v některých asijských státech.

Avšak teprve na Světovém ekonomickém fóru, které se konalo koncem ledna 2009 ve švýcarském Davosu, zaznělo poprvé z úst Stephena Greena, prezidenta bankovní skupiny HSBC, že bankéři by se měli omluvit nejen za finanční krizi, nýbrž i za všechny dále popsané svízele, které způsobili populaci naší planety. Dnes je totiž již jasné, byť zamlčované, že to byla nerozvážná rozhodnutí bankéřů, co se stalo primárním podnětem pro rozvinutí nejhorší ekonomické krize naší éry.

Dnes je již jasné, že to byla nerozvážná rozhodnutí bankéřů, co se stalo primárním podnětem pro rozvinutí nejhorší ekonomické krize naší éry.

valy od poloviny tohoto desetiletí ve velkém nedobytné pohledávky, o jejichž osudu (ztrátovosti) nemohly být již v době jejich nákupu sebemenší pochybnosti.

Americkým hypotečním bankám umožnilo uplatnění této finanční inovace nejen urychleně se refinancovat (neboť jim umožnila inkasovat hodnotu pohledávky dříve, než nastala její splatnost), nýbrž též přesunout riziko nedobytnosti těchto pohledávek na bedra nabyvatelů těchto cenných papírů. Tato inovace se též jevila být neobyčejně výnosným businesssem, jenž přenesl těžiště zájmu amerických hypotečních bank z hledání kvalitních (bonitních) příjemců regulérních hypotečních úvě-

2. Jak se šířila nákaza

Kdyby případů, kdy evropské či asijské banky a municipality nakoupily balíčky derivátů obsahující tyto nedobytné pohledávky, bylo jen několik, daly by se vysvětlit jako ojedinělá nedopatření. Analýza provedená Mezinárodním měnovým fondem počátkem roku 2008 však upozornila na to, že v důsledku nákupu těchto derivátů, resp. je zahrnujících cenných papírů, utrpěly četné evropské i řada asijských bank a municipalit ztráty dosahující miliardových částek, které mnohdy odčerpaly jejich aktiva do výše jedné třetiny, nežádka dokonce do výše dvou třetin. Přežití mnohých z nich se



→ tak stalo závislým na tom, podaří-li se jim urychleně se refinancovat. Stali jsme se tak již od počátku roku 2008 svědky úporných námluv, v jejichž rámci se ucházely i některé z nejkonzervativnějších evropských bank, které dosud přísně dbaly na to, aby v jejich portfoliu dominoval domácí kapitál, o kapitálovou účast finančně silných zámořských, leckdy dokonce exotických bank. Některým bankám se tak podařilo se zachránit.⁴ Ještě větší počet se však ocitl na pokraji úpadku a některé z nejvýznamnějších hypotečních bank světa začínaly reálně bankrotovat.

ných) rodinných domů, které bylo velice obtížné ohlídat. (Nenechavé ruce způsobily, že jejich části mizely jako loňský sníh.) Ztráty amerických hypotečních bank tak dosáhly v té době stamiliardové částky.

3. Kdo ty škody zavinil?

Nejnovější expertízy nasvědčují tomu, že škody vyvolané uplatňováním výše popsaného institutu rizikových hypotečních úvěrů v USA dosáhly koncem roku 2008 zhruba 1 bilion USD, přičemž pro-

Nejnovější expertízy nasvědčují tomu, že škody vyvolané uplatňováním institutu rizikových hypotečních úvěrů v USA dosáhly koncem roku 2008 zhruba 1 bilion USD, přičemž prodejem těchto bezcenných derivátů zahraničním bankám a finančním institucím byla zhruba polovina těchto ztrát přenesena na jejich bedra.

Mezi nimi byly v poslední době stále silněji zastoupeny americké hypoteční banky, neboť poté, kdy si investoři uvědomili specifický charakter výše zmíněných sekuritizovaných derivátů (tzv. kolateralizovaných dluhových obligací, CDO), přestaly být tyto prodejné. Kromě toho rychle narůstal v USA počet stavebníků — příjemců uvedených rizikových hypotečních úvěrů, kteří se rozhodli uplatnit své právo zakončit výše popsaným způsobem svůj vztah s hypoteční bankou. Vedl je k tomu nejen pokračující pokles cen rodinných domů, nýbrž i příznaky růstu nezaměstnanosti, které se koncem 2008 začínaly projevovat v USA. Mnozí stavebníci by si byli rádi ponechali své domy nezávisle na uvedených okolnostech, přišli však o ně, neboť již nestačili plnit svůj splátkový kalendář.⁵ Americké hypoteční banky se tak staly vlastníky deseti tisíců neprodejných (hotových či rozestavě-

dejem těchto bezcenných derivátů zahraničním bankám a finančním institucím byla zhruba polovina těchto ztrát přenesena na jejich bedra.

Nabízí se otázka, jak je možné, že nejen municipality (které nedisponují ve všech případech finančními experty), nýbrž i řada renomovaných evropských bank se staletými tradicemi, jejichž pracovníci náleží k nejlépe kvalifikovaným bankovním expertům světa, nakupovaly ve velkém takovéto bezcenné cenné papíry, že se dopouštěly opakovaně takovýchto závažných omylů. Nyní — ex post — to zdůvodňují tím, že předpokládali, že nakupují sice rizikové, avšak vymahatelné pohledávky, že si nebyli vědomi uvedených specifik americké legislativy, které mohou vést k zániku jejich vymahatelnosti. Dnes se nezřídká poukazuje na to, že pracovníci těchto bank se měli s touto legislativou podrobně obeznámit, dříve než převzali

⁴ Viz *Diagnostics No 8, Revue de Coe-Rexecode, Paris, VII/2008.*

⁵ *Expertní odhady hovoří o tom, že v průběhu předchozích tří let přišlo — z jednoho či druhého důvodu — 5 milionů amerických domácností o své domy. Viz The Economist, 19. 2. 2009.*

tato ohromná rizika. Představitelé těchto bank však argumentují tím, že pečlivě zkontrolovali dodržení bankovních uzancí a konvencí, že však nepovažovali za nutné studovat finanční legislativu jiných zemí, neboť předpokládali, že odpovídá obecným principům a pravidlům.

Pokoušejí se přesouvat vinu též na bedra tzv. regulátorů, tj. orgánů bankovního dohledu. Tvrdí, že ty je měly upozornit na nadměrnost rizik spojených s nákupem těchto derivátů a cenných papírů. Regulátoři se však tomuto nařčení brání s odkazem na to, že mají za úkol sledovat jen regulérnost postupu vlastních – nikoli však zahraničních – bank a že jejich pravomoci jsou i v tomto ohledu značně omezené (nemají možnost zkoumat každodenní operativu bank, nýbrž pouze jimi zveřejněné bilance, které jsou – jak známo – snadno zkreslitelné). Banky dnes poukazují též na to, že dokonce i renomované ratingové agentury daly některým cenným papírům obsahujícím balíčky uvedených derivátů příznivé ohodnocení. Tyto ratingové agentury pak poukazují na to, že návratnost prostředků, vynaložených na nákup některých z těchto cenných papírů, byla pojištěna renomovanými úvěrovými pojišťovnami, což snižovalo míru jejich riskantnosti. Skutečnost, že mnohé z těchto pojišťoven v důsledku nerozvážného pojišťování těchto rizikových hypotečních úvěrů zbankrotovaly, nic nemění na tom, že v dané době přispěly k vytvoření mylného domnění nepříteli vysoké riskantnosti nákupu těchto cenných papírů. A hlavně: lákadlem byly ohromné výnosy, které skýtala jejich držba (mimořádně vysoké rizikové premie promítnuvší se do jejich neobvykle vysokého úročení) a na kterých se chtěly mnohé evropské i asijské banky a municipality podílet. Jevily se jim být unikátní příležitosti, kterou nechtěly promeškat.

4. Credit crunch a úsilí o záchranu ztrátových komerčních bank

Většina bank se snažila rozsah ztrát, které utrpěla v důsledku nerozvážných nákupů výše popsaných toxických derivátů, zatajit, neboť to snižovalo kurz

jejich akcií, což dále zvyšovalo ztráty, které utrpěly v důsledku těchto svých počinů. Obávaly se kromě toho, že přiznání větších ztrát vyvolá paniku mezi jejich klienty – držiteli depozit, což mohlo mít pro danou banku katastrofické důsledky. Problém spočíval v tom, že neznalost finanční situace jednotlivých bank podvázala jejich vzájemnou důvěru a tím i jejich ochotu si vzájemně půjčovat v tzv. mezibankovním styku, neboť žádná z nich si nemohla být jista, že banka, které poskytne větší půjčku, před jejím splacením nezbankrotuje. Vznikla tak absurdní situace, kdy banky těhotné přemírou likvidity si přestaly vzájemně půjčovat, kdy na mezibankovním peněžním trhu nastal akutní nedostatek likvidity, tzv. credit crunch.

Centrální banky hospodářsky vyspělých států i mnohých mladých ekonomik na tuto situaci neprodleně reagovaly tím, že komerčním bankám nabídly překlenovací úvěry v rozsahu miliardových částek, neboť si byly dobře vědomy toho, že moderní ekonomiky nemohou bez dostatku úvěrových prostředků fungovat. Dnes jsou totiž platby předem za dodávky zboží již naprosto neobvyklým jevem (uplatňují se pouze v podobě záloh za dodávky energie a některých druhů služeb) a k hotovostnímu placení dochází stále častěji jen v maloobchodě, zatímco platební styk mezi hospodářskými subjekty – a to i jejich běžné platby (tzv. cash-flows) – bývá financován s využitím úvěrových prostředků. Omezení dostupnosti takovýchto prostředků tudíž může vyvolat závažné nesnáze v reálné ekonomice.

Pohotovou nabídkou rozsáhlých překlenovacích úvěrů adresovanou komerčním bankám centrální banky zažehnaly nebezpečí zmrazení finančních toků. Nabídka úvěrových prostředků adresovaná bankami jejich soukromé klientele se však dosud neobnovila. Někteří odborníci to přičítají hlavně ztrátě důvěry bank v dobrou platební morálku potenciálních příjemců těchto úvěrů, tj. podniků a domácností. Zhoršení této platební morálky je sice reálné a je vyvoláno především zhoršením konjunkturální situace, jež nastalo v posledních měsících ve světové ekonomice, přesto je obnovení →

→ důvěry bank v návratnost jimi poskytovaných úvěrů, jakož i podstatné navýšení jimi nabízených úvěrových prostředků důvěryhodným hospodářským subjektům označováno za klíčový předpoklad brzkého překonání současné finanční krize. (Viz vystoupení účastníků Světového ekonomického fóra, jež se konalo koncem ledna 2009 v Davosu.)

Druhým důvodem, proč se dosud nedaří v potřebné míře rozšířit nabídku úvěrových prostředků adresovanou podnikům a občanům, spočívá v silné zadluženosti bank a finančních institucí navozené výše popsaným sledem událostí, která dosud přetrvává v mnohých státech. Zprvu se předpokládalo, že tyto ztráty se podaří eliminovat nebo překlenout s využitím nástrojů, jimiž disponují samotné banky (pomocí fúzí, emisí akcií či obligací, zvyšováním marže mezi úroky z poskytovaných úvěrů a z depozit atp.). Avšak akutní bankovní krize, rozvinuvší se na Islandu, která se promítla do insolventnosti tamějších veřejných financí, jakož i pád americké banky Lehman Brothers, jedné z nejprestižnějších investičních bank světa, se stal signálem svědčícím o tom, že tuto krizi nelze zvládnout bez pomoci států. (Resp. že v případě, kdyby se státy nezasazovaly o zachraňování svých komerčních bank, mohla by tato krize mít na hospodářské subjekty ještě závažnější dopady než velká deprese z let 1929–1933.)

Prvními významnými kroky ve směru zapojení státu do takovýchto záchranných akcí bylo (údajně jen dočasné) znárodnění dvou obřích amerických hypotečních bank Fannie Mae a Freddie Mac, jakož i převzetí největší americké úvěrové pojišťovny AIG — kolabující pod tíhou vysoké míry selhání očekávaného splácení uvedených rizikových hypoték (tzv. default rates) — Federálním rezervním systémem USA. Počátkem října 2008 bylo americkým Kongresem odsouhlaseno vyčlenění 700 mld. USD na pomoc významným americkým finančním institucím ohroženým bankrotem (tzv.

Troubled asset relief program).⁶ Šlo o počín silně kritizovaný jak v Kongresu, tak v médiích jakožto opatření, jež využívá prostředky daňových poplatníků na pomoc Wall Streetu, resp. na nápravu chyb, jichž se dopustili finančníci. Předkladatelé tohoto návrhu však zdůrazňovali, že ten sleduje i sociální cíle. Má totiž ochránit držitele depozit u takovýchto bank, jakož i akcionáře takovýchto finančních institucí, jimiž bývají z valné části řadová americká občana, před rozsáhlými ztrátami, které by utrpěli, pakliže by tyto instituce zbankrotovaly.

Je pozoruhodné, že na Globálním finančním summitu, jenž byl seván v listopadu 2008 do Washingtonu, nebyla řeč o výše uvedených příčinách mimořádně virulentní finanční krize, která se v té době rozmohla ve světě, nýbrž že tehdejší prezident USA G. W. Bush zde hlavně nabádal představitele ostatních států, aby přísně dbali na to, aby pomoc poskytovaná jejich bankovní sféře neomezovala možnost rozvinutí její iniciativy — počínaje selekcí příjemců bankami poskytovaných úvěrů a stanovením podmínek jimi navazovaných úvěrových vztahů až po možnost vyvíjet a obchodovat různými fondy i jinými finančními deriváty. Zdůrazňoval, že v současné době uplatňovaný finanční systém není na vině, že postačí jeho regulaci jen trochu vylepšit. Zasazoval se tak de facto o zachování dosavadní praxe finančních institucí (nejen v USA, nýbrž i v ostatních hospodářsky vyspělých státech), která v sobě nese riziko, že dojde k opakování minulých chyb. Mnozí z ostatních účastníků tohoto summitu však vyjádřili své přesvědčení, že je třeba meritorním způsobem změnit stávající finanční systém (a to i systém realizace mezinárodních finančních vztahů), že je třeba upravit pravidla jeho fungování tak, aby se již nemohly vyskytovat minulé excesy. Představitelé států zastoupených na uvedeném Globálním finančním summitu se však shodovali v názoru, že není možné připustit masový kolaps jejich nejvýznamnějších

⁶ Později bylo rozhodnuto, že část těchto prostředků má být využita též na pomoc americkému automobilovému průmyslu, resp. na pomoc třem detroitským automobilkám, jimž hrozil bankrot.

bank, neboť to by mělo katastrofické důsledky pro jejich ekonomiky.

Vlády většiny evropských i řady asijských států tudíž schválily již koncem roku 2008 silně dotované programy pomoci jejich bankovní sféře, financované z veřejných prostředků. Konkrétní podoba opatření, jejichž uplatnění je předvídáno za tímto účelem, se však v jednotlivých státech liší.

Zprvu měl nejpříznivější odezvu záchranný program předložený britským ministerským předsedou Gordonem Brownem. Ten předvídal vykupování nedobytných pohledávek bank státem, a to tak, že stát by se stal jejich akcionářem. Počítal s tím, že tímto způsobem dojde k plnému znárodnění některých bank ohrožených bankrotem (a k tomu skutečně již došlo v případě banky Northern Rock), přičemž refinancování některých soukromých bank ze státních prostředků vyústilo v některých případech ve zvýšení státního podílu do výše poloviny až tři čtvrtin jejich akciového kapitálu (viz např. Royal Bank of Scotland či Lloyds Banking Group).

Zejména v médiích, avšak i na akademické půdě se v poslední době ozývají varovné hlasy poukazující na to, že v případě, dojde-li k masovému znárodnění britských bank a k zasednutí státních úředníků do jejich managementu a dozorčích rad, mohlo by to zde podvazovat uplatňování pružné úvěrové politiky, nezbytné pro rozvoj podnikání, což by mohlo oslabit výkonnost britské bankovní sféry. Protagonisté znárodnění bank však argumentují tím, že mezi britskými státními úředníky se vyskytuje množství vynikajících finančních expertů a i v případě, kdyby jejich opatrnictví oslabilo ochotu těchto bank provádět vysoce riskantní operace, je to stále lepší alternativa než zachovat systém, jenž umožňuje opakování starých či vyvinutí nových chyb a v důsledku toho i neúčinné vynaložení rozsáhlých prostředků určených na záchranu britských bank. Diskuse o této otázce

dosud probíhá. Již v současné době však vyústila ve zvažování možnosti založit zde banku, která by vykupovala klasifikované úvěry (resp. nedobytné pohledávky) komerčních bank (tj. obdoba naší Konsolidační banky) a umožnila tak ozdravení většího počtu soukromých britských bank.

Ve Spolkové republice Německo byla zatím zavedena vládní garance na úvěry poskytované v mezibankovním styku ve výši 400 mld. eur. Bylo vyčleněno 70 mld. eur z veřejných prostředků na rekapitalizaci komerčních bank v tísní. Bylo rozhodnuto o vykoupení špatných úvěrů nacházejících se v portfoliu zdejší Hypoteční banky do výše 35 mld. eur, což odpovídá de facto jejímu znárodnění. A byla zavedena státní garance depozit soukromých osob v německých komerčních bankách, která zabezpečuje německým občanům plnou ochranu jejich zde uložených úspor.⁷

I ve Španělsku byla zavedena státní garance ve výši 100 mld. eur na úvěry poskytované v mezibankovním styku. Avšak o rekapitalizaci bank, které v důsledku výše uvedených praktik utrpěly velké ztráty, zde dosud nebylo rozhodnuto. V říjnu 2008 byl však zřízen státní fond na podporu zdejší bankovní sféry ve výši 50 mld. eur, jenž je určen na nákup vysoce kvalitních finančních produktů či aktiv, umožňujících i silně zadluženým španělským bankám a spořitelnám pokračovat v úvěrování jejich klientely.

Ve Francii bylo rozhodnuto o účelově předurčené emisi 360 mld. eur, z které budou saturovány finanční potřeby nově zřízené banky pověřené refinancováním komerčních bank, které utrpěly v předchozích letech v důsledku výše popsaných událostí podstatné ztráty. Budou jí však pokryty též finanční potřeby nově založené státní investiční společnosti, která má umožnit zvýšení podílu veřejných financí na aktivech zdejších finančních institucí (a touto cestou posílit i jejich finanční potenciál). Státní garance nadále umožní i silně za-



⁷ Zejména poslední z uvedených opatření bylo ostře kritizováno francouzskými politiky s poukazem na to, že to může vyprovokovat přemísťování depozit mezi státy EU a tím i nežádoucí turbulence ve zdejší bankovníctví. Ve skutečnosti šlo spíše o projev nelibosti nad tím, že se takto odhalilo, že Německo poskytne depozitům svých občanů silnější ochranu než další členské státy EU, které ve většině případů garantují bankovní depozita pouze do výše 50 000 eur.

- dluženým francouzským bankám a spořitelnám získat „čistá“ aktiva a „čisté“ cenné papíry (se ztrátou do pěti let), které jim umožní pokračovat ve financování aktivity francouzských občanů a podniků.

K hlavním opatřením uplatňovaným ve Švýcarsku za účelem překlenutí zdejší bankovní krize náleželo vyčlenění 6 mld. švýcarských franků z rezervy centrální banky, určených na vykoupení nelikvidních (špatných) aktiv UBS, jedné z nejvýznamnějších švýcarských bank. Z těchto zdrojů bude poskytnuta výpomoc i dalším švýcarským bankám, které v souvislosti s výše popsány událostmi utrpěly rozsáhlé ztráty. Druhé z nejvýznamnějších švýcarských bank, Credit Suisse, se však podařilo urychleně se rekapitalizovat s využitím vkladu ve výši 10 mld. švýcarských franků, složeného skupinou soukromých katarských investorů.

Nejen ve výše uvedených, nýbrž i v dalších státech byla v předchozích 12 měsících uplatňována velice nákladná opatření, financovaná převážně z veřejných prostředků, cílená na pokrytí ohromných ztrát, které jejich komerční banky utrpěly v důsledku výše popsaného sledu událostí. Pod vlivem těchto opatření i v očekávání, že jejich státní orgány budou i nadále napomáhat očisťování portfolia zdejších komerčních bank od výše popsaných toxických derivátů, začíná se situace v bankovní sféře v některých z těchto států stabilizovat. Avšak konec globální finanční krize je zatím v nedohlednu nejen proto, že některá z těchto opatření se mohou ukázat jako neúčinná, nýbrž i proto, že nelze vyloučit, že se časem projeví existence dalších, dosud netušených ztrát. Finanční experti varují, že nelze předvídat, jaká překvapení nás ještě čekají. Na jejich závažnost lze usuzovat pouze podle toho, že souhrnná hodnota nejruznějších finančních derivátů i jiných bankovních produktů nacházejících se v držbě finančních i nefinančních institucí se pohybuje okolo 500 bilionů USD, zatímco hodnota souhrnu aktiv a dluhopisů vlastněných investory dosahuje zhruba 100 bilionů USD, přičemž hodnota světového produktu nedosahuje ani 70 bilionů USD. I malý posun v držbě či ve způsobu uplatně-

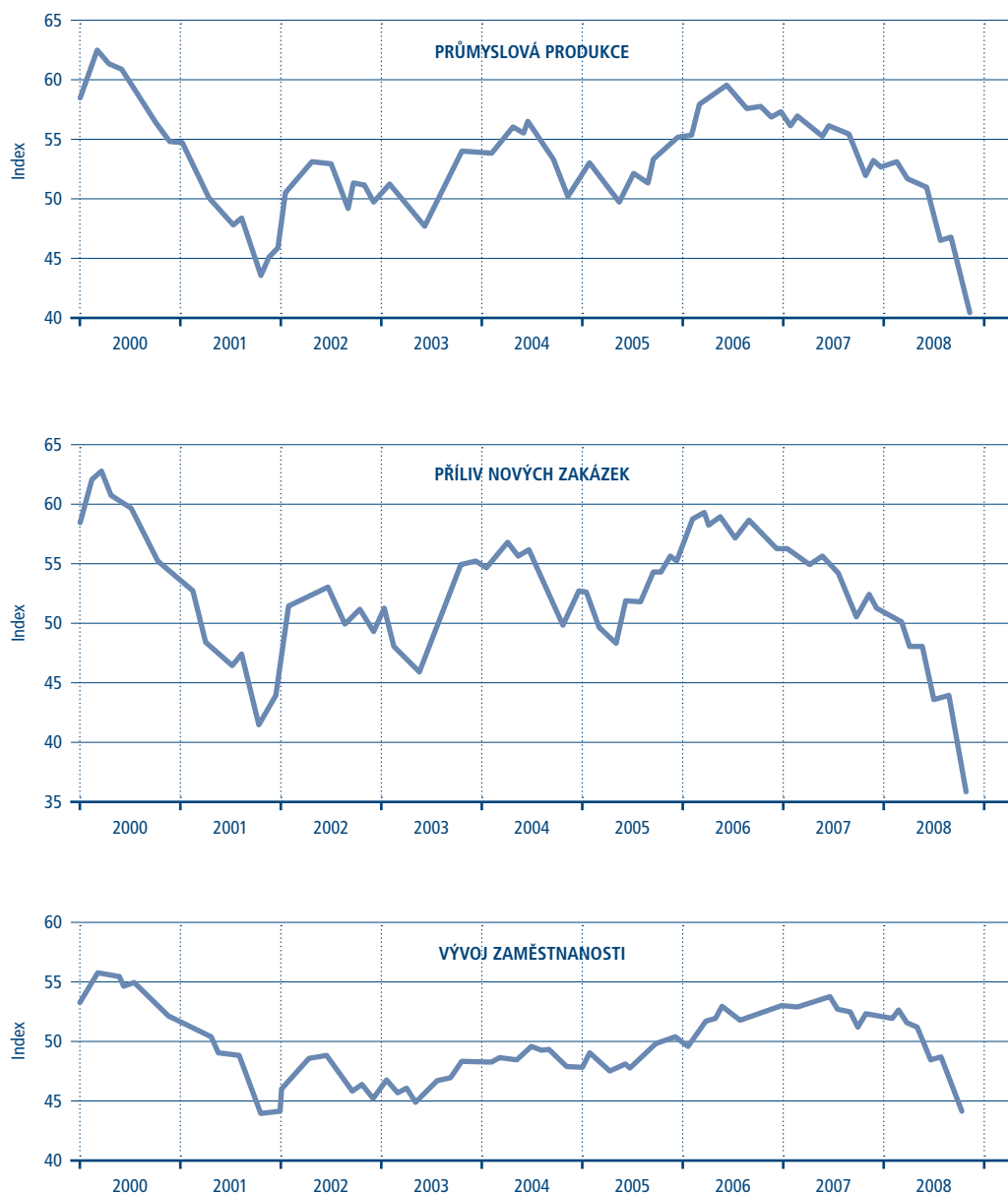
ní finančních derivátů a jiných bankovních produktů může tudíž vyvolat dramatické změny ve výkonnosti jednotlivých ekonomik či ve vývoji konjunkturální situace v jednotlivých regionech světové ekonomiky. To skýtá též vysvětlení pro mimořádně silné kauzální vazby mezi současnou globální finanční krizí a aktuálním vývojem reálné ekonomiky.

5. Vliv globální finanční krize na reálnou ekonomiku

Dosud je diskutována otázka, zda a v jaké míře přispělo rozvinutí globální finanční krize ke vzniku recese, kterou prodělává svět v současné době. Mnozí odborníci poukazují na to, že povědomí rozsáhlých ztrát, které utrpěly nejen hypoteční, nýbrž i četné komerční banky v důsledku výše popsaných praktik, de facto nastartovalo současnou globální ekonomickou krizi. Vedlo totiž ke zpřísnění úvěrové politiky bank a finančních institucí. Ty začínaly důsledněji zkoumat bonitu uchazečů o úvěry a mnohdy odmítly poskytnutí takových úvěrů, které by bylo v minulosti proběhlo bez problémů. V řadě případů přistoupily ke zrušení vžitých (leckdy i pevně dohodnutých) úvěrových linek (tzv. credit-lines), na jejichž fungování podniky spoléhaly. Někdy to pouze znemožnilo realizaci jejich rozvojové koncepce, leckdy to však ohrozilo jejich perspektivy. Zpřísnění úvěrové politiky komerčních bank sice napomáhalo žádoucí konsolidaci jejich finanční situace (a v řadě případů pomohlo zastavit další nabalování jejich ztrát). Jím dané omezení disponibilních úvěrů však začínalo již v roce 2007 podvazovat růst investiční aktivity v podnikové sféře hospodářsky vyspělých států. Došlo k tomu tudíž již dříve, než tuto aktivitu začínal omezovat útlum poptávky po zde produkovaných výrobcích.

Zvýšení nároků na finanční zabezpečení hypotečních úvěrů, ke kterému přistoupily banky větší hospodářsky vyspělých států již v roce 2007, spolu s tehdejšími mírným navýšením úrokových sazeb stojí — jakožto jeden z důležitých faktorů —

Graf č. 2 » Pokles zaměstnanosti ve zpracovatelském průmyslu států eurozóny, omezení jeho produkce a proměny jeho zakázkového krytí (Index Reuters)



Pozn.: Index Reuters sumarizuje výsledky ankety, v níž bývá management průmyslových podniků dotazován na své poznatky týkající se vývoje zaměstnanosti, proměn objemu průmyslové produkce a přílivu nových zakázek.



→ též za radikálním omezením nově zahajované bytové výstavby. To přispělo k omezení zaměstnanosti v jejich stavebnictví, které v některých z těchto států náleželo v předchozích letech k důležitým nositelům ekonomického růstu.

Nejzávažnější však byl vliv rozvinutí finanční krize na chování domácností. Zvěsti o turbulentních na kapitálových trzích totiž vyvolaly obavy občanů, budou-li moci i nadále bez problémů získávat úvěry na větší nákupy. Na to reagovali tím, že začínali navyšovat své úspory na úkor spotřeby, což vyústilo v první fázi hlavně v omezení nákupu spotřebního zboží dlouhodobého užití, zejména pak osobních aut. O oživení poptávky po tomto zboží se pokoušejí jednotlivé státy v současné době s uplatněním nejrůznějších stimulů (např. vyplácením tzv. šrotového). Jde však o opatření s časově značně omezenou působností, která nemohou zvratit tendenci k poklesu dynamiky růstu soukromé spotřeby v těchto státech, tj. jeden z nejzávažnějších podnětů pro celkové zhoršování jejich konjunkturální situace, zaznamenaný zde v již od počátku roku 2008.

Tuto tendenci dále posílil růst nezaměstnanosti, k němuž došlo ve všech hospodářsky vyspělých státech v druhé polovině roku 2008 (a leckde již dříve). Ten totiž přesvědčil jejich řadové občany o tom, že může dojít k výraznému zhoršení jejich hospodářských perspektiv, což vedlo mnohé z nich k tomu, aby v možné míře redukovali své výdaje. Závažnost tím daného omezení maloobchodního obratu i celkového omezení zdejší osobní spotřeby vynikne s přihlédnutím k tomu, že tato spotřeba odpovídá v řadě těchto států za více než polovinu jejich celkové domácí poptávky, v USA dokonce za více než 70 %.

K dramatickému omezení průmyslové produkce zaznamenanému ve většině hospodářsky vyspělých států od poloviny roku 2008 však přispělo též radikální ochabnutí poptávky po materiálech a polotovarech, jejíž objem v řadě případů klesl o více než třetinu oproti rozsahu této poptávky vžitému v dobách konjunkturálního boomu.

Ještě větší měrou se od té doby omezila poptáv-

ka po surovinách a palivech, neboť ta byla ovlivněna nejen v důsledku uplatnění úsporných opatření a omezením objemu návazné průmyslové produkce, nýbrž i změnami technologií, napomáhajícími snižování jejich jednotkové spotřeby. A v předchozích šesti měsících začala prudce klesat též poptávka po takových službách, o nichž se předpokládalo, že zhoršení konjunkturální situace se jich dotkne jen marginálně (např. technických a informačních služeb).

Na všechny tyto tržní signály, svědčící o hrozcím nebo již reálném omezení jejich odbytových možností, reagují velké podniky hlavně propouštěním. Dnes a denně se doslýcháme o tom, že některá z významných multinacionálních korporací se rozhodla snižovat stavy svých zaměstnanců o tisíce či dokonce desetitisíce osob. Zároveň narůstají počty bankrotů jejich subdodavatelů, jakož i bankrotů středně velkých a malých podniků obsluhujících přímo své domácí či zahraniční zákazníky. A současně s tím, jak v důsledku masového propouštění či bankrotů klesá v jednotlivých hospodářsky vyspělých státech zaměstnanost a příjmy zdejších zaměstnanců, dále se zde omezuje soukromá spotřeba.

Narůstá zde však i nevyužití výrobních kapacit v oborech produkujících investiční statky a materiály určené pro výrobní spotřebu. Omezují se i dovozní potřeby těchto států týkající se nejen spotřebního zboží, nýbrž i komponentů a materiálů sloužících jakožto vstupy do výrobních procesů, odvíjejících se v ostatních oborech jejich zpracovatelského průmyslu. Podíl hospodářsky vyspělých států na mezinárodním obchodě průmyslovými výrobky sice již řadu let klesá, stále však na ně připadá více než 65 % celosvětového dovozu těchto výrobků, takže omezení jejich dovozní poptávky má velice silné dopady na vývoj zaměstnanosti i v hospodářsky méně vyspělých zemích.

Dnes se tudíž pohybuje světová ekonomika v začarovaném kruhu, kdy reakce podniků na zhoršení jejich odbytových možností mají závažné multiplikační účinky: podvazují nejen růst soukromé spotřeby, nýbrž též omezují poptávku po in-

vestičních statcích a jiných průmyslových výrobcích i po surovinách a podnikatelských službách. Vedou k dalšímu prohlubování recese. Tento začarovaný kruh se rozvinul nejen v hospodářsky vyspělých státech, nýbrž i v rozvojových a nově industrializovaných zemích, jednak proto, že ve zdejších afilcích multinacionálních korporací dochází též k masovému propouštění, jednak proto, že většina těchto zemí je silně exportně orientovaná, takže i na jejich domácí podniky tvrdě doléhá omezení zahraniční poptávky po jimi poskytovaných službách i po jimi produkováných výrobcích, polotovarech a surovinách.

V dobře prosperujících rozvojových zemích s obřími vnitřními trhy se sice daří ztráty zahraničních odbytových možností zčásti kompenzovat díky růstu domácí poptávky, přesto však dochází i zde v poslední době k hroživému zvyšování nezaměstnanosti. (Tak např. poslední zprávy z Číny hovoří o tom, že počty městských nezaměstnaných již dosáhly 5 milionů osob a že v průběhu roku 2009 se rýsuje další podstatné navýšení jejich počtu.)

Rada prognostiků vyjádřila hypotézu, že konjunkturální situace ve světové ekonomice se začne již v druhé polovině roku 2009 zlepšovat. Uvedené tržní signály — zejména dosud trvající masové propouštění — však svědčí spíše o opaku. Svědčí o tom, že globální ekonomická krize se dále prohlubuje a že toto její prohlubování vykazuje hroživé zrychlení. Narůstá tak naléhavá potřeba tomuto vývoji učinit přítrž.

6. Přechod na uplatňování stimulačních programů a jejich vliv na pád vžitých tabu

Dnes je již všeobecně uznávaným faktem, že vznik současné finanční krize se stal jedním z důležitějších podnětů pro následný rozvoj globální ekonomické krize, že nese hlavní vinu za její neobvyklou

hloubku.⁸ Je též uznáváno, že vstřebání rozsáhlých ztrát, které utrpěly banky v širokém okruhu zemí, jakož i obnovení vzájemné důvěry finančních institucí i podstatné navýšení úvěrových prostředků, jimiž budou tyto instituce disponovat, spolu s posílením jejich ochoty půjčovat je důvěryhodným (bonitním) hospodářským subjektům může při oživení podnikatelské aktivity — a současně s tím i při umírnění současné decelerace temp ekonomického růstu jednotlivých zemí — sehrát významnou roli.

Většina prognostiků se však shoduje v názoru, že toto oživení podnikatelské aktivity pomocí předchozího ozdravení bankovní sféry si může vyžádat řadu let. Zastavit současný úbytek pracovních příležitostí je však třeba neprodleně, neboť pouze tak lze předejít dalšímu nárůstu akutních existenčních i sociálních problémů doléhajících v současné době na obyvatelstvo jednotlivých zemí. To je též důvodem, proč řada států reagovala na vznik globální ekonomické krize též — a některé hlavně — posílením svého úsilí o vytváření nových pracovních příležitostí cestou navýšení prostředků z veřejných zdrojů, které budou vynaloženy na realizaci infrastrukturních investic či na služby poskytované jejich obyvatelstvu. Tak např. čínská vláda vyhlásila již v polovině roku 2008, že v následných dvou letech budou zde předvídané investice do infrastruktury navýšeny o 600 mld. USD. Počátkem roku 2009 bylo japonskou vládou schváleno uplatnění již třetího stimulačního balíku, jenž usiluje hlavně o zachování pracovních příležitostí ve zdejším průmyslu a o vytvoření podmínek napomáhajících přežití zdejších malých a středních podniků. V téže době bylo spolkovou vládou Německa rozhodnuto o vynaložení 50 mld. eur na stimulaci růstu německé ekonomiky, zejména pak na zachování či tvorbu nových pracovních příležitostí. Barack Obama předložil již týden po svém zvolení prezidentem USA návrh na uplatnění ekono-



⁸ Nelze však opomenout, že tato krize má cyklický charakter, že by bylo došlo v každém případě k ukončení vysokého konjunkturálního boomu, jenž přetrvával ve světové ekonomice v předchozích letech. Kdyby nebylo došlo k jejímu souběhu s rozvojem globální finanční krize, nebyla by však současná světová ekonomická krize zdaleka tak hluboká a virulentní, jakou se stala.

- ➔ mického stimulačního programu, jenž má po schválení americkým Kongresem objem 787 mld. USD a má napomáhat vytváření pro tuto zemi účelných pracovních příležitostí. Uplatnění obdobných stimulačních programů, resp. programů cílených na umírnění dopadů současné globální ekonomické krize, bylo v průběhu předchozího pololetí schváleno ve většině hospodářsky vyspělých států i v mnohých mladých ekonomikách.

Řada finančníků poukazuje na to, že značné množství státních obligací emitovaných v současné době širokým okruhem států povede patrně k oslabení jejich atraktivnosti pro jejich potenciální nabyvatele. Prasknutí bubliny, která se dnes vytváří v oblasti státních obligací, by mohlo mít téměř stejně závažné důsledky jako nedávné prasknutí bubliny na trhu rizikových hypotečních úvěrů.

Tyto programy však bude možné pouze v zemích OPEC a v Číně financovat z jejich ohromných finančních rezerv. (Tak např. v Číně dosahují oficiální devizové rezervy v současné době téměř 2 bilionů USD.) I v Ruské federaci bylo původně předvídáno, že takovéto programy zde budou financovány převážně z rezervních fondů vytvořených zde v letech drahé ropy. Rozsáhlé ztráty, které Ruská federace utrpěla v poslední době v důsledku dramatického poklesu světové ceny ropy a zemního plynu, jakož i současné výrazné oslabení směnného kurzu rublu však nastolilo otázku, jak dlouho tyto rezervní fondy postačí na pokrytí nákladů těchto stimulačních programů.

Ostatní státy jsou odkázány na tzv. deficitní financování svých stimulačních programů. Některé z nich je míní financovat převážně tím, že budou navyšovat schodky svých rozpočtových bilancí. Tak např. v USA se bude rozpočtový deficit pohybovat letos (a patrně i v roce 2010) okolo 1,5 bilionu USD, bude tedy odpovídat částece převyšující 11 % jejich HDP. V některých státech eurozóny bude zřejmě letos i v roce 2010 překročen přípustný 3 % limit rozpočtového schodku v poměru

k HDP stanovený Paktem stability a růstu. Ukazuje se, že dodržování tohoto limitu není za současného stavu nouze považováno za tak důležité, přičemž řada ekonomů ho označuje dokonce za škodlivé, za opatření, které by mohlo omezit šance členských států EU na brzké oživení jejich hospodářské aktivity. Skutečnost, že Evropská komise přestala v poslední době sankcionovat nedodržování tohoto maastrichtského kritéria, nasvědčuje

tomu, že mnozí z jejích funkcionářů sdílí tyto obavy. To nasvědčuje tomu, že pod vlivem snah zabránit dalšímu propadu ekonomik států eurozóny padlo jedno z významných tabu, které v předchozích deseti letech ovlivňovalo jejich hospodářskou politiku.

Počátkem roku 2009 vypracované prognózy nasvědčují tomu, že v tomto roce budou vykazovat i další státy EU mimo eurozónu rozpočtové schodky převyšující tento maastrichtský limit a že v roce 2010 se jak výskyt takovýchto případů, tak rozsah těchto rozpočtových schodků patrně dále zvýší.

Některé státy se rozhodly financovat své stimulační programy hlavně s využitím zahraničních půjček. Tuto cestu zvolila např. Spolková republika Německo za účelem zabezpečení 50 mld. eur určených na pokrytí některých nákladů, s nimiž bude spojena realizace zde předvídaných stimulačních opatření. Většina hospodářsky vyspělých států se pokouší financovat tyto programy též (či dokonce hlavně) zvýšenou emisí státních obligací. Ty mají dvojí přednost: za prvé umožňují neprodleně mobilizovat finanční prostředky potřebné pro realizaci těchto stimulačních programů, za druhé umož-

ňují odsouvat splatnost těchto pohledávek na pozdější dobu.

Řada finančníků poukazuje na to, že značné množství státních obligací emitovaných v současné době širokým okruhem států povede patrně k poklesu jejich výnosnosti a současně s tím i k oslabení jejich atraktivnosti pro jejich potenciální nabyvatele. Někteří specialisté dokonce varují, že to může vyústit v prasknutí bubliny, která se dnes vytváří v oblasti státních obligací, jež by mohlo mít téměř stejné závažné důsledky jako nedávné prasknutí bubliny na trhu rizikových hypotečních úvěrů. Tomuto varování však prozatím naslouchá jen omezený počet politiků a národohospodářů, zatímco většina z nich se cítí vázána učinit vše, co je jen možné, ve prospěch zastavení sestupných tendencí prosazujících se v současné době v jejich ekonomikách, včetně zvyšování – nesporně riskantního – emise státních obligací.

Nelze přehlédnout, že (pouze s výjimkou výše jmenovaných několika států, které stačí financovat své stimulační programy ze svých finančních rezerv) se tak bude dít za cenu podstatného zvýšení jejich veřejného dluhu, jenž již v současné době vykazuje značná měřítká.

Prognózy zpracované v únoru 2009 s přihlédnutím ke zvýšeným potřebám vnějšího financová-

ní veřejného dluhu těchto států (daným záměry formulovanými ve stimulačních programech) nasvědčují tomu, že vnější zadlužení většiny z nich se zvýší již v roce 2009 větší měrou, než bylo dosud predikováno, a že není vyloučené, že v roce 2010 dojde v některých z těchto států k podstatnému dalšímu navýšení jejich veřejného dluhu. Současně s tím se samozřejmě zvýší náklady spojené s jeho financováním, o které se budou muset postarat koneckonců jejich daňoví poplatníci. Může se stát, že růst těchto nákladů si vynutí, aby tyto státy přistoupily ke krácení prostředků určených pro dotování jiných důležitých rozpočtových kapitol (např. školství, zdravotní péče, výzkumu atp.), na jejichž dostatečném financování jsou jejich daňoví poplatníci zvýšenou měrou zainteresováni. Vypjaté úsilí vlád těchto států řešit především současný stav nouze však zatlačuje budoucí zájmy jejich daňových poplatníků do pozadí. Padlo tak další tabu, jímž se dosud řídila rozpočtová politika těchto států, tj. závazek jejich vlád v možné míře předejít dalšímu nárůstu jejich veřejného dluhu, zejména pak navyšování jejich vnějšího zadlužení.

Další důležité specifikum jak nejrůznějších opatření cílených na umírnění bankovních krizí rozvinuvších se v jednotlivých státech, tak výše

Tabulka č. 1 » Nedávné a očekávané proměny veřejného dluhu ve vybraných zemích (v % HDP)

	2006	2007	2008	2009	2010
USA	51,4	51,9	54,8	62,2	67,4
Japonsko	171,9	173,6	176,9	180,2	182,1
Německo	67,6	65,1	63,5	64,2	63,9
Francie	63,6	63,9	65,0	68,9	71,0
Itálie	106,8	104,1	104,0	106,5	106,5
Španělsko	39,5	36,1	36,8	40,3	42,0
Nizozemsko	47,4	45,7	42,6	43,3	44,0
Belgie	87,8	83,9	87,4	89,1	89,5
Velká Británie	39,9	39,9	42,6	50,0	55,9

Pramen: Perspectives économiques 2009–2010, Coe-Rexecode, Paris, XII/2008



→ popsaných balíků stimulačních opatření je skutečnost, že ve většině případů neřeší situaci plošně, nýbrž se týkají jednotlivých skupin zdejších hospodářských subjektů. To bývá zdůvodňováno především tím, že plošný přístup k uplatňování nápravných opatření by byl finančně příliš náročný a vzhledem k hloubce současné finanční a ekonomické krize nezvládnutelný. Je to dáno též povědomím toho, že pouze s uplatněním tradičních nástrojů monetární či fiskální politiky mnohdy nelze docílit zlepšení situace, postoupilo-li její zhoršení příliš daleko, že v takovém případě i osvědčené makroekonomické recepty cílené na obnovení vyšších temp ekonomického růstu mnohdy nefungují a nezdědka mívá jejich uplatnění dokonce kontraproduktivní účinky.

Uplatnění těchto záchranných či stimulačních programů mívá tudíž mnohdy podobu přímých zásahů států do hospodářské praxe. Porušuje tak jedno ze stěžejních tabu, jehož respektování bylo dosud striktně vyžadováno nejen liberálními ekonomy, nýbrž i mezinárodními organizacemi (WTO, OECD) a v neposlední řadě i Evropskou komisí. Na důkaz toho lze uvést, že stimulační programy jednotlivých členských států EU jsou Evropskou komisí schvalovány nezávisle na tom, že většina z nich předvídá podporování jejich automobilového průmyslu. Tak např. v programu stimulace francouzské ekonomiky je předvídáno poskytnutí úvěru ve výši 6,5 mld. eur třem největším francouzským automobilkám i podstatné zlepšení předpokladů pro růst jejich exportu. I balík stimulačních opatření, jenž bude uplatňován v Německu, předvídá

výrazné vylepšení existenčních podmínek německého automobilového průmyslu. Obdobným způsobem bude zřejmě preferován automobilový průmysl i v dalších členských státech EU. Zdůvodňuje se to nejen tím, že na tento průmysl připadá významná část zdejší zaměstnanosti, takže výrazné omezení jeho produkce by zde mělo katastrofické důsledky, nýbrž i tím, že neposkytnutí této podpory by představovalo závažné konkurenční znevýhodnění evropského automobilového průmyslu v porovnání s automobilovým průmyslem USA, jenž v rámci zde již schválených podpůrných programů bude zřejmě silně subvencován.

Byl tak vytvořen důležitý precedens, jenž nastoluje otázku, jestli by nebylo přípustné, aby se vlády členských států EU zasazovaly též o záchranu dalších průmyslových oborů, které se nikoli vlastní vinou ocitly v současné době v existenčním ohrožení, které však mají reálné předpoklady pro to, aby se — poté, kdy se překlene současná hluboká recese — nanovo staly konkurenceschopnými. Hovoří se v této souvislosti především o finském celulózovém a papírenském průmyslu, jakož i o českém sklářském a porcelánovém průmyslu, které byly zvláště silně postiženy nejen ochabnutím světové poptávky po jejich výrobcích, nýbrž i vysokou energetickou náročností jejich výroby. V odborných kruzích se tak začíná zvažovat, není-li na čase, aby se členské státy EU, jejichž ekonomické perspektivy jsou silněji závislé na perspektivách jejich zpracovatelského průmyslu, než je tomu ve většině ostatních hospodářsky vyspělých států, vrátily k uplatňování racionální průmyslové politiky.

LITERATURA A PRAMENY

1. Weale, M.: *The Banking Crisis and the Economy*. National Institute Economic Review, Vol. 204, May 2008, str. 4–8
2. Barrell, R., Holland, D.: *Banking Crisis and Economic Growth*. National Institute Economic Review, Vol. 202, October 2007, str. 34–41
3. *Diagnostics No 8*. Revue de Coe-Rexecode, Paris, VII/2008
4. *Perspectives économiques 2009–2010*. Coe-Rexecode, Paris, XII/2008
5. *Graphiques d'Actualité*. Coe-Rexecode, Paris, II/2009
6. *The Economist*. 19. 2. 2009

KLÍČOVÁ SLOVA

nezajištěné hypotéky, finanční deriváty, ztrátové banky, finanční krize

ABSTRACT

As yet mostly only recent events, which have triggered off the present financial crisis, have been monitored. In this article we are pin-pointing also historical roots of this crisis. We are describing why well-meant measures – i.e. subprime mortgages which had been introduced in the USA in the early 1950s – had such disastrous consequences and why and how these consequences spread to other countries, causing huge losses of hundreds of previously viable banks and financial institutions, mainly of those situated in Europe and in the Far East. We are also outlining efforts of governments to save their most important banks threatened by bankruptcy, as well as different approaches to this task. Though some of these measures are already showing promising results, the global financial crisis is still in full spate and nobody can be quite sure, whether further as yet unsuspected losses will not emerge in time. But from our findings it is possible to infer, that the parallel development of the present financial crisis and of the global economic crisis caused the latter to deepen insofar, as to surmount even the consequences of the great crisis which developed in the late 1920s.

KEYWORDS

subprime mortgages, financial derivatives, loss-making banks, financial crisis

JEL CLASSIFICATION

E44, E58, F02, G10, G20, H50, H60



Od americké ke globální finanční a ekonomické krizi: příčiny, důsledky a východiska

► Ing. Miloš Pick, CSc. » externí spolupracovník Makroekonomického oddělení Českomoravské konfederace odborových svazů¹

* Dnes již je zřejmé, že na rozdíl od původních iluzí, podle nichž šlo jen o krizi hypotečních úvěrů v USA, byla to jen špička ledovce. Dnes již končí i další postupná iluze, že jde „jen“ o globální finanční krizi, charakterizovanou strmým pádem kapitálových a peněžních trhů i předních bankovních domů, zamrznutím nejen peněz, ale i důvěry. Navíc a hlavně se již projevuje i krize reálné ekonomiky, i její „zamrzávání“. V USA a v některých, zejména evropských zemích sestup ekonomik přerostl již do ledových vod záporného růstu. Je to důsledek, nebo naopak příčina finanční krize?

I epicentrum ekonomické krize vzniklo v USA, a to již dávno. Od devadesátých let v USA setrvale narůstal schodek vnější ekonomické rovnováhy – běžného účtu platební bilance, který v současné dekádě narostl až nad kritickou hranici, nad 5 procent v poměru k hrubému domácímu produktu. To vedlo i k hlubokému propadu kurzu amerického dolaru (USD) – do roku 2007 o třetinu a na této úrovni, navzdory výkyvům, se přibližně udržel i v roce 2008. USA tím začínají přecházet na dráhu konkurence levnější prací, takže v roce 2007 náklady práce na jednotku národněhospodářské produktivity, a tím i na jednotku produktu byly v USA o třetinu nižší než v EU-15, zatímco svými recepty, Washingtonským konsensem, USA konkurenci levnou prací dosud vnucovaly méně vyspělým zemím. Přesto, navzdory všem oprávněným oče-

káváním, schodek běžného účtu USA se téměř nesnižuje. To na jedné straně naznačuje, že kurz amerického dolaru dosud nedosáhl svého rovnovážného dna, na druhé straně to především signalizuje, že příčiny mohou být hlubší.

1. Hlubší příčiny

1.1 Nedostatečná konkurenceschopnost a nízké úspory

Krize byla vyvolána vnitřními i vnějšími příčinami. Z jedné strany se v USA zpomaluje růst hlavního dlouhodobého faktoru konkurenceschopnosti, produktivity práce. Zatímco po příchodu znalostní ekonomiky, od druhé poloviny devadesátých let, se na desetiletí zdvojnásobil růst produktivity asi na 2 procenta ročně, v posledních letech opět spadl asi na 1 procento jako předtím od osmdesátých let, a je tedy opět nejnižší za posledních téměř 140 let. Jestliže v poválečném období byla v USA úroveň produktivity dvojnásobná proti vyspělému jádru Evropy – EU-15, dnes tento předstih směřuje pod 10 procent. V návaznosti na své dosavadní analýzy výkonnosti modelů evropského sociálního státu v soutěži s USA² soudím, že hlavní příčinou je opoždění USA v rozvíjení kvalitativních faktorů produktivity, založených na znalostech. Potvrzuje to i v průběhu této dekády setrvale klesající

¹ Autor článku děkuje M. Myantovi, J. Navrátilovi, I. Švihlikové, O. Turkovi, J. Ungermanovi a R. Vintrové za připomínky k textu.

² Pick, M.: Hospodářská a sociální výkonnost modelů evropského sociálního státu v soutěži s USA (příspěvek k evropské diskusi o sociálním státu). Politická ekonomie, 2006, č. 5, s. 691–708

podíl sofistikovaných produktů (vysokých a vyšších středních technologií) na vývozu USA. Ukazuje to také Světové ročenky konkurenceschopnosti. I v sofistikovanosti a dokonalosti výrobků oslabuje předstih USA natolik, že již zaostávají za vyspělými zeměmi, včetně EU-15, v docilovaných cenách vývozu.

Přestože USA byly první v rozvíjení informační a znalostní ekonomiky, jejich čistě tržní cesta, založená i ve vzdělávání na jeho financování převážně ze soukromých zdrojů, je méně účinná než solidární cesta, založená na financování vzdělávání téměř výlučně z veřejných zdrojů. Placení školného představuje sociální síto v přístupu mozků ke vzdělání. Kromě toho, převážně potržněné vzdělávání má za fasádou prestižních elitních univerzit hluboce diferencovanou kvalitu ostatních škol. USA oslabují svůj předstih v kvalitativní konkurenceschopnosti vůči vyspělým zemím, které si solidární cestou úspěšně osvojují znalostní faktory produktivity, jako je zejména Skandinávie, a přitom zdaleka ještě nedosáhly cenové konkurenceschopnosti rozvojových zemí, které jdou cestou násobně levnější práce, jako je například Čína.

Souběžně s nedostatečnou konkurenceschopností může působit i částečná „desindustrializace“ USA – vymísťování jednoduchých výrob do méně vyspělých zemí s levnou prací. Poptávka po těchto produktech musí být uspokojována zvýšeným dovozem, který není plně kompenzován zvýšeným vývozem sofistikovaných produktů.

Z druhé strany je kurz amerického dolaru „tažen“ vysokým přílivem zahraničních investic, „nasávaných“ dlouhodobě extrémně nízkou mírou čistých domácích úspor. Ta v poválečném období přesahovala 10 procent HDP, od osmdesátých let se postupně snížila na 2 procenta, v tom míra úspor domácností byla od roku 2005 dokonce záporná, a to poprvé od velké krize třicátých let. Soudím, že je to důsledek nejen zpomalování růstu reálné mzdy v souvislosti se zpomalováním růstu produktivity, ale zejména i kapitálového spoření na důchod, což vytěsňuje jiné úspory a vede naopak k vysokému zadlužování obyvatelstva, a to

především na hypoteční bydlení a na vzdělávání. To je patrně odvrácená tvář potržňování veřejných služeb. Nižší růst ekonomiky při nízkém růstu produktivity a nízkých úsporách byl stále více udržován zadlužováním v zahraničí, a to z velké míry u rozvojových zemí, v tom asi z poloviny u Číny.

Podle soudobých teoretických i analytických poznatků by každá z obou uvedených příčin – nedostatečná konkurenceschopnost a nízká míra úspor – sama o sobě stačila ke způsobení setrvalé nerovnováhy běžného účtu platební bilance. Souběh obou těchto příčin však navíc vytváří „zámek“ proti překonání této nerovnováhy – přetahují se o kurz amerického dolaru. První příčina jej tlačuje a druhá jej naopak vytahuje a nepustí jej až na rovnovážnou úroveň. V těchto podmínkách trhem vytvářený (tzv. plovoucí) kurz není ani konkurenceschopný – neposkytuje dostatečnou ochranu nedostatečně konkurenceschopné produktivitě, ani rovnováhotvorný a naopak vytváří setrvale rostoucí schodky běžného účtu.

1.2 Nevyvážená liberalizace světového obchodu

K tomu přistupuje vnější a ještě pevnější „zámek“, soudobá neoliberální, nevyvážená, nekoloniální liberalizace světového obchodu. Podle uvedené Washingtonské doktríny nutí i nejméně vyspělé rozvojové země k předčasné liberalizaci jejich zahraničního obchodu. Místo individualizované tradiční celní a necelní ochrany, která v devatenáctém století ochránila industrializaci kontinentální Evropy a USA proti tehdejšímu stoletému předstihu anglické průmyslové revoluce a obdobně po druhé světové válce „doháněcí“ industrializaci asijských tygrů, nabízí nevyspělým zemím plošnou ochranu jejich rozvojové fáze jen tzv. „konkurenčním“, státem řízeným, extrémně nízkým kurzem jejich měny. Nutí je tím k mnohem hlubšímu podbízení levnou prací, neboť kurz je stanoven úměrně zaostávání produktivity jejich nejhluběji zaostávajících, teprve osvojovaných, zpravidla složitějších výrob. Např. Čína má dosud kurz své měny →

- i k oslabenému americkému dolaru méně než poloviční, než by odpovídalo paritě domácí kupní síly její měny.

Toto podbízení je pro ni velice nákladné – vlastně tím subvencuje vyspělejší země v rozsahu asi 18 procent svého hrubého domácího produktu, zatímco vyspělé země neplní ani svůj závazek podporovat rozvojové země příspěvkem ve výši 0,7 procenta svého HDP. Marxův pojem vykořisťování, odvozený ze vztahu mezi kapitálem a prací v podmínkách kapitalismu devatenáctého století, se v éře neoliberálně deformované globalizace přenáší také a především do vztahu mezi vyspělými (bohatými) a rozvojovými (chudými) zeměmi.

Navzdory tlaku USA však Čína, pokud by se nevrátila k individualizované celní a necelní ochraně, nemůže výrazně zpevnit kurz své měny, protože by ztratil tuto svou ochrannou úlohu. Ten však ztrácí naopak svou původní rovnováhotvornou úlohu a setrvale vytváří vysoký vývozní přebytek

ké schodky obdobně jako USA. V podobném postavení jako Německo je i další hlavní exportér, Japonsko. Dalším „mezistupněm“ jsou např. nové, „levnější“ členské země EU (včetně České republiky), které mají vysoké exportní přebytky vůči vyspělým zemím EU a vysoké schodky vůči rozvojovým zemím, jako je Čína.

Teorie i politika tyto skutečnosti vykládají protichůdně. USA tyto své schodky vydávaly za dobrodiní i pro ostatní svět, kterému se tím dostávalo možnosti setrvale vytvářet zde své vývozní přebytky. To by však pro něj byly výhodné investice, jen kdyby byly výnosnější než jejich umístění v domácí ekonomice či jinde. Výtěžek těchto investic je však umrtvován v nadměrných devizových, převážně dolarových rezervách těchto exportních zemí. Např. jen rezervy Číny, kolem 2 bilionů USD, představují více než čtvrtinu světových rezerv a až osminásobně přesahují „normu“, doporučující pokrýt jimi 3–4 měsíční dovoz. Jejich hlavní, dolaro-

USA své schodky vydávaly za dobrodiní i pro ostatní svět, kterému se tím dostávalo možnosti setrvale vytvářet zde své vývozní přebytky. To by však pro něj byly výhodné investice, jen kdyby byly výnosnější než jejich umístění v domácí ekonomice či jinde. Výtěžek těchto investic je však umrtvován v nadměrných devizových, převážně dolarových rezervách těchto exportních zemí. Např. jen rezervy Číny, kolem 2 bilionů USD, představují více než čtvrtinu světových rezerv a až osminásobně přesahují „normu“, doporučující pokrýt jimi 3–4 měsíční dovoz.

běžného účtu Číny, který v roce 2007 dosáhl 11 procent jejího HDP a z velké části je dosahován právě vůči USA.

Uprostřed mezi oběma těmito póly jsou vyspělé země, konkurující USA kvalitativně, jako je vyspělé jádro EU a zejména její hlavní exportér, Německo. Přebytek jeho běžného účtu postupně vzrostl na více než 7 procent HDP. Přitom vůči USA má Německo vysoké vývozní přebytky obdobně jako Čína a vůči rozvojovým zemím, jako je Čína, vyso-

vá složka se znehodnocuje s jeho kurzem. To vše svědčí spíše naopak o tom, že USA žily „nad poměry“ na úkor exportních zemí.

Tento stav je již neudržitelný. Mohl by vyústit, na rozdíl od dosavadní povlovné, ve skokovou ztrátu postavení amerického dolaru jako světové rezervní měny s ještě mnohem hlubšími turbulence- mi globální ekonomiky. Přitom právě privilegované postavení amerického dolaru jako světové rezervní měny i jako měny, v níž jsou vyjadřovány ceny ko-

modit, počínaje ropu a plynem, spolu se silnými spekulativními vlivy na finančních trzích je další významnou příčinou, která táhne kurz amerického dolaru nad rovnovážnou úroveň. Je to začarovaný kruh. Nadhodnocený americký dolar vede k uvedeným neudržitelným nerovnováhám, ale jeho rychlý pád na rovnovážnou úroveň by patrně byl posledním spouštědlem skokového, tvrdého přistání ve ztrátě uvedeného privilegovaného postavení amerického dolaru.

Je ironií osudu, že tento vývoj nejprve zkolaboval v nejvyspělejší zemi, která z něj těžila, a nikoli naopak ve velkých rozvojových zemích, které na něj doplácely a přesto jej dokázaly „ufinancovat“. Bylo to umožněno hlavně jejich velikostí, neboť i při plné liberalizaci zahraničního obchodu mají jeho podíl na HDP poměrně nízký – v Číně export představuje v poměru k HDP jen asi třetinu. V malých liberalizovaných rozvojových zemích je tato míra jejich otevřenosti mnohem vyšší, a tím i míra důsledků jejich cenového podbízení je mnohem krutější, až genocidní – přispívá k tomu, že miliony lidí umírají hladu (v souhrnu 18–20 milionů ročně). Ty ale kolaps vyvolat nemohly pro svou bezmocnost.

1.3 Bushův spotřební „balíček“

Pokud platí tyto předpoklady, nabízí se opačná souslednost příčin a následků rozvíjení této krize. USA již od nástupu Bushovy administrativy, od počátku této dekády tlumily důsledky těchto nerovnovážných, brzdných tendencí makroekonomickou expanzivní politikou „dvojitého deficitu“ – deficitu nejen běžného účtu, ale i veřejných rozpočtů. Pseudokeynesiánskou politikou, přechodem od vyrovnaných k vysoce schodkovým veřejným rozpočtům, a to až v míře 4–5 procent hrubého domácího produktu, povzbuzovaly poptávku. Jenže uskutečňovaly to v deformované, „nekeynesiánské“ struktuře. Místo nejúčinnější cesty – rychlejšího zvyšování poptávky po veřejných investicích – podporovaly snižováním daní především zvyšování poptávky soukromé, a to

hlavně spotřeby. Tomu napomáhala i expanzivní měnová, úvěrová politika velmi nízkých úroků. Zadlužování obyvatelstva přerostlo až do hazardních, spekulativních forem, jejichž symbolem se staly nekryté hypoteční úvěry obdobně jako jiné rizikové finanční produkty – zejména odvozeniny a odvozeniny odvozenin cenných papírů – i instituce, hlavně hedgeové fondy. Těmito postupům otevřela cestu extrémní deregulace a „zvenč“ byl na využití těchto změkčení napětím v reálné ekonomice a jím vyvolanou expanzivní úvěrovou politikou vyvíjen tlak, který „uvnitř“ finančního sektoru našel úrodnou půdu u chamtivých.

Hlavním „tahounem“ pokračujícího růstu se stalo pumpování růstu soukromé spotřeby, setrvale předbíhajícího růst mzdových příjmů. Jeho rakovinná podoba přerostla ve finanční krizi a ta následně v roce 2008 v krizi reálné ekonomiky – dříve, než by ji způsobily uvedené prvotní příčiny, vyúsťující v pumpování schodků běžného účtu.

Zde však vzniká začarovaný kruh na ještě vyšší úrovni. Ačkoli byla krize reálné ekonomiky prvotní příčinou a krize finanční následná, přesto finanční krize krizi reálné ekonomiky zpětně eskaluje a prohlubuje do zcela bezprecedentní, vzájemně propletené hrozby.

1.4 Krize antireforem

V pozadí soudobé ekonomické krize je ještě hlubší prapříčina – krize společenská, obdobně jako v krizi třicátých let. Tehdy v podmínkách monopolizovaných trhů selhal neregulovaný kapitalismus devatenáctého století a toto selhání otevřelo cestu nacismu a druhé světové válce. Po této draze vykoupené zkušenosti svět – nejen u nás, ale i na Západě – odmítl návrat k předválečnému kapitalismu. Evropa začala úspěšně rozvíjet svůj sociální stát, založený na souhře neviditelné ruky trhu s viditelnou rukou státu – v regulaci trhu, v pluralitě vlastnictví kapitálu i v sociálním přerozdělování příjmů – a k tomu směřovalo i úsilí o tržní socialismus v reformách Pražského jara 1968.



→ Tyto reformní procesy však byly odstříhnuty a převráceny v antireformní procesy. Nejen u nás a v ostatních zemích sovětského bloku na základě Brežněvovy doktríny od šedesátých let. Ale i na Západě na základě Washingtonské doktríny šokové restaurace kapitalismu od sedmdesátých let v Latinské Americe a od devadesátých let v postkomunistické Evropě – šokovou liberalizací, totální privatizací a makroekonomickou restrikcí poptávky. Postupně i v Evropské unii oklešťováním a (částečnou) privatizací sociálního státu. Od osmdesátých let, s nástupem globalizace, pak snahami o totální deregulaci světových trhů nejen zboží a služeb, ale i práce a kapitálu. Poválečné reformy, směřující k překonání předválečného kapitalismu, tak byly zvráceny snahami o jeho postupnou restauraci pod hesly čistého trhu. Tyto antireformy byly skutečňovány přitažlivou skrytou formou – byly vy-
dávány za reformy.

Přelstít je však možno – alespoň dočasně – lidi, voliče, ale nikoli trhy, zvláště ne dlouhodobě. Ty se v podobném systému chovají podobně jako v třicátých letech, respektive ještě hůře v ještě deregulovanějším systému v podmínkách ještě vyšší monopolizace trhů, dominantně ovládaných několika stovkami nadnárodních společností.

2. Důsledky a východiska

Tato krize má hlubší příčiny než velká krize třicátých let. Je nejen krizí z nadvýroby, z plošného zamrznutí poptávky. Je také krizí globálních nerovnováh. K jejímu překonání tedy nestačí keynesiánské pumpování veřejné investiční poptávky, ale také a především překonání těchto nerovnováh.

2.1 Trh i sociální stát

Překonání prvotních příčin, hlubokých nerovnováh v úrovni a konkurenceschopnosti produktivity není jen úkolem technicko-ekonomickým, ale vyžaduje zásadní reformy společenského systému.

Zatímco od šedesátých let selhaly pseudosocialistické systémy „čistého“ státu, založené na téměř

výlučné úloze státu téměř bez působení trhu, dnes, obdobně jako v krizi třicátých let, naopak selhává kapitalismus, založený na téměř výlučné úloze trhu téměř bez regulační úlohy státu. Na troskách obou těchto krajností by si již konečně měla podat ruku neviditelná ruka trhu s viditelnou, proti současnosti účinnější rukou rozvinutého znalostně-sociálního státu, uplatňovanou především ve vytváření pravidel férových postupů na trhu, v makroekonomické i mikroekonomické intervenční politice, včetně intervencí k ochraně životního prostředí, v soužití různých forem vlastnictví kapitálu, v převážně solidární formě veřejných služeb, počínaje vzděláváním, zdravotním a penzijním pojištěním a v sociálním přerozdělování příjmů v míře, která by čelila pasti chudoby a přitom neoslabovala, ale naopak posilovala výkonnostní motivaci.

Nejde o pouhý návrat sociálního státu do jeho původní reformní podoby, neokleštěné antireformami. Ironií osudu, sama krize si naopak vynucuje jeho další rozvinutí.

Pluralita vlastnictví v původním sociálním státu byla vyjádřena zejména veřejnými solidárními systémy ve vzdělávání, ve zdravotní a sociální ochraně, ale v tržní sféře byly zpravidla ve veřejných rukách jen vybrané strategické podniky. Dnes patrně nelze překonat krizi ani bez veřejné vlastnické kontroly hlavních bank. A do budoucna se otvírá otázka veřejné vlastnické kontroly i ve značně zmonopolizovaných odvětvích, zejména v energetice a veřejné dopravě – a to i z hlediska energetické a dopravní bezpečnosti. Vlastnická kontrola několika stovek největších nadnárodních společností, které dnes dominantně ovládají světovou ekonomiku i politiku, se dlouhodobě stává nevyřešenou otázkou.

Jestliže intervenční mikroekonomická politika byla původně zaměřena zejména na průmyslovou a zemědělskou politiku, do budoucna se posunuje zejména do vědní a vzdělávací politiky. Současné snahy o záchranu automobilového průmyslu však rehabilitují i průmyslovou politiku. To ale otvírá i zásadnější otázku – není tato krize i příležitostí

nejen k modernizaci a ekologizaci automobilů, ale dlouhodoběji dokonce i k zastavení orgií osobního automobilismu tak, aby sice automobily zůstaly prostředkem pohodlné rekreační dopravy, ale jen velmi omezeným luxusem dopravy do zaměstnání?

Ke klíčovým krokům k udržení zaměstnanosti nebo alespoň částečné zaměstnanosti i produkčních kapacit by měla patřit také záchrana ohrožených životaschopných podniků, které mohou dočasně pracovat jen po část týdne, a to i přispěním

krokem by mělo být zmírnění sociálních důsledků pro nejvíce ohrožené skupiny obyvatel, počínaje nezaměstnanými, na úroveň pro ně únosnou.

Takový reformní proces bude v nemalé části dlouhodobý, i kdyby jeho program již nyní přijali alespoň hlavní aktéři rodícího se multipolárního globálního světa. Ale i k tomuto poznání patrně svět teprve v nestejně míře směřuje, i když krize je urychluje. Je však nezbytné okamžitě alespoň zastavit dosavadní antireformní procesy, směřující

Zatímco od šedesátých let selhaly pseudosocialistické systémy „čistého“ státu, založené na téměř výlučné úloze státu téměř bez působení trhu, dnes, obdobně jako v krizi třicátých let, naopak selhává kapitalismus, založený na téměř výlučné úloze trhu téměř bez regulační úlohy státu. Na troskách obou těchto krajností by si již konečně měla podat ruku neviditelná ruka trhu s viditelnou, proti současnosti účinnější rukou rozvinutého znalostně-sociálního státu.

veřejných prostředků k částečnému mzdovému vyrovnání. A možná nouzová práce na kratší pracovní týden s nižší mzdou, produktivitou i výrobou v době snížené poptávky může být i předzvěstí pokrizového budoucího postupného přechodu na čtyřdenní pracovní týden na opačném principu – bez snížení mzdy, produktivity a produkce, jako tomu bylo kdysi s pětidenním pracovním týdnem v třicátých letech za Nového údělu v USA.

K účinné mzdové motivaci v původním sociálním státu postačovala nejvyšší mzda méně než desetinasobná v poměru k průměrné, čistý kapitalismus před dvaceti lety tyto rozdíly polarizoval (podle Samuelsona) na čtyřicetinasobek a dnes na čtyřicetinasobek i v rámci vyspělých zemí (USA), což má již málo společného s výkonnostní motivací. Dnešní platy vrcholových bankéřů jsou pro rozhořčenou veřejnost vyspělých zemí jen symbolem neudržitelnosti této málo zásluhové extrémní polarizace. Bajky o rovné, neprogresivní dani se stávají pobuřující veteší.

Doplňkovým důležitým, i když omezeným a pro překonání ekonomické krize méně účinným

k okleštění a privatizaci sociálního státu a k extrémní deregulaci, které této krizi otevřely cestu, a začít s postupnými reformami. Svět se po krizi již nevrátí k předkrizovému stavu, ale v reformách půjde dál.

2.2 Pumpovat i přesměrovat

Co tedy do té doby? Lze se zatím spokojit s „balíčky“, kterými vlády ve všech světadílech pumpují biliony USD do oživení domácí poptávky, a přitom očekávat, že takto oživený trh sám „nějak“ překoná nerovnováhy, jako se o to neúspěšně pokoušel již Bush? Může si Obama dovolit „napumpovat“ do ekonomiky USA poptávkový balíček v rozsahu 6 procent HDP, tedy ještě větší než Bushův, nyní sice v jiné struktuře a bez spekulacních excesů, a spolu s dalšími biliony napumpovanými do bank vytvořit dvojciferný schodek veřejných rozpočtů a jen čekat, nakolik tím zase napumpuje i dovozní schodky? Může svět jen čekat, že Obama „vytáhne“ z krize celý svět – kromě USA? Proč tolik po-
vyku o protekcionismu, když jen u veřejných za- ➔



Východím předpokladem překonání hospodářské krize je překonání krize finanční, a to i účinnější regulací finančních trhů. Především je nezbytné obnovení úvěrování. Navzdory bilionům nalitým vládami do bank na garantování vkladů i úvěrů i na výkup toxických úvěrů se to zatím moc nedaří. Vzniká otázka, zda banky, které znovu „prozřely“ ke své obezřetnosti, na kterou pozapomněly v době svých hazardních spekulací, nezačaly spekulovat tentokrát na bezednou státní pomoc a zda k dovršení nápravy není nezbytné ještě důsledněji kapitalizovat státní prostředky, vložené do bank, převzetím jejich vlastnické kontroly.

kázek dosavadní pravidlo, podle něhož měly být pokryty domácí nabídkou z poloviny, chce Obama zpřísnit tak, aby byly nyní pokryty plně? Spíš je možno se ptát, zda by takový ochranný krok mohl být dostatečný, neboť jinak by sice krátkodobě ulevil ostatnímu světu, ale potom patrně vyvolal nové kolo krize.

Ani ostatní svět, počínaje EU, by se neměl spokojit se svými „balíčky“ chytrých a zelených investic s předpokládanou násobnou účinností, tzv. multiplikátorem, ale měl by se i rozloučit se svými dosavadními setrvalými exportními přebytky, dlouhodobě dosahovanými v USA. Měl by hledat cesty, jak je přesměrovat na trhy domácí, jako to činí Čína, nebo i na jiné, zejména dynamicky se rozvíjející trhy rozvojových zemí. Ta druhá cesta ale není neomezená. Sotva lze počítat s druhou krajní variantou, že by všechny vyspělé země, včetně EU, přenesly tyto své přebytky do poslední uvedených zemí, jako je Čína, a ta by dokázala „vytáhnout“ celý svět z krize vyvolané USA.

Je otázka, nakolik to lze uskutečnit v rámci dosavadních pravidel nevyvážené liberalizace světového obchodu, nebo zda je nutno přistoupit k jejímu alespoň částečnému „narovnání“, např. přechodem od plovoucích k řízeným kurzům měn, jak to již déle požaduje UNCTAD (Konference OSN pro obchod a rozvoj). Takový postup by měl být usměrňován hlavními aktéry vznikajícího multipolárního světa, reprezentovanými patrně skupi-

nou G20, a tím spíše by měl být sklouben uvnitř EU. Je otázka, zda koordinaci může provádět Mezinárodní měnový fond, který by ale musel být reformován na důvěryhodném multipolárním základě, nebo v OSN nově vytvořená Rada ekonomické bezpečnosti, jak ji již dávno požaduje Socialistická internacionála. Právě koordinovaný postup takového přesměrování je nadějnější cestou, jak zabránit protekcionistickým obchodním „válkám“, než jen plané výzvy.

Východím předpokladem překonání hospodářské krize je však překonání krize finanční, a to i účinnější regulací finančních trhů. Především je nezbytné obnovení úvěrování. Navzdory bilionům nalitým vládami do bank na garantování vkladů i úvěrů i na výkup toxických úvěrů se to zatím moc nedaří. Vzniká otázka, zda banky, které znovu „prozřely“ ke své obezřetnosti, na kterou pozapomněly v době svých hazardních spekulací, nezačaly spekulovat tentokrát na bezednou státní pomoc a zda k dovršení nápravy není nezbytné ještě důsledněji kapitalizovat státní prostředky, vložené do bank, převzetím jejich vlastnické kontroly.

2.3 Domácí úkoly

V našich podmínkách předřazují ještě dva klíčové předpoklady: aby se naše vláda přestala bát poznávat pravdivě skutečnost a aby alespoň pře-

stala krizi rozdmýchávat svou protireformní politikou.

Nemohu se vysmívat dosavadní hře na slepou bábu v poznávání krize, protože v tom absurdním divadle nejsme diváky v hledišti, ale všichni jsme na podlaze jeviště, po které se šlape. Důsledky nedostatku odvahy k vidění skutečnosti, připomínající recepty mocipánů minulého režimu tvářit se, že letadlo nepadá, jsme již poznali. Včasné poznání skutečnosti je přitom první nezbytnou podmínkou hledání opatření k její změně.

Protireformní politika spočívá především v dalším snižování celkové míry daní a pojistného, která již patří k nejnižším v EU. Její další snižování by uškrcovalo prostředky na prorůstové veřejné investice zejména do dopravní a vodohospodářské infrastruktury, do výstavby a rekonstrukce bytů i do vědy a vzdělávání. Přitom snižování daní podnikům – kromě zrychlení odpisů – je nejméně účinnou cestou k podpoře jejich investic a dokonce v našich podmínkách, vzhledem k vysoké účasti zahraničního kapitálu, vede především k rostoucímu odlivu zisku do zahraničí, který loni již dosáhl nebezpečné míry 5 procent v poměru k HDP,

a jeho úhrada je kriticky závislá na kolísavém přílivu finančního kapitálu. Snižování pojistného ohrožuje systémy sociální a zdravotní ochrany a je přitom cíleno zejména na okleštění a privatizaci solidárního penzijního pojištění.

Tato brzdná politika spočívá i v odmítání rozšíření těchto prostředků hlavní cestou, poznanou již za velké krize Keynesem – rozpočtovými schodky, a to i nad rámec maastrichtského tříprocentního limitu v poměru k HDP. Vláda tak činí navzdory postupu většiny zemí EU, v níž se pro letošní rok předpokládá v průměru 4-5procentní schodek, přestože míra zadluženosti veřejných rozpočtů v ní již dosahuje 67 procent HDP, zatímco u nás méně než 30 procent a patří k nejnižším v EU.

Tyto kroky většinou nemohou být plně účinné během několika čtvrtletí, ale během několika let. Tím spíše by měly začít neprodleně. I proto, aby nebyla dána příležitost novým Hitlerům. Podílet by se na nich měl celý svět – nedokáže to sám ani trh, ani žádný spasitel. Tato krize přináší nejen hrozby, ale i příležitost k obrácení dosavadního zpětného, restauračního chodu dějin opět na dráhu reforem.

LITERATURA A PRAMENY

1. Pick, M.: *Hospodářská a sociální výkonnost modelů evropského sociálního státu v soutěži s USA (přispěvek k evropské diskusi o sociálním státu)*. Politická ekonomie, 2006, č. 5, s. 691–708
2. Pick, M.: *Modernizace, nebo privatizace sociálního státu?* Listy, 2006, č. 1. <http://www.listy.cz/archiv.php?cislo=061&clanek=010610>
3. Pick, M.: *Sociální stát a globalizace*. Britské listy, 2. 7. 2004. <http://www.blisty.cz/art/18788.html>
4. <http://www.calculatedriskblog.com>
5. <http://www.nakedcapitalism.com>

KLÍČOVÁ SLOVA

finanční krize, ekonomická krize, platební bilance, veřejné finance, spotřeba, úspory, úvěry, hospodářská politika, role státu

ABSTRACT

The causes of the current crisis are rooted more deeply than those of the Great Depression in the 1930s. This is not just a crisis of overproduction, a blanket freeze in demand. It is also a crisis of global imbalances engendered by the inadequate productivity lead and low savings in the USA and by the unbalanced liberalization of world trade. It is also a social crisis – a crisis of unregulated, “pure” capitalism. In order to overcome



- *this crisis, besides fuelling public investment demand we also need to iron out these imbalances, in the long term through the interplay of the market and the developed knowledge-based welfare state, and in the medium term by inflating and re-routing demand.*

KEYWORDS

financial crisis, economic crisis, balance of payments, public finances, consumption, savings, credits, economic policy, role of state

JEL CLASSIFICATION

E44, E58, F02, F21, F31, G15, H50



Testování skandinávského hospodářského modelu globální ekonomickou krizí

► Ing. Ivana Dostálová » NEWTON College, a.s.¹

- * Životaschopnost skandinávského modelu je nyní prověřována celosvětovou finanční krizí. Je patrné, že severské státy Evropské unie (Dánsko, Finsko, Švédsko) si vedou lépe než řada dalších. V pozadí jejich vyšší odolnosti je dobrá rozpočtová disciplína, nízké zadlužení, vysoká zaměstnanost, nekorupční prostředí, dobrá regulace a fungující neformální instituce. Slabá expozice vůči americkým druhořadým hypotékám a obezřetná bankovní politika je uchránily před většími potížemi. Ani angažovanost švédských bank v Pobaltí neskončila zatím kolosálními ztrátami. Obchodní otevřenost v době poklesu vnější poptávky však zhoršuje jejich hospodářské předpovědi pro horizont nadcházejících dvou let a stlačuje jejich rozpočtové přebytky. Nicméně ve světle globální konkurence a stárnutí obyvatelstva také skandinávský model pozvolna ustupuje ze své štedrosti a zvyšuje motivační práci.

Kolektivní sdílení rizik nabízející vysokou úroveň sociální ochrany výměnou za vysoké daňové zatížení obyvatelstva spolu s velkou otevřeností vůči globální ekonomice je základním parametrem nordického hospodářského modelu. Ten vykazoval v době konjunktury překvapivě vysokou růstovou dynamiku a nyní v době hospodářského ochlazení zaznamenává vyšší odolnost vůči krizovým momentům. Rizikovým faktorem zůstává vysoká obchodní propojenost skandinávských států s Pobaltím a expanze skandinávských bank na tyto

trhy. Největší exponovanost v Estonsku, Lotyšsku a Litvě zaznamenává skupina čtyř největších švédských bank, která má na tamním trhu vkladů a úvěrů zhruba 80% podíl. Finanční sektor sledované trojice skandinávských zemí je vzájemně propojen, takže jakékoliv dělení podle států je do jisté míry umělé. Jedině finské banky se orientují převážně na domácí trh, na druhé straně největší dánská banka má silnou expozici na švédském trhu. Korekce na trhu nemovitostí postihla zejména Dánsko a Švédsko s nejasným výhledem. Vzhledem k výrazně vyššímu počtu obyvatel Švédska oproti Dánsku a Finsku jsou i výstupy švédské ekonomiky výrazně vyšší a případné hospodářské problémy by byly více sledované mezinárodními institucemi. Švédské banky poskytují téměř polovinu ze svých úvěrů na domácím trhu s vyrovnaným podílem domácností a firem a dalších přibližně třicet procent poskytují prostřednictvím svých dcer sousedním nordickým zemím, šest procent Německu a čtyři procenta pobaltským státům. Úvěrová kredibilita švédského bankovního portfolia je hodnocena jako dobrá (i v zahraničí) s tím, že stále existuje riziko pokračujícího poklesu cen nemovitostí, růstu nezaměstnanosti, a tím oslabování příjmové pozice domácností a firem, které by mohlo ohrozit jejich budoucí platební schopnost.

Z Pobaltí se švédské banky nejvíce orientují na Estonsko a Lotyšsko, tedy země s předpovědí neprudšího hospodářského poklesu. Ten byl vyvolán →

¹ Článek byl zpracován v rámci projektu Národního programu výzkumu II č. 2D06028 „Hodnocení postavení České republiky a její schopnosti rozpoznávat a prosazovat vlastní zájmy v evropské a světové ekonomice“ a v rámci projektu Interní grantové agentury NEWTON College, a.s. „Výkonnost skandinávského hospodářského modelu — implikace pro konkurenceschopnost české ekonomiky“.

→ poklesem domácí poptávky, kdy souběžně prudce klesly reálné ceny rezidenčních nemovitostí po období jejich překotného růstu v době silné konjunktury. Praskla tak bublina na trhu rezidenčních nemovitostí – došlo k poklesu cen o 20 % v druhém čtvrtletí roku 2008 oproti druhému čtvrtletí roku 2007. V důsledku hospodářského poklesu se v Pobaltí zvýšil počet nesplácených hypoték, i když celková suma je kvůli nízké výchozí základně malá. Největší nárůst je u stavebních a realitních

i česká ekonomika. V rámci evropských procedur tyto státy předkládají Evropské komisi, Radě a Eurostatu shodné dokumenty popisující hospodářskou strategii, ekonomické reformy a další opatření, která tyto státy přijímají v reakci na změny vnějšího prostředí a při koordinaci rozpočtové politiky. Zatímco fiskální politika sledovaných států probíhá ve shodném rámci, měnová politika je odlišná. **Dánsko** se od počátku fungování eurozóny účastní jako nečlenský stát eurozóny (s trvalou vý-

I když je patrné, že skandinávský hospodářský model prokazuje lepší stabilitu v dobrých i horších časech, je nutné mít na paměti, že v období hluboké globální deprese nedokáže přestát zcela beze ztrát, protože se nachází v globálně integrovaném prostředí. Navíc je uplatněn v ekonomikách malého rozměru, které jsou otevřené a životně závislé na obchodních vztazích se zahraničím, takže nižší zahraniční poptávka a případný odliv investorů mají bezprostřední dopady na jeho výsledky.

společností. Ceny komerčních nemovitostí neklesly, v posledních letech se nestavěly nové a jejich nabídka je malá a poptávka po nich je vysoká. Kvalita úvěrového portfolia poskytnutého švédskými bankami v Estonsku a Lotyšsku se zatím nezhoršila ani u domácností, ani u firem. Růst v Pobaltí je zejména závislý na oživení vnějších trhů.

Je zajímavé, že za rizikové nyní pokládá Evropská centrální banka ve své zprávě o finanční stabilitě z prosince 2008 také přeshraniční expozici bank vyspělejší části EU v nových členských státech ze střední a východní Evropy. Největší podíl aktiv v přeshraničních pobočkách má Rakousko (14 %) následované Řeckem (6 %) a Švédskem (6 %). Důvodem k obavám je zhoršený výhled zemí střední a východní Evropy v důsledku poklesu zájmu zahraničních investorů a propadu zahraniční poptávky.

Článek se pro lepší srovnatelnost zaměřuje na tři severské země Evropské unie, protože jejich hospodářská politika probíhá ve shodném evropském institucionálním rámci, v němž je ukotvena

jimkou pro přijetí eura) kurzového režimu ERM II, **Finsko** má jako člen eurozóny společnou měnovou politiku a **Švédsko** stojí mimo eurozónu i ERM II, ale nemá trvalou výjimku na zavedení eura.

K fiskální politice je nutno poznamenat, že nordické státy splňují parametry Paktu stability a růstu a jejich hospodářské politiky jsou řádně ukotveny v dobře nastavených rámcích národních rozpočtových pravidel. I když je patrné, že skandinávský hospodářský model prokazuje lepší stabilitu v dobrých i horších časech, je nutné mít na paměti, že v období hluboké globální deprese nedokáže přestát zcela beze ztrát, protože se nachází v globálně integrovaném prostředí. Navíc je uplatněn v ekonomikách malého rozměru, které jsou otevřené a životně závislé na obchodních vztazích se zahraničím, takže nižší zahraniční poptávka a případný odliv investorů mají bezprostřední dopady na jeho výsledky. Vypadá to, že v současné krizi je relativně nejvíce ohroženo Dánsko krizí na trhu nemovitostí, zatímco Finsko a Švédsko jsou více zranitelné svou závislostí na

exportu produkce, která zaznamenala větší propad globální poptávky.

Současné finanční turbulence trvají přes rok a v poválečném období jsou v pořadí devatenáctou velkou krizí. Tři severské státy přestály první fází současné krize s několika záchrannými bankovními akcemi, ale jinak s kapitálově silným bankovním sektorem, i když se snížila jeho ziskovost a likvidita, zamrzl mezibankovní trh a důvěra investorů a spotřebitelů klesla na historicky nízkou úroveň. Na rozdíl od České republiky² musely sledované státy převzít několik bank, ale rozsah ztrát nebyl masivní. Obyvatelstvo a firmy si zachovávají dobrou platební morálku při splácení závazků, a přestože počet nesplacených úvěrů roste, je jejich podíl na celkových úvěrech minimální. Kvůli své závislosti na vnějším prostředí pociťují skandinávské země podstatný pokles vnější poptávky a původně optimistické představy hospodářských prognostiků musely být na podzim 2008 několikrát korigovány. Na přelomu roku již převládalo přesvědčení, že ani snížení úrokových sazeb, které si vzhledem k nezávislé měnové politice může dovolit pouze Švédsko, nebude stačit na překonání krize. Přitom Švédsko na podporu oživení ekonomiky uvolnilo měnovou politiku razantně, v posledním čtvrtletí 2008 snížila švédská centrální banka repo sazbu ve třech krocích celkem o 2,75 procentního bodu. Největší skok od doby zavedení inflačního cílování byl uskutečněn v prosinci 2008, kdy byla snížena z 3,75 % na 2 %. Centrální bankéři vyjádřili přesvědčení, že skokové snížení rychleji rozhýbá ekonomiku než pozvolné snižování.

1. Lekce z minulé krize

Koncem osmdesátých a počátkem devadesátých let prožily nordické státy – Finsko, Švédsko a Norsko – systémovou bankovní krizi. V Dánsku za-

znamenal mírnější průběh, zejména v důsledku přísnější bankovní regulace ve srovnání s dalšími nordickými zeměmi. Dánské banky byly v lepším stavu a v obtížném období na počátku devadesátých let byly schopné zvýšit kapitál, přijmout úsporná opatření a nepotřebovaly velkou pomoc státu. Severské státy tehdy poskytly záchranu bankám a jejich vkladatelům, míru zavinění akcionářů řešily různě. Například akcionáři švédské banky Gota Bank přišli o všechno, zatímco soukromí vlastníci dalších bank nikoli. Akcionáři finské Skopbank utrhli ztráty, ale o všechno nepřišli.

Hlavním poučením, které z předchozí krize odvodil jeden z členů finské Bankovní rady, je prevence krizí spočívající ve stabilizačně orientované makroekonomické politice se zvládnutou inflací a bez přehřívání ekonomiky. Podstatná je rychlá reakce vlád pro zachování důvěry v systém a udržení důvěryhodnosti bank. Obtížným bodem je rozeznání škodlivé bubliny na trhu aktiv, která povede k systémové finanční krizi. Signálem budoucích problémů je rychlá expanze úvěrů, zejména vyvíjející se na pozadí zvyšující se vnější nerovnováhy. Finanční liberalizace je velkým režimovým zásahem a preventivní opatření pro zajištění následné funkčnosti dohledových úřadů nebývají politicky populární. Od krize devadesátých let vlády skandinávských zemí vzaly na vědomí důležitost krizového řízení. To potvrdila i zpráva o finanční stabilitě Evropské centrální banky z prosince 2008, která navíc dospěla k závěru, že stabilnější v nepohodě jsou banky, jejichž vedení bylo zároveň pověřeno krizovým řízením, protože jinak bývá tato činnost v časech prosperity přehlížena jako nadbytečná. Pro skandinávský model – obdobně jako pro další hospodářské modely – se z dnešního pohledu jeví jako zásadní vytvořit novou vnější finanční architekturu, protože finanční trhy mají na rozdíl od národních dohledových autorit mezinárodní charak-



² Na Českou republiku měla krize ve své první fázi (srpen 2007–září 2008) minimální dopady; banky měly nízké expozice vůči americkým subprime produktům, likvidita byla dobrá a banky neposkytovaly ve významné míře hypotéky v cizích měnách a nejsou tak závislé na funkčnosti zahraničních trhů pro zajištění kurzového rizika, což bylo problémem např. u Maďarska nebo Polska. V druhé fázi je rizikem nejistota ohledně expozic vůči zahraničním matkám a růst averze investorů vůči regionu střední a východní Evropy.

- ter a dohledová koordinace není adekvátní: národní dohledové úřady se nezabývají ani makroekonomickými problémy, ani vyhodnocováním možného šíření nákazy přes hranice, není nastaven systém globálního včasného varování, není vyřešena přeshraniční koordinace. Krize tak odhalila slabá místa v globálním systému a napomůže zlepšení prevence.

2. Dotváření stabilizačního rámce

Ukazuje se, že ve srovnání s méně regulovanou americkou ekonomikou mají Dánsko, Finsko a Švédsko větší finanční stabilitu, která by podle stresových testů domácích centrálních bank neměla být dramaticky ohrožena ani v případě realizace pesimistických scénářů těchto bank. Přímé dopady současné globální finanční krize, kterou odstartovala americká krize na trhu podřadných hypoték v létě 2007, zvládl finanční sektor Dánska, Finska a Švédska v důsledku malé expozice vůči americkým druhořadým hypotékám a instrumentům z nich odvozených v relativním klidu. Jako výhodné se v této souvislosti ukázalo, že ve srovnání s anglosaským hospodářským mechanismem uplatňovaným především v USA, který při alokaci úspor čerpá z kapitálového trhu, je ve skandinávských zemích (podobně jako v kontinentální Evropě) dominantním mechanismem pro převod úspor na investice bankovní sektor. Ten podléhá v kontinentální Evropě přísným standardům bankovního dohledu – na rozdíl od volnější americké bankovní regulace. Analogicky funguje americký dozor nad kapitálovým trhem s pověstně přísnou Komisí pro cenné papíry a burzy. V důsledku rozdílů regulatorních rámců měly americké banky volnější režim a nemusely dodržovat pravidla pro kapitálovou přiměřenost bank vyžadovaná basilejskými standardy. Připomínáme, že se jedná o pravidla vypracovaná Basilejským výborem pro bankovní dohled, který je součástí Banky pro mezinárodní vypořádání, nazvaná Basel I a později ve zdokonalené formě Basel II. Nový koncept kapitálové přiměřenosti Basel II, který motivuje k obezřetnější-

mu řízení rizik, nabyl účinnosti od 1. ledna 2007. Koeficient kapitálové přiměřenosti (podíl vlastního kapitálu v bilanci bank) podle basilejských standardů musí převyšovat 8 %. Americká banka Lehman Brothers vykazovala v době svého pádu jen 5 % a Merrill Lynch dokonce jen 3 %.

Tradičně mají také americké podnikatelské subjekty, tedy i banky, vyšší ochotu k přebírání rizika ve srovnání s Evropou, kde převažuje zaměstnanecká mentalita a jiná hierarchie hodnot. Americké domácnosti mají vyšší zadluženost než evropské a své bohatství více odvozují od cen aktiv a nemovitostí. K uvážlivému rozpočtovému hospodaření, makroekonomické disciplíně, strukturálním reformám a obezřetnějšímu přístupu bank trojici skandinávských zemí paradoxně pomohla velká hospodářská krize, která je zasáhla silně na počátku devadesátých let. Dodnes si skandinávské banky, které jsou více závislé na bankovním než kapitálovém trhu, uvědomují při poskytování úvěrů a hypoték více rizika a některé banky (např. ve Finsku) klientům s nižší úvěrovou bonitou bez úvěrové historie vůbec hypotéky na základě kolaterálu ve formě nemovitosti neposkytovaly.

Jako výhodné se ukázalo i to, že přístup manažerů severských bank byl konzervativnější v rozvojových strategiích, v používání finančních inovací a vyhodnocování rizik. Banky si vytvořily kapitálové rezervy pro období finančního neklidu a větší důraz je kladen na ochranu věřitelů. Severské centrální banky pravidelně dvakrát ročně od roku 1998 monitorují a vyhodnocují finanční stabilitu a rizika, i když rámec pro finanční dohled a případné řešení bankovních kolapsů musel být dořešen tzv. za pochodu až nyní v kontextu současné globální finanční krize. Z dnešního pohledu je vidět, že regulatorní a dohledové mechanismy založené a ověřené při předchozí bankovní krizi jsou postačující a funkční v období stabilního růstu, ale nejsou přiměřené pro rychlé řešení problémů bank v potížích, které musí převzít stát. Nedostatky v regulatorním mechanismu vytýkal na podzim roku 2008 při pravidelném hodnocení makroekonomické a rozpočtové politiky Meziná-

rodní měnový fond především Švédsku, které by muselo případné bankroty bank řešit podle komerčního zákoníku pro firmy, což by bylo pomalé pro nápravnou akci a nevyhovovalo speciálním potřebám platebních systémů.

Vývoj ve světové ekonomice doznal velkých změn – vzhledem k vysokému stupni integrace a liberalizace a progresivním informačním techno-

opatření vlád a centrálních bank při řešení globální finanční krize.

Kromě Islandu zvládají skandinávské země nynější finanční krizi vcelku dobře. Podstatný posun k horšímu nastal ve druhé fázi globální finanční krize na podzim 2008 vlivem nepřímých dopadů zpomalení světové ekonomiky. Ještě v polovině října 2008 zazníval ve veřejných vystoupeních před-

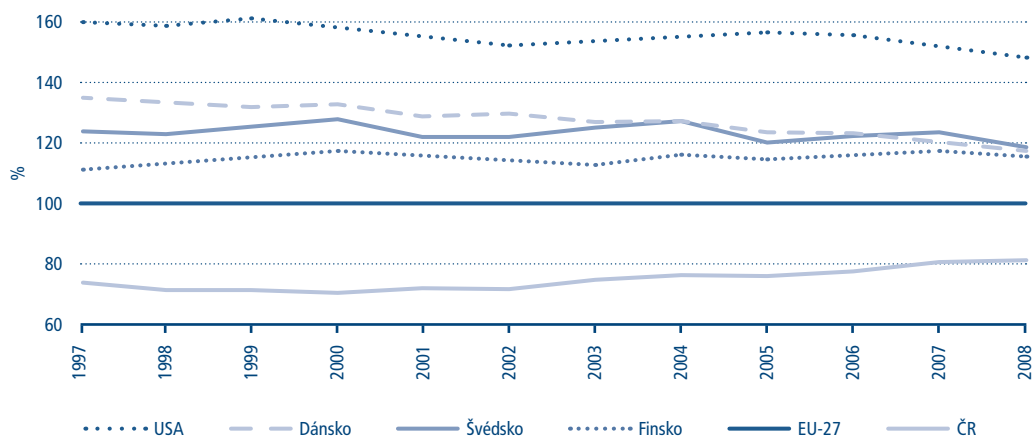
Koeficient kapitálové přiměřenosti (podíl vlastního kapitálu v bilanci bank) podle basilejských standardů musí převyšovat 8 %. Americká banka Lehman Brothers vykazovala v době svého pádu jen 5 % a Merrill Lynch dokonce jen 3 %.

logiím je dnes finanční sektor odlišný: trhy jsou větší a propojenější, pohyb finančních toků rychlejší, banky větší, operují přes hranice a více se spoléhají na kapitálové trhy. Měníci se prostředí si skandinávské vlády uvědomují a je jim jasné, že zachování skandinávského modelu v jeho současné podobě je neudržitelné. Hospodářské strategie proto sledují pozvolné snižování daňového zatížení, jeho restrukturalizaci směrem k vytváření stimulů pro přijímání práce, zejména u nižších příjmových skupin, snižování štedrosti výdajových programů a zaměřování výdajů na podporu růstu. Předpokladem úspěchu (ale rovněž přežití) je trvalá analýza vnitřního fungování hospodářského modelu s ohledem na změny vnějších podmínek a přizpůsobování modelu pro udržení makroekonomické stability a budoucí perspektivy. Skandinávské státy vesměs provedly úpravy penzijních systémů a pokračují ve strukturálních reformách, které prohlubují konkurenci. Prvořadou důležitostí si udržuje úloha kvalitních institucí, podpora vzdělání a výzkumu. Záchranné a stabilizační mechanismy, které v době hospodářské krize nordické vlády a centrální banky přijaly ke stabilizaci bankovního systému a na ochranu věřitelů, ke zvýšení důvěry a na podporu hospodářského oživení, byly víceméně rychlou improvizací pro řešení úvěrové krize, byly cílené a dočasné, stejně jako současná

stavitelů severské trojice optimismus, který byl na počátku letošního roku nahrazen střízlivějšími odhady. Příkladem je vyjádření guvernéra finské centrální banky Erkkiho Liikanena v říjnu 2008 v oficiálním tisku finského ministerstva zahraničních věcí, kdy zaznělo, že „finský finanční systém nebyl významně propojen s americkými hypotékami ani s krachujícími bankami. Také spojení s islandskými bankami je omezené. Finsko bude postiženo nepřímo následkem zhoršení globálních hospodářských podmínek. Co se týče solventnosti a likvidity, jsou finské banky zdravé.“ Prognóza Evropské komise z poloviny ledna 2009 zhoršila odhady hospodářského růstu a rozpočtových výsledků a veřejná prohlášení začala být opatrnější. Projektované tempo hospodářského poklesu EU činí 1,8 % v roce 2009 s mírným hospodářským oživením v rozměru 0,5 % v následujícím roce. Sledované skandinávské země čekají v roce 2009 hospodářský pokles, který by měl v následujícím období přejít do slabého růstu, a rozpočtové schodky (kromě Finska). Pro Českou republiku předpověděla prognóza v roce 2009 slabý růst v kombinaci se zvýšeným rozpočtovým schodkem, který by ale neměl překročit referenční hranici Paktu stability a růstu.



→ **Graf č. 1 » Vývoj hospodářské výkonnosti USA, EU, Skandinávie a České republiky (HDP per capita v PPP, EU-27 = 100 %)**



Údaje za rok 2008 — předpověď

Pramen: Eurostat — structural indicators

3. Základní nastavení systému

Stěžejní charakteristikou skandinávského hospodářského modelu je v posledním desetiletí zdravé rozpočtové hospodaření vlád, cenová stabilita, vysoká míra zaměstnanosti, vysoké veřejné výdaje na vzdělávání, univerzální pokrytí zdravotní péče, princip rovných šancí pro muže a ženy. Ten se projevuje významně vysokým zastoupením žen (i v celosvětovém srovnání) v parlamentech, centrálních bankách, státní administrativě a na vrcholových manažerských postech. Jak již bylo zmíněno, model skandinávského státu blahobytu se vyznačuje příznivou růstovou dynamikou a severské země pravidelně obsazují přední pozice v žebříčcích konkurenceschopnosti, vítězí v pokroku na cestě ke znalostní ekonomice, v hodnoceních posuzujících kvalitu života a životního prostředí a v příznivém rámci regulace usnadňujícím podnikání.

Po překonání hluboké bankovní krize z počátku devadesátých let došlo k posílení regulatorního a dohledového rámce, zvýšení nezávislosti, kompetencí a finančních zdrojů dohledových institucí na finančním trhu, k lepšímu monitorování hospo-

dářského vývoje a zpětné vazbě odpovědných orgánů ve vztahu k reálnému životu. Na dobrém fungování ekonomik se tradičně významně podílel dobrý stav neformálních institucí — převládající duch solidarity, v praxi uplatňované principy rovných šancí, tradice čestného jednání, odpovědných vlád, atmosféra důvěry a otevřenosti mezi vládními úředníky a soukromým sektorem, malý prostor pro zneužívání politického nátlaku na podporu mocných vlastníků bank a malý prostor pro zneužívání praktik insider trading. K tomu je nutné přiřadit fungující mikroekonomické vztahy a nekorupční prostředí, pro které vedou skandinávské země v celosvětových porovnáních. Úspěšnost skandinávského sociálního modelu je také podepřena konsensuálním vnímáním rovnosti a vyrovnanosti jako základní zásady pro udržitelnou perspektivu. Preference obyvatelstva podporují poskytování vysokého stupně sociální ochrany za cenu vysoké míry přerozdělování příjmů a vysokých progresivně rostoucích daňových sazeb z příjmů. Velký důraz je kladen na zachování kvality životního prostředí a na dosahování sociálního konsensu.

Skandinávské vlády dbají na to, aby byl názor občanů zohledněn v politických rozhodnutích a zásadní otázky byly řešeny v souladu s výsledky referend. Typickým příkladem je rozhodnutí o neúčasti Dánska a Švédska v eurozóně, která byla odvozená z výsledků referend, i když odborné analýzy centrálních bank a ministerstev financí ve Švédsku a Dánsku v době zvažování přijetí eura naznačovaly vhodnost odlišné volby. Obdobně dnes dánská i švédská vláda veřejně vyhlásují, že považují členství své země v eurozóně za přínosné, ale načasování vstupu musí být odrazem vůle občanů.

Zásadním prvkem hospodářské strategie skandinávských zemí je otevřenost vůči konkurenci, a to jak domácí, tak mezinárodní. Shodou okolností je nejméně přímo zasaženo současnou globální finanční krizí Finsko, především díky jeho malému finančnímu propojení se zahraničím, což nelze vnímat jako doporučení zvyšovat autarkii a protekcionismus. Naopak protekcionismus je nyní vnímán jako hrozba pro budoucí vývoj. Deregulace produktových trhů se v severských zemích uskutečnila dříve než ve většině Evropy a významně podpořila hospodářský růst. Ve srovnání s evropským průměrem je rovněž stupeň regulace na trzích produktů v severských zemích nižší. A nutno

dotat, že tato oblast nebyla vnímána jako politicky citlivá právě pro vysoký stupeň sociální ochrany obyvatelstva. Veřejné finance jsou v lepším stavu než ve většině dalších zemí na evropském kontinentu, třebaže je stát při poskytování sociálních služeb štedřejší než jinde. V souladu s opakovanými doporučeními Evropské komise Dánsko, Finsko a Švédsko snižovaly své veřejné dluhy a ještě souběžně vytvářely rozpočtové přebytky. Za rozpočtové strategie si vysloužily pochvalná hodnocení Evropské komise i Mezinárodního měnového fondu, na rozdíl od České republiky.

Smysl pro transparentnost vládních rozhodnutí a stabilitu pravidel oceňovaly domácnosti i firmy, které mohly činit svá budoucí rozhodnutí bez obav ze změn. Centrální banky podporovaly kromě cenové stability také hospodářský růst, i když nezávislou měnovou politiku uplatňuje pouze Švédsko. Institucionální rámec je pevně zakotven, vymahatelnost práva není pouhou deklarací a vlastnická práva jsou efektivně prosazována.

S ohledem na dlouhodobou fiskální udržitelnost jsou sledované státy na rozdíl od České republiky hodnoceny evropskými institucemi dobře. Kromě nastavení modelu, kvality řízení a správy ekonomiky, přístupu manažerů, motivace pracovníků a chování občanů nejsou nepodstatné přírod-

Tabulka č. 1 » Vývoj dluhu vládního sektoru v Dánsku, Finsku, Švédsku a České republice (v % HDP)

	Dánsko	Finsko	Švédsko	Česká republika
2001	47,4	42,3	54,4	25,1
2002	46,8	41,3	52,6	28,5
2003	45,8	44,3	52,3	30,1
2004	43,8	44,1	51,2	30,4
2005	36,4	41,3	50,9	29,8
2006	30,7	39,2	45,9	29,6
2007	26,3	35,1	40,6	28,9
2008	30,3	32,8	34,8	27,9
2009	28,4	34,5	36,2	29,4

Pramen: Interim Forecast — January 2009, Evropská komise



- ní faktory. Dánsko například na vytváření rezervy pro stárnutí obyvatelstva používá příjmy z těžby ropy a zemního plynu v Severním moři, jejichž výnos v srpnu 2008 kvantifikovalo pro rok 2009 na 2,1 % HDP (tj. 40 mld. DKK), ale vzhledem k dramatickému poklesu cen energií snížilo v prosinci 2008 odhad na 1 % HDP (18 mld. DKK).

4. Stručná geneze

Dánsko přistoupilo k Evropské unii 1. ledna 1973 (spolu s Irskem a Spojeným královstvím, zatímco Norsko svůj vstup projednávalo, ale obyvatelstvo ho v referendu v roce 1972 odmítlo), Švédsko a Finsko 1. ledna 1995 (s Rakouskem, norské referendum v roce 1994 vstup do EU opět odmítlo). Ačkoliv je **Dánsko** ze severských států nejdéle v Unii, vyjednálo si na začátku maastrichtského procesu tzv. neúčastnickou doložku (opt out clause — se Spojeným královstvím), nevstoupilo do eurozóny, ale od počátku vzniku eurozóny (od roku 1999) se účastní ERM II s fluktučním pásmem $\pm 2,25\%$ a nemá se stabilitou kurzu problémy. Zavedení domácí měny na euro znamená, že euro je základní kotvou pro formování hospodářské politiky kromě střednědobých rozpočtových stropů a silných zabudovaných fiskálních stabilizátorů, které automaticky vyrovnávají kolísání cyklu (vysoká progresse sazeb daně z příjmů fyzických osob a na druhé straně silná sociální podpora, která začne fungovat po hospodářském poklesu a růstu nezaměstnanosti). Dánská centrální banka pak postupuje ve shodě s Evropskou centrální bankou, v případě odlivu kapitálu zvyšuje na obranu měny úrokovou sazbu a nemůže využívat měnové politiky s mírou volnosti, jakou mají další nečlenské státy eurozóny. Podmínkou, aby Dánsko ratifikovalo Maastrichtskou smlouvu, která by jinak nevstoupila v účinnost, bylo její doplnění protokolem dávajícím zemi trvalou výjimku na přijetí eura. Na druhé straně to nevylučuje, aby dánská vláda požádala o vstup do eurozóny, a pokud se dá soudit z prohlášení vládních politiků, spíše postupuje směrem k eurozóně, otázkou je načasování.

Finsko se stalo jedním z původních 11 zakládajících členů eurozóny, pro fiskální politiku využívá dobré rozpočtové instituce opírající se o střednědobé výdajové rámce stanovené dohodou mezi vládou a koaličními partnery a uplatňuje společnou měnovou politiku.

Švédsko se v měnové politice opírá o inflační cílování, při němž je cenová stabilita nastavena shodně s ECB na roční inflaci $2\% \pm 1\%$. Měnový kurz je volně plovoucí. Fiskální politiku má Švédsko založenou na národních rozpočtových institucích — od roku 1997 zavedlo střednědobé výdajové rámce pro centrální vládu a výdaje penzijního systému pro starobní důchody. V roce 2000 byl stanoven cíl pro konsolidované rozpočtové saldo ve výši 1 % HDP za konjunkturální cyklus a požadavek, aby hospodaření místních vlád končilo jako vyrovnané. Pokud místní administrativa skončí v červených číslech, musí deficit do tří let vyrovnat. Při přípravě eurozóny Švédsko o trvalou neúčastnickou doložku neusilovalo, naopak se na vstup připravovalo a stav ekonomických ukazatelů (kromě vyššího vládního dluhu) a stupně ekonomické sladěnosti podporovaly alternativu členství v eurozóně. Nakonec švédský parlament rozhodl, že se vstup bude řídit referendem, které vyznělo proti euru. Zřejmým důvodem byly obavy obyvatelstva z restrukturalizace ekonomiky po ztrátě samostatné kurzové politiky, i když se centrální banka a ministerstvo financí vyjadřovaly pro eurozónu a možné devalvace pro zvyšování konkurenceschopnosti exportu označovaly za krátkodobé nic neřešící opatření. Negativní výsledek referenda šel rovněž na vrub domácích politických důvodů. Svou pozici mimo eurozónu Švédsko udržuje tím, že z maastrichtských konvergenčních kritérií trvale (a vědomě) neplní požadavky legislativy centrálního bankovníctví a kurzové maastrichtské kritérium (tím, že nevstoupilo do kurzového režimu ERM II). Tak de facto obchází plnění kritérií nutných pro vstup do eurozóny a neriskuje, že tam bude na základě doporučení Komise a následného rozhodnutí Rady EU dotlačeno. Z veřejných vystoupení švédských politiků je v poslední době patrný příklon k euru

Tabulka č. 2 » Plnění maastrichtských kritérií Švédskem v letech 2006–2008

	Cenová stabilita	Rozpočtová stabilita			Kurzová stabilita		Úrokové sazby
	Míra inflace (v %)	Existence nadměrného schodku	Rozpočtové saldo (v % HDP)	Veřejný dluh (v % HDP)	Účast v ERM II	Fluktuace kurzu vůči euru ³⁾	Dlouhodobé sazby (v %)
2006	1,5	Ne	2,3	45,9	Ne	0,3	3,7
2007	1,7	Ne	3,5	40,6	Ne	0,0	4,2
2008	2,0 ¹⁾	Ne ²⁾	2,7	35,5	Ne	-1,6 ⁴⁾	4,1 ¹⁾

¹⁾ údaje za rok 2008 se vztahují k období duben 2007 až březen 2008

²⁾ údaje za rok 2008 se vztahují k uzávěrce Konvergenční zprávy ECB (duben 2008)

³⁾ průměrná procentní změna za rok, kladné číslo znamená zhodnocení vůči euru, záporné znehodnocení vůči euru

⁴⁾ údaje za rok 2008 za období leden až duben 2008 ke stejnému období 2007

Pramen: Konvergenční zpráva — květen 2008, Evropská centrální banka

Tabulka č. 3 » Nastavení automatických stabilizátorů (rozpočtový dopad změny HDP o jedno procento, v % HDP)

	Rozpočtový dopad		Rozpočtový dopad
Dánsko	0,85	Itálie	0,48
Švédsko	0,79	Francie	0,46
Nizozemsko	0,76	Řecko	0,42
Belgie	0,67	Španělsko	0,40
Finsko	0,63	Portugalsko	0,38
Německo	0,51	Irsko	0,32
Spojené království	0,50	Rakousko	0,31

Pramen: OECD, 2000

Tabulka č. 4 » Složená daňová kvóta (v % HDP)

	2005	2006	2007	2008
Dánsko	50,3	48,7	48,6	48,1
Finsko	44,1	43,6	43,1	43,0
Švédsko	50,7	49,9	48,2	48,1
Eurozóna	40,5	41,4	41,2	41,3
Česká republika	36,4	35,4	35,0	34,9

Pramen: Public Finances in EMU — 2007, Evropská komise, červen 2007



- s tím, že je třeba vyčkat na vhodnou dobu a učinit to na základě referenda.

Z oficiálních dokumentů a prohlášení politiků ve Švédsku a Dánsku je vidět zjevný příklon k vizi budoucího členství jejich zemí v eurozóně, které je pokládáno za jediné správné řešení, k němuž však ještě neuzrál čas. Protože Švédsko nepokračuje v rozporu s primární legislativou EU v přibližování směrem k eurozóně (nemá vypracovanou eurostrategii, národní plán zavedení eura ani komunikační strategii), vnímají to občas evropské instituce špatně, ale kromě občasných komentářů Evropské centrální banky to spíše přehlížejí. (V Konvergenční zprávě z května 2008 upozornila ECB, že Smlouva zavazuje Švédsko přijmout od června 1998 vnitrostátní legislativu pro integraci do Eurosystému a že se tak zatím nestalo a ani během posledních let švédské státní orgány nepodnikly žádné legislativní kroky k nápravě nekompatibilit v oblasti legislativy centrálního bankovníctví.) Ostatně Švédsko má v dalších ohledech vzornou a zdravou hospodářskou politiku, které se dá těžko něco významného vytknout.

Mezi modely tzv. evropského sociálního státu (státu blahobytu) nabízí skandinávský model hospodářský systém čerpající veřejné zdroje z nejvyššího zdanění fyzických osob s progresí daňových sazeb a poskytující největší sociální jistoty.³ Dánsko, Finsko a Švédsko jako členské státy Unie přijaly evropský legislativní a institucionální rámec, účastní se shodných dohledových procedur v oblasti hospodářské politiky a předkládají shodné strategické dokumenty s tím rozdílem, že Finsko jako jediný člen eurozóny ze skandinávských států musí plnit striktnější a závaznější pravidla Smlou-

vy o EU, Smlouvy o založení ES a Paktu stability a růstu, aby nenarušovalo fungování společné měnové politiky. V reálu tato rozpočtová pravidla pohodlně plní všechny tři severské státy. Jejich rozpočtové rámce jsou založeny dobře, vlády mají zdravě omezitelný přístup a implementace fiskální politiky přináší rozpočtové přebytky, takže mezinárodní instituce vysokou míru daňového břemene veřejně nekritizují a ponechávají ji na vůli občanů. Hospodářská politika je formulována a implementována dobře a pro evropské instituce je obtížné dávat těmto státům varovné výzvy nebo doporučení. Výslednicí je, že jsou připraveny na stárnutí obyvatelstva, racionální regulací podporují podnikání a v časech krize mají na rozdíl od České republiky rezervní polštáře. Jejich lepší výsledky jsou též dané silnějším ukotvením v evropských strukturách, které odpovídá také délce pobytu v Unii při neexistenci předchozího totalitního režimu, který by jim deformoval formální a neformální instituce.

Příznivý vývoj skandinávských ekonomik v devadesátých letech byl do značné míry odrazem rychlého rozvoje a přejímání informačních technologií. Skandinávské země měly dobrou startovní pozici, jelikož už počátkem devadesátých let disponovaly velkým podílem informačních technologií ve výrobě v porovnání s ostatními evropskými státy. Všechny jsou na špičce v žebříčcích výdajů plynoucích do informačních technologií i v počtu počítačů na jednoho pracovníka.

³ Obecně se rozlišuje v EU pět modelů — anglosaský, kontinentální, středomořský, skandinávský a model dohánějících zemí. Anglosaský je liberální, zdůrazňuje hlavně odpovědnost jednotlivce, má nízké zdanění, nízké sociální dávky, poskytované jen nejpotřebnějším (Velká Británie a Irsko, v zámoří Spojené státy americké). Kontinentální model se vyznačuje důležitější rolí státu a vyšší ochranou pracovníků než model anglosaský (např. Německo, Francie). Středomořský model klade velký důraz na odpovědnost rodiny za své členy, sociální dávky nejsou tak vysoké (např. Řecko, Španělsko). Skandinávský model se opírá o vysoké daně, velkou míru přerozdělování a silnou roli státu a odborů. Sociální dávky jsou univerzální, má na ně právo každý člen společnosti. Velká část dávek je poskytována prostřednictvím služeb, jako je bezplatné školství či zdravotnictví. Model dohánějících zemí (catching-up model) je založen na nízkém zdanění, podpoře přímých zahraničních investic, nízkých sociálních výdajích a častých změnách institucí. Viz Aiginger, K.: *Copying with Globalisation and Unemployment: New Challenges for the European Model*.

5. Současné a budoucí výzvy

Celosvětově, a tím i v rámci Evropské unie, dosahují skandinávské státy nadprůměrných hospodářských výsledků a jsou za ně pravidelně mezinárodními a evropskými institucemi chváleny. Pokud pomineme dobu hospodářské recese v sedmdesátých letech a na počátku let devadesátých, které ovšem postihly celou světovou ekonomiku, dokázaly se výši hrubého domácího produktu na obyvatele jako hrubého ukazatele životní úrovně dostat nad průměr Unie a tuto pozici si udržet. I když hospodářskou výkonností nedohrnaly Spojené státy americké, v mnoha dalších ukazatelích stojí na špičce. Zatímco v hodnocení příznivosti regulatorního rámce pro podnikání, které pravidelně provádí Světová banka (Doing Business), obsadily USA v roce 2008 mezi 181 státy třetí pozici, Dánsko se umístilo na páté, Finsko na 14. a Švédsko na 17. příčce. Finsko a Švédsko ztratily body za nadměrnou ochranu pracovníků, tj. v obecnější dimenzi za rigiditu trhu práce. Česká republika obsadila 75. pozici pro vysokou časovou náročnost podnikání při placení daní, vysokou náročnost zís-

kávání stavebních povolení, dlouhou dobu bankrotových řízení, dlouhá soudní řízení a malou výtežnost aktiv při bankrotech firem. Je zajímavé, že v rozporu s obecným přesvědčením (podporovaným evropskými institucemi) neztrácela ČR body za nadměrnou ochranu pracovníků ani za nadměrnou rigiditu trhu práce.

Ve Zprávě o globální konkurenceschopnosti v letech 2008–2009, kterou zveřejnila v říjnu 2008 mezinárodní organizace Světové ekonomické fórum, zvítězily Spojené státy následované Švýcarskem, Dánskem, Švédskem, Singapurem a Finskem. Zatímco u Spojených států byla za nejproblémovější označena výše daňových sazeb a daňová regulace, v případě Finska a Švédska k nim přibýly restrikce na trhu práce. Česká republika skončila na 33. pozici s tím, že za největší problém pro podnikání byla označena neefektivní vládní byrokracie, korupce a daňové sazby.

Příznivé hospodářské výsledky Skandinávie včetně vysoké zaměstnanosti a sociálních ukazatelů jsou dosahovány při úspěšném vedení sociálního dialogu, za sociálního konsensu a v kvalitním institucionálním rámci, který doplňují patřičné

Box č. 1 » Vyhodnocení pokroku ve strukturální oblasti v roce 2007

Země	Výsledek	Silné stránky podle Implementační zprávy 2007 (Komise)
Dánsko	Velmi dobrý pokrok	Komplexní a integrovaný přístup k plánování a implementaci reformy v rámci úsilí o zabezpečení dlouhodobé fiskální udržitelnosti, silná aktivní participace všech zúčastněných stran
Finsko	Velmi dobrý pokrok	Probíhající reformy ke zlepšení fungování národního inovačního systému a dosažení vyšší míry zaměstnanosti starších pracovníků
Švédsko	Velmi dobrý pokrok	Akční plán pro zjednodušení regulace a odhodlání zlepšovat systém vyhodnocování dopadu regulace, pokrok při zvyšování nabídky pracovních sil a snižování nezaměstnanosti, udržitelné využívání energií, pokrok ve zvyšování veřejných výdajů na výzkum a vývoj
Česká republika	Určitý pokrok	Soudržná strategie zlepšování regulatorního rámce pro podnikání, reformy stimulující přechod z pobírání dávek k práci, zvýšená participace v terciárním vzdělávání, přijetí strategie celoživotního vzdělávání

Pozn.: Vyhodnocení bylo učiněno na základě examinací Implementačních zpráv o pokroku dosaženém při plnění Národních reformních programů (v rámci revidované Lisabonské strategie).

Pramen: Doporučení Komise k Doporučení Rady k aktualizaci Hlavních směrů hospodářských politik a politiky zaměstnanosti — specifická doporučení pro členské státy v roce 2008



→ **Box č. 2 » Problémy k řešení ve strukturální oblasti v roce 2008**

Dánsko	Posilovat propojenost pro lepší fungování trhu elektřinou a plynem Zvyšovat nabídku pracovních sil a odpracovaných hodin Zvyšovat pracovní pobídky pro starší pracovníky, přistěhovalce a jejich potomky Zlepšit základní a středoškolské vzdělávání Zvýšit počet studentů s dokončeným středoškolským a vysokoškolským vzděláním
Finsko	Pokračovat v reformách ke zvýšení hospodářské soutěže a produktivity práce ve službách Splnit klíčový cíl Řešit kritická místa na trhu práce — vysokou strukturální nezaměstnanost lidí s nízkou kvalifikací, včetně mladých a přistěhovalců
Švédsko	Zlepšit regulaci hospodářské soutěže Vyhodnotit dopady reforem směřujících ke zvýšení stimulů k práci, zejména u mladých lidí, přistěhovalců a jejich potomků a stimulů k opětovnému začlenění osob pobírajících nemocenské dávky
Česká republika	Zabezpečit dlouhodobou udržitelnost veřejných financí okamžitou reformou penzijního systému a zdravotní péče Zvýšit veřejné výdaje na výzkum a vývoj a jejich efektivnost, zejména prosazováním lepší spolupráce mezi podniky, vysokými školami a veřejnými výzkumnými institucemi Zajistit lidské zdroje pro výzkum a vývoj Zlepšit vymahatelnost práv k duševnímu vlastnictví Zvýšit pružnost trhu práce modernizací ochrany zaměstnanosti Lépe začlenit na trh práce znevýhodněné skupiny Zlepšit stimuly k rekvalifikaci, zvláště starších pracovníků s nízkou kvalifikací Zvýšit účast na celoživotním vzdělávání Zlepšit přizpůsobivost systému vzdělávání potřebám trhu práce Zvýšit diverzifikaci nabídky vysokoškolského vzdělávání Urychlit pokrok v oblasti informačních a komunikačních technologií Snižovat regionální rozdíly Sladit pracovní a rodinný život Snižovat rozdíly v platech mezi ženami a muži Pokročit v implementaci strategie aktivního stárnutí Pokročit v elektronickém přístupu k veřejné správě

Pramen: Doporučení Komise k Doporučení Rady k aktualizaci Hlavních směrů hospodářských politik a politiky zaměstnanosti — specifická doporučení pro členské státy v roce 2008

kvalitní neformální instituce. Na rozdíl od České republiky tyto státy uplatňují řadu let zdravou fiskální politiku s rozpočtovými přebytky a připravují se na dobu, kdy na veřejné rozpočty nezvratně dopadne realita stárnutí obyvatelstva. Trojice skandinávských států je ze strany evropských institucí hodnocena jako ekonomiky s nízkým rizikem dlouhodobé fiskální udržitelnosti, opět na rozdíl od České republiky, která je naopak kritizována za vysoké riziko kvůli neprovedeným reformám penzijního systému, financování zdravotnictví a dlouhodobé péče. I když je nutné dodat, že se rozpočtové hospodaření v ČR významně zlepšilo a v polovině roku 2008 byla ukončena s ČR proce-

dura při nadměrném schodku veřejných financí ze strany evropských institucí.

Skandinávci pochopili potřebu liberalizace finančních trhů a trhu práce. Na trhu práce nejdále pokročilo Dánsko. Nutnost zvyšovat svou konkurenceschopnost a produktivitu přiměla trojici skandinávských států k deregulaci dalších odvětví ekonomiky a v současnosti jsou po skupině zemí anglosaských nejliberálnějšími ekonomikami Evropy. Díky své otevřenosti dosáhly vysoké produktivity, silný sociální systém jim umožnil vyrovnat se s riziky globalizace, jelikož dal pracujícím jistotu, kterou žádají. Skandinávský systém sociálního zabezpečení založený na vysokých daních a míře

přerozdělování má kořeny v severské mentalitě. Ta je založena na idejích rovnostářství ovlivněných luteránstvím. Luteránství hlásalo nejen individualismus a rovnost lidí před bohem, ale také odpor k přepychu a okázalosti. V tom je možné vidět vysvětlení vysoké míry přerozdělování ve skandinávských státech. Víra v rovnost všech lidí pramení také z faktu, že společnost v severských státech byla odpradáva etnicky homogenní a nepříliš početná. Proto je charakteristické, že ve skandinávských společnostech je zakotvena velká důvěra k okolí. Tím je možné vysvětlit silnou úlohu státu v hospodářském modelu. Ochota přenést velkou část odpovědnosti na stát, který zajišťuje přerozdělování, a platit vysoké daně je podmíněna důvěrou ve stát a společnost, ve které žijeme. Z této důvěry pramení i větší transparentnost a nízká míra korupce ve skandinávských zemích.

6. Směrem k větší obezřetnosti

Politika nordických států, kterou tyto státy uplatňovaly k překonání hluboké bankovní krize a několikileté hospodářské recese na počátku devadesátých let, se stala do jisté míry vzorem k hledání účinné cesty ze současné krize. I když se tehdejší krize odlišovala od současné celosvětové, protože šlo o čistě úvěrovou krizi malého geografického rozsahu a v jiných hospodářských podmínkách, mnoho obecných rad a záchranných postupů je shodných.

Na okraj lze jen poznamenat, že tehdejší stabilizaci vedla švédská vláda a švédská centrální banka. Architektem nordického záchranného plánu se stal Stefan Ingves, současný guvernér švédské centrální banky. Průběh operací i výsledek byly uznale hodnoceny předními světovými ekonomy, včetně Alana Greenspana, tehdejšího guvernéra amerického Fedu, který ocenil především rychlost řešení jako prvořadou podmínku úspěchu. Zapojení veřejných rozpočtů bylo obrovské, bíanco záruky zachraňovaly všechny účastníky kromě akcionářů banky, u nichž se očekávala jejich spoluúčast na neúspěchu banky. Pro budoucnost se ujasnila

dělba kompetencí v podobné situaci – centrální banky zajišťují likviditu systému, vlády (tj. ministerstva financí) jeho solventnost. Přístup k akcionářům byl veden především nutností vyvarovat se do budoucna rizika morálního hazardu. Po odeznění nordické krize pracoval Stefan Ingves jako ředitel odboru Mezinárodního měnového fondu pro měnové a kurzové záležitosti a věnoval se tvorbě pravidel pro zvládání bankovních a finančních krizí. Hlavním doporučením, které dal na jaře 2008 Stefan Ingves Američanům, bylo, že „*vláda musí být schopna okamžitě jednat, pokud se nějaká banka dostane do problémů*“.

Krize postihla severské ekonomiky o nesrovnatelně menší velikosti v porovnání s hospodářským potenciálem USA (Švédsko vytvoří za rok HDP srovnatelný zhruba s desetidenním výstupem USA) a její ničivá síla se nepřelila do dalších zemí jako nyní, kdy se původní krize na trhu podřadných hypoték ve Spojených státech přiživovaná nízkými úrokovými sazbami rozšířila lavinovitě do světové ekonomiky, protože banky prováděly sekuritizaci úvěrového rizika a druhořadé úvěry dále prodávaly ve svých strukturovaných produktech po celém světě s vizitkou prvotřídní kvality podpořené důvěryhodnými ratingovými agenturami.

Krize na počátku devadesátých let byla v nordických zemích způsobena řadou faktorů, z nichž některé byly podobné, jiné se lišily. Obecně byla vyvolána především souhrou následujících faktorů: špatné makroekonomické politiky, předčasné deregulace na finančních trzích bez založení odpovědajících institucí, zvláště dohledových, slabého regulatorního a dohledového rámce, nízké transparentnosti trhů pro vyhodnocování rizika věřiteli a bankami, prudké a málo monitorované expanze úvěrů s vysokou inflací na trhu nemovitostí, malé osobní odpovědnosti bankéřů při poskytování rizikových úvěrů, pomalé reakce vlád, snahy o udržení pevného měnového kurzu v obavě před devalvací a prudkého zvýšení úrokových sazeb. Někteří ekonomové také poukazovali na to, že bublinu na trhu nemovitostí mohla umocňovat vládní bytová politika podporující vlastní bydlení.



→ Severské země se zotavily po několika letech. Záchraně akce byly účinné a také nákladné a byly provedeny vládami za konsensu obyvatel z peněz daňových poplatníků. Nejvyšší náklady mělo Finsko, různé prameny odhadují celkovou výši výdajů za zvládnutí krize různě – od finančního ekvivalentu 3 % až po 13 % HDP, který tyto země vytvářely ročně. Proto se při řešení současné finanční krize a plánech na obnovu hospodářské dynamiky angažují experti ze severských centrálních bank a poukazují na různé souvislosti. Na nutnost zachovat i v tak vypjaté době fiskální omezitelnost upozornil na jednání Výboru pro mezinárodní měnové a finanční záležitosti MMF například současný guvernér švédské centrální banky Stefan Ingves, který vyjádřil stanovisko nordických a pobaltských zemí a přitom uvedl, že *„země se silnými veřejnými rozpočty by mohly zvážit rychlá, dočasná a dobře cílená fiskální opatření, přijatá v dobře definovaném rámci pravidel. V tomto ohledu je politováníhodné, že mnohé země opět nevyužily příležitost posílit své finance v dobrých dobách a tím si omezily své možnosti k použití fiskální nástrojů, když se země dostane do poklesu. Zdravé rozpočtové pozice a pokračující hospodářské reformy jsou zásadní pro zlepšení podmínek pro neinflační hospodářský růst, vytváření pracovních míst a odolnost ekonomik vůči šokům.“*

Od října 2008, kdy se stalo zřejmým, že se americká finanční krize s ohledem na propojenost finančního světa přelévá i do Evropy, začaly evropské centrální banky snižovat úrokové sazby na podporu ekonomického růstu – od října do prosince 2008 snížila Evropská centrální banka svou klíčovou sazbu ze 4,25 % na 2,5 %, britská centrální banka z 5 % na 2 % a švédská ze 4,75 % na 2 %. Evropské instituce spolu s národními vládami členských států reagovaly bezprostředně a citlivě na aktuální vývoj koordinovanými akcemi a doporučeními. Centrální banky s vládními garancemi dodávaly potřebnou likviditu krachujícím bankám,

státy zvyšovaly povinné pojištění vkladů, částečně pod tlakem domácích okolností, částečně pod tlakem okolních států a Evropské komise s přesvědčením, že spíše půjde o opatření k udržení důvěry obyvatelstva. Účinnost měnových opatření nebyla vysoká – jednak vzhledem k časovému zpoždění účinku měnové politiky, jednak v důsledku situace, kdy banky obnovovaly svou finanční rovnováhu a staly se obezřetnějšími vůči klientům při poskytování úvěrů.

V této situaci vypracovala Evropská komise soubor doporučení pro stabilizaci ekonomiky a podporu hospodářského oživení – Plán obnovy evropského hospodářství, který přijala Evropská rada v polovině prosince 2008. Plán počítá s udělením celkového fiskálního stimulu v rozsahu 200 mld. eur (1,5 % HDP EU). Fiskální podporu by členské země za přispění EU a Evropské investiční banky měly směřovat jednak na krátkodobá opatření, tj. na podporu poptávky a k obnově důvěry, jednak na podporu tzv. chytrých investic pro posílení budoucí konkurenceschopnosti (vzdělání, čisté životní prostředí, energeticky účinná zařízení a budovy, nízkouhlíková ekonomika, inovace atd.). Hlavní zásadou přitom je, aby členské státy jednaly rychle a v rámci Paktu stability a růstu (bez překračování referenční hranice pro fiskální ukazatele), cíleně a dočasně. Fiskální opatření k podpoře poptávky mohou být poskytnuta ve formě zvýšení veřejných výdajů, snížení daňových sazeb (včetně DPH), snížení příspěvků na sociální zabezpečení, pomoci určité skupině podniků nebo přímé pomoci nejvíce ohroženým domácnostem, případně libovolnou kombinací těchto opatření podle konkrétní rozpočtové situace a potřeb státu.

Každoročně na podzim předkládají členské státy Unie povinně v rámci procedury rozpočtového dohledu své střednědobé fiskální programy⁴ v době mezi 15. říjnem a 1. prosincem, aby byly založené na návrhu státního rozpočtu pro příští rok v podobě, v jaké ho vlády předložily ke schválení

⁴ Členské země EU povinně předkládají každoročně na podzim Evropské komisi konvergenční programy (země neúčastníci se eurozónou) a stabilizační programy (členové eurozóny).

parlamentu. V tomto ohledu byl loňský termín odevzdání nešťastný, protože rozsah nepřímých ničivých dopadů globální finanční krize se na počátku podzimu 2008 nejevil tak dramaticky.

V návaznosti na Plán obnovy evropského hospodářství upravily v závěru roku 2008 členské státy Unie své rozpočtové záměry o dodatky, které měly naznačit rozsah a zaměření fiskálního impulsu na podporu poptávky. Z těchto dodatků k fiskálním programům (předloženým na podzim 2008) vyplynulo, že členské státy podpoří hospodářský růst nesterilně velkým fiskálním impulsem v celkovém rozměru 1 % HDP EU. Mezinárodní měnový fond ve zhruba stejné době navrhl globálně vynaložit na překonání finanční krize fiskální impuls ve výši 2 % celosvětového HDP. V závěru roku 2008 komentoval stanovisko MMF jeho hlavní ekonom Olivier Blanchard: „V normální době doporučuje Fond zemím, aby snižovaly své rozpočtové deficity a veřejné dluhy. Ale dnes taková doba není. Pokud nebude uplatněn fiskální stimul, může poptávka dále klesat. Není jen potřebné, aby země uplatnily fiskální stimul, ale aby se cílenou hospodářskou politikou vyvarovaly opakování scénáře Velké krize. Za prvé, je třeba opravit finanční systém rekapitalizací bank a vyvedením špatných aktiv. Rámce byly nastaveny, ale implementace je složitá a zabere čas. Teprve, až jí bude dosaženo, můžeme doufat, že banky budou plynule poskytovat úvěry a podpoří trvalé oživení. Za druhé, měli bychom využít měnové politiky ke zvýšení poptávky. Prostor pro měnové uvolnění se snižuje, v některých zemích se již úrokové sazby přibližují nule. Z toho vyplývá třetí sada opatření, fiskální stimul. Správně nastavený fiskální balíček může snížit pokles poptávky a tím výstupu. Nesmíme zapomínat na to, že hlavní hrozbou pro dlouhodobou životaschopnost veřejných financí jsou státem financované nároky obyvatelstva na péči.“

Konkrétní struktura fiskálních injekcí členských států Unie ukázala, že většina členských států podporuje opatření na straně příjmů (61 %). Věcně bylo nejvíce dodatečných zdrojů, a sice 44 % finančních prostředků ze zamýšleného fiskálního

balíčku, určeno na podporu kupní síly domácností, zatímco na investice 28 % a na podporu firem 23 %. Minimální část celku (4 %) má jít na podporu politik na trhu práce (aktivní opatření trhu práce, dotace mezd atd.).

I v krizi se projevuje silné cítění nordické solidarity a solidarita s pobaltskými státy, s nimž je bohatší skandinávské hospodářství provázáno. V návaznosti na pomoc Mezinárodního měnového fondu vznikla tzv. nordická iniciativa, při níž se Dánsko, Finsko, Švédsko a Norsko zapojilo do záchranné akce bankovního sektoru na Islandu, který patřil k prvním obětem finanční krize v Evropě. Poté, co Mezinárodní měnový fond schválil v listopadu 2008 Islandu finanční injekci ve výši 2,1 mld. USD, poskytly čtyři severské země další půjčku ve výši 2,5 mld. USD. O měsíc později se podobný příběh opakoval s Lotyšskem: výše finančního balíčku Mezinárodního měnového fondu dosáhla 2,35 mld. USD (1,68 mld. eur) a Skandinávie se připojila shodnou částkou jako v případě Islandu. K záchrannému balíčku se připojila EU půjčkou ve výši 3,1 mld. eur a mezi jednotlivými zeměmi také Česká republika.

7. Testování státu blahobytu

Severské státy v EU vedou ve výši sociální kvóty, tedy výdajů na sociální zabezpečení v poměru k HDP, a je jasné, že se nastavení těchto parametrů nebude měnit s ohledem na hospodářské zpomalení. I když se zhoršila vnější ekonomická situace, skandinávské státy neustoupily od zdravé rozpočtové politiky ani od dobře založené rozpočtové legislativy.

Přes řadu odlišností se skandinávské země významují stejnými rysy: podporují ideu státu blahobytu a dávají velké prostředky na sociální transfery svým občanům, podporují investice do lidského kapitálu a výzkumu a přisuzují důležitou roli odborovým organizacím a svazům zaměstnavatelů. Úspěch skandinávských zemí má mnoho dimenzí. V jeho jádru jsou přírodní podmínky a mentalita, na ně navazují další příznivé institucionální pod-



→ **Tabulka č. 5 » Peněžní a věcné sociální výdaje (v % HDP)**

	2005	2006	2007	2008
Dánsko	34,3	33,2	33,2	32,9
Finsko	31,1	30,1	29,8	29,7
Švédsko	36,9	35,9	34,6	34,3
Eurozóna	28,9	28,8	28,4	28,2
Česká republika	22,5	22,0	21,8	21,2

Pramen: Public Finances in EMU — 2007, Evropská komise, červen 2007

Tabulka č. 6 » Vládní investice (v % HDP)

	2005	2006	2007	2008
Dánsko	1,8	1,8	1,6	1,5
Finsko	2,6	2,6	2,6	2,7
Švédsko	3,0	3,2	3,2	3,2
Eurozóna	2,5	2,5	2,6	2,6
Česká republika	4,9	5,1	5,3	5,3

Pramen: Public Finances in EMU — 2007, Evropská komise, červen 2007

Tabulka č. 7 » Výdaje vlády na úroky (v % HDP)

	2005	2006	2007	2008
Dánsko	1,8	1,6	1,4	1,2
Finsko	1,5	1,4	1,4	1,3
Švédsko	1,7	1,7	1,9	1,7
Eurozóna	2,9	2,9	2,9	2,8
Česká republika	1,2	1,1	1,1	1,0

Pramen: Public Finances in EMU — 2007, Evropská komise, červen 2007

mínky jako vysoká vzdělanost obyvatelstva a dobrá infrastruktura. Podniky požívají značné svobody. Daně jsou sice vysoké, ale jsou vyvážené vysokými investicemi státu do školství, vědy a infrastruktury.

Význačnou charakteristikou skandinávského modelu státu blahobytu je univerzální přístup ke službám, jako je vzdělání, zdravotnická péče a péče o seniory. Tyto služby jsou poskytovány každé-

mu bez ohledu na příjem. Řada sociálních výhod se bude muset v budoucnu zmírnit, pokud státy nechtějí riskovat kolaps veřejných financí. Poptávka po těchto službách se totiž zvyšuje rychleji než možnosti států. Navíc produktivita ve službách roste pomaleji než ve výrobě. Možnost využití technického pokroku je u nich omezená, protože se opírají hlavně o lidský kapitál. Zvýšení produktivity je tedy možné dosáhnout pouze extenzivně,

rychlejším výkonem nebo delší pracovní dobou. To má ale za následek snížení kvality. Lékař nebo sestra nemohou pracovat déle, než je v jejich fyzických silách. Produktivita ve službách tedy roste pomalejším tempem než v jiných odvětvích, stát ale musí zvyšovat mzdy stejně, pokud se chce vyhnout odlivu pracovních sil. Proto za předpokladu zachování stejného růstu mezd budou jednotkové náklady v sociálních službách růst nadprůměrným tempem. To znamená, že náklady na sociální služby budou zaujímat stále větší podíl na HDP. Pokud budou nadále financovány ze státního rozpočtu, je tedy nevyhnutelné zvyšovat daně. Jelikož jsou daně už dnes dost vysoké, existuje riziko, že jejich další zvyšování bude občany odrazovat od práce a zabraňovat dalšímu růstu.

V posledních letech se pozornost ekonomů obrací k dánskému modelu flexicurity, který kombinuje možnost snadného propouštění zaměstnanců s vysokými podporami v nezaměstnanosti. Ukazuje se ale, že úspěšnost dánského modelu spočívá spíše v postupném zavádění stále liberálnějších opatření. Byly zavedeny přísnější podmínky pro udělování podpory v nezaměstnanosti. Je vyplácena kratší doba a nezaměstnaný o ni může přijít, pokud odmítne nabízené místo. Taková opatření občany nutí k rychlému hledání práce. Podle některých ekonomů stojí právě tento fakt za úspěchem modelu flexicurity.

Měkký sociální systém ovšem plodí i neefektivitu. Podle názoru některých ekonomů nejsou kapacity skandinávských ekonomik plně využity, a to jak z hlediska absolutního množství zaměstnaných, tak počtu individuálně odpracovaných hodin. I přes vysokou míru zaměstnanosti provádějí skandinávské země reformy, zaměřené na její další zvyšování. Rezervy vidí hlavně u takových skupin obyvatelstva, jako jsou lidé s nízkými příjmy, absolventi škol a lidé vyššího věku. Ve Švédsku byla nedávno snížena daň z příjmu pro nejnižší příjmovou skupinu za současného snížení podpory v nezaměstnanosti. Z pohledu jednotlivce jsou problémem vysoké daně v kombinaci se státem dotovanými službami v oblasti bydlení, do-

pravy a kultury. Taková konstelace odrazuje občany od práce a podporuje jejich spotřebu volného času. I ti, kteří jsou zaměstnaní, tedy pracují kratší dobu, než by bylo ze společenského hlediska žádoucí. K tomu přispívá i fakt, že pro svazy zaměstnavatelů je často schůdnější dohodnout se s odbo-ry na kratší pracovní době než na vyšším platu.

Velké riziko stávajícímu systému sociálního zabezpečení představuje demografický vývoj. Tak jako i jinde v Evropě se zvyšuje podíl ekonomicky neaktivních jedinců v populaci. U mladých lidí se stále prodlužuje doba studia a odkládá nástup do práce. Díky vědeckému pokroku se prodlužuje délka života a sofistikované způsoby léčby jsou čím dál nákladnější. Neustále vzrůstá podíl těch, kteří čerpají prostředky ze sociálního systému. Jestli dnes ve Finsku připadne na čtyři osoby produktivního věku jeden člověk starší 65 let, v roce 2040 to už budou téměř dva lidé, předpokládaný dluh sektoru vládních institucí vyroste za nezměněných podmínek do roku 2050 na 120 % HDP. Silné ročníky z poválečného období brzy začnou odcházet do důchodu. To bude pro veřejné finance těchto zemí znamenat velkou zátěž a při neexistenci přizpůsobení sociálního modelu novým požadavkům by současné rozpočtové přebytky nebyly dlouhodobě udržitelné. Pokud by nedošlo ke snížení míry sociální ochrany a k implementaci aktivních opatření trhu práce, hrozila by – i podle střízlivých odhadů – nutnost zvýšit daňové břemeno o několik procentních bodů, aby veřejné finance zůstaly v rovnováze.

8. Závěr

Česká republika není ve shodné situaci jako sever-ské státy Unie, uplatňuje jiný hospodářský model a nemá ani ambice skandinávský hospodářský model kopírovat. I kdyby tak teoreticky učinila, lze předpokládat, že by v českém prostředí nefungovalo to, co funguje v jiných podmínkách, jiné kultuře, mentalitě a stavu neformálních institucí. Model zemí dohánějících vyšší hospodářskou výkonnost vyspělejších států nemůže být založen →

- na shodných parametrech, jaké preferují občané tradičního státu sociálního blahobytu. Ten je podpořen výkonnou ekonomikou, fungující infrastrukturou, vysokou zaměstnaností, usazeným podnikatelským prostředím a přiměřenou mírou regulace. Kombinace sdílení rizik a solidarity s ekonomickou liberalizací a konkurencí se v severských podmínkách jeví jako vysoce funkční. Vzhledem ke globalizaci, stále ostřejší konkurenci, progresivnímu vývoji technologií a stárnutí obyva-

globální finanční architektury, která by snížila pravděpodobnost opakování ničivých krizí, a dále udržování a rozvíjení vnitřních mechanismů, které zajistí pevný, snadno prosaditelný regulační rámec, ochranu vlastnických práv a dobrou správu finančních i nefinančních společností s obezřetným chováním manažerů, kteří nepodstupují nadměrné riziko.

Jistou lekcí je poučení o tom, že je třeba chovat se rozpočtově obezřetně, snižovat zadlužení státu,

Je zřejmé, že v dlouhodobé perspektivě je volba členství v eurozóně pro Českou republiku jedinou alternativou a vlády v Dánsku a Švédsku si uvědomují to samé, ale svá rozhodnutí učiní až na základě konsensu obyvatelstva.

telstva není pochyb o tom, že bude skandinávský model muset ze své štědrosti ustupovat a realita tomu již dává za pravdu. Záměrem skandinávských politiků, možná někdy spíše tušeným než proklamovaným, je snaha o uchování zvoleného modelu a jeho dlouhodobou udržitelnost. Na druhé straně u modelu dohánějících států lze předpokládat, že v budoucnosti budou zvyšovat mírně jeho sociální parametry. V mnoha ohledech je však přístup vlády ČR shodný s postupy severských zemí. Obdobný je náhled na efektivní regulaci podnikatelského prostředí, odstraňování bariér a postup při liberalizaci, jak ostatně vyjádřila Česká republika ve svém mottu „Evropa bez bariér“ pro předsednictví v Radě EU.

Testování státu blahobytu v krizových podmínkách ukázalo na jeho zranitelnost, stejně jako na zranitelnost všech ostatních ekonomik, které jsou v době globalizace úzce propojeny obchodními, investičními a finančními vztahy. Dobrá rozpočtová politika, vytvořené rezervy, fungující vztahy mezi vládou a občany, solidarita a důvěra v instituce a jejich rychlou reakci předznamenávají větší stabilitu systému. Cestou ke zmenšování vnější zranitelnosti není zvyšování protekcionismu ani omezování konkurenčních sil, ale vytváření nové

mít stabilní makroekonomické a politické prostředí. Nestačí však mít dobrá pravidla, ale je potřeba se jimi řídit bez ohledu na zájmy a prospěch zájmových skupin a vytvářet dobré vztahy mezi administrativou a občany, administrativou a soukromým sektorem. V době, kdy mnoho států (včetně České republiky opakovaně v době robustního růstu) nedokáže naplnit požadavky Paktu stability a růstu, Finsko a Švédsko ve své rozpočtové politice například uplatňují tvrdší pravidla, než určuje evropský rozpočtový rámec. Je nutné ocenit, že severské vlády dokázaly odolávat pokušení a neutrácelly neplánované rozpočtové přebytky, ale snižovaly v souladu s doporučením EU vládní dluhy. Zatímco fiskální politika sledovaných zemí probíhá ve shodném režimu, jejich měnová politika je rozdílná. Finsko je členem eurozóny a nemá vlastní měnovou politiku, Dánsko není členem eurozóny, ale od jejího založení se účastní v kurzovém režimu ERM II, a Švédsko jako nečlenský stát eurozóny uplatňuje vlastní měnovou politiku. Je zřejmé, že v dlouhodobé perspektivě je volba členství v eurozóně pro Českou republiku jedinou alternativou a vlády v Dánsku a Švédsku si uvědomují to samé, ale svá rozhodnutí učiní až na základě konsensu obyvatelstva.

Stálým problémem ČR je menší politická stabilita a časté novely zákonů měnící regulatorní rámec. K nim přistupují zdlouhavá soudní řízení, zkorumpovanost byrokracie a malá efektivnost koordinace mezi jednotlivými úřady státní správy. Také rozpočtová kázeň v České republice nebyla vždy dodržována, nastavené výdajové rámce byly překračovány i v kontextu dobře nastavených rozpočtových pravidel. Za velmi racionální v severských zemích lze pokládat vytváření rozpočtových přebytků pro budoucí potřeby pro případ stárnutí obyvatelstva a pokrok v implementaci reforem na

trhu práce a penzijních reforem v době, která je ještě demograficky příznivá. Dobrými aspekty severského modelu, které by se daly přebírat, jsou uplatňování principu rovnosti, snaha o podporu vzdělanosti, vedení sociálního dialogu, dosahování sociálního konsensu, stav nekorupčního prostředí, dobrý a transparentní klientský přístup administrativy k občanům. K normám patří i snaha o skloubení rodinného a pracovního života, bezpečné silnice, energeticky úsporné chování a podpora nezničeného životního prostředí.

LITERATURA A PRAMENY

1. Aiginger, K.: *Copying with Globalisation and Unemployment: New Challenges for the European Model*. In: Growth versus Security — Old and New EU Member's Quest for a New Economic and Social Model. Palgrave Macmillan, 2007
2. Honkapohja, S.: *The 1990's Financial Crises in Nordic Countries*. Bank of Finland Research Discussion Papers, 5/2009, Helsinki, 2009
3. Ježek, T.: *Za americkou finanční krizí je gigantický morální hazard*. <http://www.ct24.cz/blogy/tomas-jezek>, 22. 9. 2008
4. Repo, E.: *Finland Expects No Bank Bail-Outs*. Virtual Finland, <http://finland.fi>, 16. 12. 2008
5. *The Life of Women and Men in Europe. A Statistical Portrait*. Eurostat, Luxembourg, 2008
6. *Efficiency and Effectiveness of Social Spending. Achievements and Challenges*. Evropská komise, Brussels, únor 2008
7. *Doporučení Komise k Doporučení Rady k aktualizaci Hlavních směrů hospodářských politik a politiky zaměstnanosti — specifická doporučení pro členské státy v roce 2008*. Evropská komise, Brussels, 2008
8. *Public Finances in EMU — 2007*. Evropská komise, Luxembourg, červen 2007
9. *Konvergenční zpráva — květen 2008*. Evropská centrální banka, Frankfurt am Main, květen 2008
10. *A European Economic Recovery Plan*. Evropská komise, Brussels, listopad 2008
11. *Interim Forecast — January 2009*. Evropská komise, Brussels, leden 2009
12. *Financial Stability Review*. Evropská centrální banka, Frankfurt am Main, prosinec 2008
13. *Financial Stability 2008 — 2nd half*. Danmarks Nationalbank, Copenhagen, leden 2009
14. *Financial Stability Report 2008:2*. Sveriges Riksbank, Stockholm, listopad 2008
15. *Financial Stability 2008*. Suomen Pankki, Helsinki, 2009
16. *Denmark's Convergence Programme 2008*. Ministry of Finance, Denmark, prosinec 2008
17. *Update of Sweden's Convergence Programme 2008*. Ministry of Finance, Sweden, listopad 2008
18. *Stability Programme update for Finland 2008*. Ministry of Finance, Finland, prosinec 2008
19. Eurostat, structural indicators (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)

KLÍČOVÁ SLOVA

Evropská unie, Skandinávie, institucionální rámec, neformální instituce, hospodářská politika, fiskální politika, monetární politika, euro, finanční krize, ekonomická krize →

→ ABSTRACT

The three Nordic countries – Denmark, Finland and Sweden – share the same economic model based on high and progressive taxation of labour, high employment, open economies and strong fiscal performance. Although their monetary and exchange rate policies differ, under normal circumstances they enjoy solid economic growth, sound fundamentals and fiscal disciplines with significant surpluses, rapid debt reduction and low risk of long-term sustainability. In the globalisation and demographic pressure they are reducing the extent of their welfare state and progressing with reforms for sustaining their model in the future. It is impossible to copy the model, even though there are many lessons for the Czech economic policy, especially regarding the fiscal policy and quality of informal institutions, such as transparency of decision making, quality of public services, prudence of managers, solidarity, political culture, equal chances, or low corruption environment.

KEYWORDS

European Union, Scandinavia, institutional framework, informal institutions, economic policy, fiscal policy, monetary policy, euro, financial crisis, economic crisis

JEL CLASSIFICATION

E58, F02, F15, F31, G15, H62, H63

×

Nadnárodní společnosti a národní stát v globálním světě

► Ing. Martina Jiránková, Ph.D. » Katedra světové ekonomiky,
Fakulta mezinárodních vztahů Vysoké školy ekonomické v Praze¹

* Výrazným atributem globalizace se stala globalizace výroby ve světovém měřítku. To je patrné například z rostoucích objemů přímých zahraničních investic (viz tabulka č. 1) či přeshraničních obchodů polotovary a komponenty. Prostřednictvím těchto přímých investic se stávají firmy vlastníky aktiv v zahraničí a vznikají nadnárodní společnosti (TNC), jež jsou definovány jako společnosti, jež mají pobočku v jedné či více zemích. Vytváření systému nadnárodních společností, v nichž je organizována mezinárodní produkce a současně je organizován vnitrofiremní trh, je obecně spojováno s pojmem transnacionalizace (Cihelková a kol., 2001, s. 22). Tou se rozumí přesuny kapitálů (finančních i věcných), které se krátkodobě či dlouhodobě etabloují v tzv. hostitelských zemích, ale zůstávají ve vlastnictví původních majitelů, kteří také rozhodují o tom, jak s nimi má být nakládáno, stejně jako s výnosy. Termín transnacionalizace akcentuje moment průniku kapitálů do národních ekonomik při současném vrůstání do jejich struktury (Bernášek, 2002, s. 15). Toky přímých zahraničních investic dle statistických údajů jsou největší mezi vyspělými tržními ekonomikami, a to zejména ve formě fúzí a akvizic s cílem dosáhnout úspor z rozsahu výroby v globálním měřítku. Eric Thun (2008, s. 354) např. spatřuje jako hlavní příčiny růstu globální produkce ekonomickou globalizaci, zdokonalení v dopravě a změny v technologiích, jež umožnily modularitu výroby.²

Podstatným určujícím znakem nadnárodních společností je vznik organizační struktury a kontrola nad podnikem, kdy tyto společnosti vytvářejí v současném světě celoplanetární síť, bez ohledu na zemi či kontinent. Zdánlivě paradoxní obousměrnost toků přímých investic (jak z vyspělých, tak do vyspělých zemí) je pak vysvětlována odlišným stupněm rozvoje různých odvětví v ekonomikách jednotlivých zemí. V určitém odvětví je v důsledku toho příznivější z důvodu ekonomické efektivity rozvíjet výrobu za přítomnosti přímých zahraničních investic v domácí ekonomice, v jiných je pak efektivnější realizovat přímé investice v zahraničí. Rovněž jsou v literatuře obvykle analyzovány dopady přímých investic na zdrojové a hostitelské země. Jako nejobvyklejší dopady založení pobočky nadnárodní společnosti v zahraničí na zdrojovou zemi jsou uváděny např. ztráta pracovních míst v domácí ekonomice a snížení daňových příjmů. V hostitelské ekonomice pak kromě pozitivních dopadů v tvorbě pracovních míst, přenosu nových technologií, revitalizace regionů apod. může dojít k pouhému využití investičních pobídek a následnému odchodu investora do jiné země, může vzniknout např. tzv. duální ekonomika jako pouhý cizorodý prvek v rámci domácí ekonomiky, která je svými inputy i outputy plně napojena na zahraniční ekonomiku, event. může dojít k vytlačení domácích firem.



¹ Článek byl zpracován v rámci grantového projektu Grantové agentury ČR č. 402/08/P046 „Úloha národních států v období globalizace (ekonomický aspekt)“.

² Modulární systém definuje E. Thun dle Baldwina a Clarka jako systém komponovaný z jednotek (modulů), které jsou navrhovány nezávisle, nicméně pracují jako integrovaný celek.

→ **Tabulka č. 1 » Toky přímých zahraničních investic (v mil. USD v běžných cenách)**

Rok	PZI	Rok	PZI	Rok	PZI	Rok	PZI
1970	13 346	1993	222 504	1998	705 544	2003	561 056
1980	54 077	1994	256 847	1999	1 088 508	2004	717 695
1990	207 278	1995	341 041	2000	1 398 183	2005	958 697
1991	155 751	1996	390 462	2001	824 445	2006	1 411 018
1992	166 719	1997	485 822	2002	625 168	2007	1 833 324

Pramen: World Investment Report 2008, UNCTAD

1. Pohled teoretických disciplín

Vznik, existence a úloha nadnárodních společností v globalizujícím se světě je samozřejmě podrobována zkoumání teoretických disciplín. Neoklasické teorie, které vycházejí z předpokladu dokonalé konkurenčních trhů, nahlíží na nadnárodní společnosti jako na „běžné“ firmy, pro něž jsou výhradním signálem signály trhu, a za neefektivnější alokaci zdrojů je považována alokace dle komparativní výhody v globálním měřítku. Tento pohled představuje dle Gilpina (2001, s. 280) hlavní překážku ve schopnosti neoklasických teorií obecně definovat přímé zahraniční investice a TNC. Tržní nedokonalosti a zkušenosti firem, jakož i význam institucí nejsou totiž v těchto teoriích uvažovány.

Realita tržních nedokonalostí a zejména velikost a ekonomická síla nadnárodních společností vedly další teoretiky k tvorbě teorií snažících se vysvětlit existenci těchto ekonomických subjektů. V této souvislosti zmiňují autoři (Goddard, 2003, Gilpin, 2001 a další) nejčastěji teorii produkčního cyklu výrobku R. Vernona, Dunningovo eklektické paradigma či Porterovu strategickou teorii. Teorie produkčního cyklu výrobku dynamizuje teorii komparativní výhody. S tím, jak zprvu špičkový výrobek postupně prochází stádií vspělosti, zralosti až úpadku, dochází rovněž ke změnám ve výrobě. V nejšípičkovějším stádiu je výrobek vyráběn

doma, posléze však je výroba přemísťována v podobě poboček do jiných zemí. Nadnárodní společnosti tak činí proto, aby se zabránilo konkurenčním výrobcům ve výrobě, a tudíž aby si firma zachovala monopolní rentu (Gilpin, 2001, s. 282–283).

Podle Dunningova přístupu tzv. eklektického paradigmatu ³ (1993, s. 81 a dále) je zásoba zahraničních aktiv v jakýkoli časový okamžik determinována kombinací vlastnických či soutěžních výhod firmy, lokálního vybavení přispívajícího k růstu přidané hodnoty a možností firmy tyto výhody internalizovat. Kombinace těchto tří faktorů je relativně nejlépe umožněna v rámci nadnárodních společností a současně zpětně dává nadnárodním společnostem jejich silné postavení oproti čistě domácím firmám. M. Porter ve své strategické teorii poukazuje na to, že firemní strategie určuje strukturu firmy a lokalizaci ekonomických aktivit ve světě. Nadnárodní firmy si mohou vybírat z mnoha strategií pro každou dílčí činnost a na rozdíl od domácích firm může nadnárodní společnost provádět tyto činnosti v globálně neefektivnějších lokalitách (Gilpin, 2001, s. 285).

V obecnějším pohledu lze konstatovat, že současná ekonomická literatura (např. Krugman, Obstfeld, 2006, Husted, Melvin, 1993, Ingram, Dunn, 1993) rozvíjením všech hlavních myšlenek zmiňovaných směrů a autorů uvádí de facto tři hlavní

³ Gilpin (2001, s. 283) nepovažuje tento přístup za ucelenou teorii, spíše však za sumu různých myšlenek shromážděných z mnoha zdrojů a výzkumů o TNC.

motivy vzniku nadnárodních společností. Jako první příčina je uváděn motiv alokace, kdy pro pobočku nadnárodní společnosti je například výhodné jít do blízkosti surovinových zdrojů, kvalifikované pracovní síly, do místa tradiční výroby apod., tedy de facto dle komparativní výhody určité lokality.

Jako další příčina vzniku nadnárodních společností je uvažován motiv internalizace. Tento motiv zdůvodňuje, proč je pro firmu výhodnější uskutečňovat některé transakce v rámci jedné firmy, než např. poskytnout licenci či jinak vstupovat s jinými firmami do tržních vztahů. Příčina tkví v tzv. transakčních nákladech, s nimiž jsou tržní transakce spojené a s nimiž tradiční ekonomické teorie nepočítají. Jedná se o náklady na vyjednávání, řešení právních sporů a další náklady, jež souvisejí s fungováním trhů. Zahrnutím firmy do struktury nadnárodní společnosti jsou tak tyto tržní transakce přeměněny na vnitropodnikové a tyto transakční náklady eliminovány. V rámci motivu internalizace jsou pak uváděny výhody horizontální integrace, kdy nadnárodní společnosti mají určité znalosti a dovednosti, které chtějí přímo kontrolovat, a proto zahrnou do své struktury další firmy na horizontální úrovni (tím odpadají například problémy spojené s ochranou duševního vlastnictví), a výhody vertikální integrace, které spočívají v zahrnutí navazujících fází výrobního procesu i vlastnictví zdrojů surovin do jedné společnosti. Přesunem pobočky do jiné země mohou rovněž firmy obejít celní bariéry či jiná omezení (ekologické, zdravotní, sociální předpisy) apod.

Třetím uváděným motivem vzniku nadnárodních společností je motiv vlastnictví. Transnacionální společnost z důvodu své velikosti má mnohdy podstatně jednodušší přístup k surovinám, svou působností v různých částech světa dosahuje stabilizovanějšího zisku, výhodnějšího přístupu k finančním prostředkům na finančních trzích, optimalizuje daně prostřednictvím transferových cen nadhodnocováním nákladů a podhodnocováním cen výstupů výroby apod.

Kromě ekonomických teorií, snažících se uchopit ekonomické příčiny vzniku nadnárodních spo-

lečností, resp. přímých zahraničních investic, existuje rovněž pohled mezinárodní politické ekonomie. Tato relativně samostatná část studia mezinárodních vztahů se začala formovat zhruba od 70. let 20. století a zabývá se vzájemnými interakcemi ekonomických a politických trhů při respektování existence rovněž dalších faktorů (historických, sociálních, kulturních atp.) ovlivňujících společenské jevy a procesy. Tato interakce ekonomických a politických faktorů je rovněž velmi významná při hodnocení existence a fungování nadnárodních společností v jednotlivých národních státech, jakož i při posuzování jejich vzájemné koexistence.

V rámci mezinárodní politické ekonomie existují tři základní paradigmaty nazírání na mezinárodní systém: liberální paradigma, paradigma marxistické a paradigma realistické. **Liberální** paradigma považuje za základní jednotku fungování mezinárodního systému **individuum**, jež nemá být ve svém konání ničím svazováno, tedy ani státním zasahováním do fungování trhu, neboť toto zasahování vede k neefektivnosti. Neviditelná ruka trhu v tomto pojetí zabezpečí blaho celé společnosti. Specializace a svobodný obchod zvyšují bohatství národů. Úloha státu v liberálním pojetí spočívá pouze v zabezpečení podmínek pro hladké fungování trhu národního státu.

Základní jednotkou zájmu **marxismu** je **třída**, která jedná ve svém materiálním ekonomickém zájmu. Stoupenci marxismu dělí společnost na vlastníky výrobních prostředků, tzv. kapitalisty, jichž je menšina, a ty, kteří výrobní prostředky nevlastní a jichž je většina, tedy námezdní pracovní sílu (proletariát). Kapitalisté vykořisťují pracovní sílu, neboť si přivlastňují nadhodnotu, kterou pracovní síla vytvořila, a celý ekonomický systém funguje ku jejich prospěchu, nikoli ku prospěchu společnosti jako celku. Samotné individuum je chápáno jako pouhá funkcionální část reprodukce kapitalistického systému, přičemž sama tato reprodukce má na člověka dehumanizační vliv. Dle marxistů je vztah mezi společenskými třídami konfliktní, tento konflikt je přímo zabudován v ekonomických vztazích a antagonistické zájmy tříd musejí nutně

→

- vést k nahrazení kapitalistického systému socialismem.

Prizma nazírání na mezinárodní systém z pozice **realismu** vychází z ústřední role **státu** jako dominantního aktéra. Celý mezinárodní systém je dle realistického vidění anarchistický a každý národní stát v něm představuje nejvyšší autoritu. Ostatní aktéři (nadanárodní společnosti, mezinárodní organizace, zájmové skupiny apod.) jsou státu podřízeni. Tím, že stát určuje pravidla, kterým se ostatní aktéři musejí podrobovat, do značné míry ovlivňuje i ekonomické výstupy. Jednotlivá individua tak v tomto pojetí mohou konat, avšak v prostoru vymezeném státem.

Tak, jak jednotlivá paradigma nazírání mezinárodního ekonomického systému vycházejí z odlišných předpokladů, tak je v jejich vidění rozdílně interpretováno i postavení a fungování nadnárodních společností v jednotlivých národních státech. Prizmatem pohledu liberálů by např. činnost nadnárodních společností měla být minimálně regulována, protože volný pohyb výrobních faktorů je základním předpokladem jejich efektivní alokace v globálním měřítku a ztěžování tohoto volného pohybu, ať v podobě státní regulace formou např. ekologických standardů, sociální ochrany pracovníků, či v podobě relativně vyššího daňového zatížení představuje nežádoucí snižování efektivnosti investovaného kapitálu. V ideologickém pojetí marxismu je tento přeshraniční pohyb kapitálu v podobě zakládání poboček nadnárodních společností nazírán spíše jako vykořisťování pracovníků v méně rozvinutých státech ve prospěch úzké třídy kapitalistů z vyspělých tržních ekonomik, z něž těží pouze úzká skupina vlastníků kapitálu. Realismus pak přikládá státu ústřední úlohu v rozhodování o pravidlech fungování těchto společností na teritoriu daného národního státu při respektování národních zájmů definovaných vládnoucími elitami (Gilpin, 2001, s. 18). I když realis-

té přistupují ke státu jako hlavnímu a určujícímu aktérovi, je zřejmé, že realita dává těmto státům ve stanovování pravidel autonomii pouze relativní. Vytvoření nepříznivých pravidel pro příchod kapitálu může vést nadnárodní společnost ke změně lokalizačního rozhodnutí, což v neposlední řadě poškodí národní zájmy v podobě zaměstnanosti a vysoké životní úrovně obyvatelstva.

2. Nadnárodní společnosti a národní stát

Existence nadnárodních společností (a zejména jejich nástup v 50. a 60. letech 20. století) je považována za významný atribut globalizačních procesů a samy tyto společnosti za dobu svého formování rovněž prošly určitým vývojem. Zatímco ve 30. letech 20. století byly řešením panujícího protekcionismu, v 50. a 60. letech již zakládají své filiálky mimo národní území (typicky americké korporace v Evropě z důvodu vysokých cel, dopravních nákladů a využití investičních příležitostí v poválečné Evropě), v 70. letech 20. století pak nastupují i společnosti evropské a japonské. Od 80. let 20. století lze hovořit o celosvětovém působení těchto společností, o jejich ovládání špičkových technologií a zdrojů, o narůstajícím politickém vlivu na vlády zemí apod.⁴ Na přelomu 20. a 21. století s růstem sofistikovanosti výroby (s relativně vysokým podílem kvalifikované a nízkým podílem nekvalifikované práce ve výrobcích) pak opět klesá tendence stěhovat pobočky do oblastí s nízkými mzdami.

O ekonomické síle nadnárodních společností svědčí například žebříčky, tvořené dle ekonomické síly subjektů, porovnávající vedle sebe TNC i státy. Obvykle bývá srovnáván HDP národních států s objemy prodeje nadnárodních firem. V těchto hodnoceních nedopadají státy vůči nadnárodním společnostem příliš příznivě, což je pro odpůrce nadnárodních společností jedním z důkazů o osla-

⁴ Jejich rozmachu mimo jiné napomohla surovinová a energetická krize v 70. letech, jež nutila tyto společnosti minimalizovat náklady přesunem filíalek do nákladově levných zemí, tj. i do rozvojových ekonomik s levnou pracovní silou, nižší cenou půdy, měkkým ekologickým zákonodárstvím apod.

bování národních států vlivem existence těchto ekonomicky silných subjektů.

Konference OSN pro obchod a rozvoj (UNCTAD) kritizuje však tuto metodiku měření a používá měření „dle přidané hodnoty“, což má – dle UNCTAD – podstatně větší vypovídací hodnotu.⁵ Za rok 2000 tak UNCTAD vytvořil stomístný seznam ekonomicky silných subjektů, ve kterém valnou většinu pozic dle přidané hodnoty obsadily státy, avšak figuruje zde i 29 firem,⁶ přičemž na prvních 44 místech jsou pouze země a 45. místo zaujímá první nadnárodní společnost Exxon Mobile (viz tabulka č. 2).

Tabulka č. 3 potom nabízí porovnání let 1990 a 2000 co do přidané hodnoty vyrobené v nadnárodních společnostech jako procenta světového HDP. Přidaná hodnota, kterou vytvořila stovka největších společností v roce 1990, odpovídala 3,5 % globálního HDP, v roce 2000 pak 4,3 %. Přitom podíl gigantických korporací mírně klesá. Zatímco v roce 1990 na 10 (resp. 20, resp. 50) největších korporací připadalo 1,0 % (resp. 1,8 %, resp. 2,9 %) globálního HDP, v roce 2000 to bylo pouze 0,9 % (resp. 1,5 %, resp. 2,8 %).

Uvedené porovnání ekonomické síly národních států a nadnárodních společností tak prozatím nesvědčí o ekonomické dominanci TNC ve světě v uvedeném období. Mírný pokles podílu největších korporací na světovém HDP za období jedné dekády pak může být i poněkud překvapující.

Naznačené porovnání ekonomické síly nadnárodních společností a národních států rovněž směřuje k úvahám o vzájemném vztahu národních států a nadnárodních společností v globalizovaném světě, a to prizmatem mezinárodní politické ekonomie, jež se jeví být relativně komplexnější disciplínou pro charakteristiku interakce obou těchto subjektů. V této souvislosti se v literatuře objevují dvě hlavní skupiny názorů.

První skupina názorů považuje nadnárodní společnosti za tak ekonomicky silné subjekty,⁷ že de facto podemlely politické jednotky národních států, jejich síť existují nezávisle na teritorialitě národního státu a atakují suverenitu těchto států. Tato síla TNC je objektivně podmíněna technologickou změnou výroby. Technologická změna v podobě nástupu informačních technologií totiž způsobila neudržitelnost uzavřenosti národních ekonomik v jejich geografických hranicích a objektivně si vynutila procesy liberalizace pohybu výsledků výroby i výrobních faktorů. S technologickou změnou výroby pak souvisí fundamentální změna v globalizaci, a to již výše zmiňovaná transnacionalizace, jež způsobuje rozřezávání národních hranic a faktickou nemožnost oddělit národní ekonomiku od ekonomiky globální.

S. D. Cohen (2007, s. 238) a jiní autoři uvádějí, že nadnárodní společnosti se dnes angažují v činnostech, jež byly dříve prováděny národními státy (budování fyzické infrastruktury, stanovení výrobních standardů apod.), a je rovněž zpochybňována →

⁵ Zatímco HDP se měří jako přidaná hodnota, objemy prodeje nikoli. Aby mohly být prodeje firem porovnávány s HDP, musejí být přepočteny jako přidané hodnoty. Přidaná hodnota firem se odhaduje jako suma platů a zisků, depreciae a amortizace a příjmu před zdaněním (UNCTAD, on-line).

⁶ V roce 1990 bylo těchto společností 24 (UNCTAD, on-line).

⁷ Nadnárodní společnosti jsou v této souvislosti předmětem mnohdy velmi ostré kritiky. Je kritizována jejich rozpínavost, postupné ovládnutí trhů, ničení malých a středních podniků, devastace životního prostředí, provázanost s politiky, vliv na oslabování demokracie apod. Tak např. D. C. Korten (1999, s. 1) kritizuje tyto společnosti za to, že profitují z plenění přírodních zdrojů, lidského, resp. sociálního kapitálu (zákazy činnosti odborů, pokles mezd, pokles významu rodiny) a institucionálního kapitálu (podkopávání nezbytných funkcí vlády, získávání subvencí, boj za oslabení standardů pro životní prostředí, zdraví, podmínek práce): „Nadnárodní společnosti posilují svá práva na úkor lidských.“ Dle jeho názoru v roce 1980 kapitalismus triumfoval nad komunismem, v roce 1990 porazil demokracii a tržní ekonomiku. „Demokracie je na prodej největším vlastníkům, trh je centrálně plánován megakorporacemi.“ Dalším negativem dle Kortena je, že „nadnárodní společnosti ztělesňují velmi extrémní formu společnosti s absentujícím vlastníkem a veškerá moc je koncentrována v rukou managementu, jenž je pod tlakem neosobních mechanismů finančních trhů orientovaných na krátkodobý zisk“ (Korten, 2002). Třetí vážnou skutečností je jejich omezené ručení za způsobené škody. Dle D. C. Kortena (1999, 2002) si monopolizují duševní vlastnictví, tlačí vlády k poskytování subvencí a výjimek a vyhýbají se zdanění.



Tabulka č. 2 » Hospodářské subjekty z hlediska vytvořené přidané hodnoty (země a firmy, v mld. USD, údaje za rok 2000)

Pořadí	Subjekt	Vytvořená přidaná hodnota	Pořadí	Subjekt	Vytvořená přidaná hodnota
1.	USA	9810	51.	Česká republika	51
2.	Japonsko	4765	52.	Spojené arabské emiráty	48
3.	Německo	1866	53.	Bangladéš	47
4.	Velká Británie	1427	54.	Maďarsko	46
5.	Francie	1294	55.	Ford Motor	44
6.	Čína	1080	56.	Daimler Chrysler	42
7.	Itálie	1074	57.	Nigérie	41
8.	Kanada	701	58.	General Electric	39
9.	Brazílie	595	59.	Toyota Motor	38
10.	Mexiko	575	60.	Kuvajt	38
11.	Španělsko	561	61.	Rumunsko	37
12.	Korejská republika	457	62.	Royal Dutch/Shell	36
13.	Indie	457	63.	Maroko	33
14.	Austrálie	388	64.	Ukrajina	32
15.	Nizozemsko	370	65.	Siemens	32
16.	Taiwan	309	66.	Vietnam	31
17.	Argentina	285	67.	Libye	31
18.	Rusko	251	68.	BP	30
19.	Švýcarsko	239	69.	Wal-Mart Stores	30
20.	Švédsko	229	70.	IBM	27
21.	Belgie	229	71.	Volkswagen	24
22.	Turecko	200	72.	Kuba	24
23.	Rakousko	189	73.	Hitachi	24
24.	Saúdská Arábie	173	74.	TotalFinaElf	23
25.	Dánsko	163	75.	Verizon Communications	23
26.	Hongkong (Čína)	163	76.	Matsushita Electric Industrial	22

Tabulka č. 2 (dokončení)

Pořadí	Subjekt	Vytvořená přidaná hodnota	Pořadí	Subjekt	Vytvořená přidaná hodnota
27.	Norsko	162	77.	Mitsumi & Company	20
28.	Polsko	158	78.	E.ON	20
29.	Indonésie	153	79.	Omán	20
30.	Jižní Afrika	126	80.	Sony	20
31.	Thajsko	122	81.	Mitsubishi	20
32.	Finsko	121	82.	Uruguay	20
33.	Venezuela	120	83.	Dominikánská republika	20
34.	Řecko	113	84.	Tunisko	19
35.	Izrael	110	85.	Philip Morris	19
36.	Portugalsko	106	86.	Slovensko	19
37.	Írán	105	87.	Chorvatsko	19
38.	Egypt	99	88.	Guatemala	19
39.	Irsko	95	89.	Lucembursko	19
40.	Singapur	92	90.	SBC Communications	19
41.	Malajsie	90	91.	Itodhu	18
42.	Kolumbie	81	92.	Kazachstán	18
43.	Filipíny	75	93.	Slovinsko	18
44.	Chile	71	94.	Honda Motor	18
45.	Exxon Mobile	63	95.	Eni	18
46.	Pákistán	62	96.	Nissan Motor	18
47.	General Motors	56	97.	Toshiba	17
48.	Peru	53	98.	Sýrie	17
49.	Alžírsko	53	99.	GlaxoSmithKline	17
50.	Nový Zéland	51	100.	BT	17

Pramen: UNCTAD, <http://www.unctad.org/Templates/webflyer.asp?docid=24266&intitemID=20796&lang=1>

→ **Tabulka č. 3 » Přidaná hodnota vyrobená v transnacionálních společnostech (TNC) jako % světového HDP**

	Přidaná hodnota jako % světového HDP v roce	
	1990	2000
Top 10 TNC	1,0	0,9
Top 20 TNC	1,8	1,5
Top 50 TNC	2,9	2,8
Top 100 TNC	3,5	4,3

Pramen: UNCTAD, <http://www.unctad.org/Templates/webflyer.asp?docid=2426&intItemID=2079&lang=1>

schopnost národních států kontrolovat chování těchto společností. Názory o zformování nadnárodních společností jako nových aktérů ekonomické a potažmo i politické moci vycházejí z té skutečnosti, že charakter výroby a existující všeobecný pohyb zboží, služeb a výrobních faktorů vede k formování ekonomiky globální, která se stává novou kvalitou a nepředstavuje rozhodně prostou sumu jednotlivých národních hospodářství politických jednotek národních států. S. D. Cohen (2007, s. 238) cituje K. Ohmaeho, který národní státy považuje za „dysfunkční zastaralé jednotky“ pro řízení ekonomické aktivity a dle jeho názoru jsou tyto historicky vzniklé jednotky nahrazovány „regionálními výrobními klastry“ neboli též regionálními státy. Ty jednak lépe odpovídají globálnímu charakteru výroby, jednak mají vůči silícím nadnárodním společnostem vyšší negociační váhu. Nadnárodní společnosti v tomto kontextu představují nová centra moci, suverénnější než národní stát. Postupující ekonomická globalizace postupně stírá v tomto vidění národní rozdíly, nadnárodní společnosti konvergují ke stejným normám chování podobně, jako názorově převládající proud liberalizace způsobuje konvergenci makroekonomických politik v národních státech.

3. Vztah národních kapitalismů a domácí charakter nadnárodních společností

Druhá skupina názorů týkajících se vztahu nadnárodních společností a národních států hájí pokračující suverenitu národních států i v podmínkách globalizované výroby. Nadnárodní společnosti jsou v tomto pohledu produktem národních ekonomik, jsou primárně národně determinovány (Gilpin, 2001, s. 297–300), globalizační procesy nepředstavují oslabování, ba spíše potvrzování suverenity národních států. Dle stoupenců tohoto názoru, jak uvádí S. D. Cohen (2007, s. 242), umožnily národní státy vstup poboček nadnárodních společností s cílem dosáhnout začlenění země do globální ekonomiky a tím získání ekonomické síly, jež zpětně posílí úlohu národního státu. V tomto pohledu nadnárodní společnosti nekonvergují ke stejným normám, podstatný a určující pro jejich chování je vliv domácí institucionální struktury a nadnárodní společnosti tak zůstávají domácími firmami s mezinárodními operacemi (Doremus, Keller, Pauly, Reich, 1999, s. 19).

Tato odlišná chápání postavení nadnárodních společností v současném světě jsou vlastně jiným pohledem na diskutovanou problematiku konvergence, duální konvergence či případné divergence jednotlivých systémů národních kapitalismů vlivem probíhajících globalizačních procesů. Tyto národní kapitalismy se vyprofilovaly v průběhu vývoje a přes jedinečnost každého národního systému kapitalistické ekonomiky existují jisté podobné či

společné znaky těchto systémů tak, jak se zformovaly v průběhu vývoje národního státu a jeho interakcí s trhem. Základní tři modely⁸ národních kapitalismů jsou uvedeny v tabulce č. 4. Jedná se o model neoliberalní, model vývojového státu a model státu blahobytu s typickými představiteli jednotlivých typů v podobě USA, Japonska a Německa. Fungování jednotlivých typů národních kapitalismů, jak uvádí tabulka č. 4, se liší v cílech ekonomické aktivity ve státě, v základním přístupu vlády k trhu, v zodpovědnosti firem vůči občanovi či společnosti, v corporate governance atp.

cionálně lámány (Hay, 2008, s. 322–325), a tudíž nemohou vést pouze k jedinému — neoliberalnímu — typu národního kapitalismu. Představa duálně konvergujících systémů národních kapitalismů akcentuje význam institucionální struktury dané ekonomiky a předpokládá postupné profilování se jednotlivých ekonomik národních států k příslušným modelům.

V této souvislosti je zajímavá práce autorů Doremuse, Kellera, Paulyho a Reicha s názvem Mýtus globální korporace (1999). Autoři v daném díle zkoumají, nakolik podstatný je vliv domácích

Nadnárodní společnosti se dnes angažují v činnostech, jež byly dříve prováděny národními státy (budování fyzické infrastruktury, stanovení výrobních standardů apod.), a je rovněž zpochybňována schopnost národních států kontrolovat chování těchto společností.

Názor o postupné potenciální konvergenci jednotlivých uspořádání vychází z globalizační teze, že perfektně mobilní kapitál investuje tam, kde bude dosaženo jeho nejvyššího zhodnocení, kde bude nejméně daňově zatížen a kde budou též minimální náklady na pracovní sílu v důsledku flexibility trhu práce. Stejně tak plně integrované zbožíové trhy vyžadují, aby domácí ekonomika obstála v mezinárodní konkurenci. Jak uvádí C. Hay (2008, s. 322–325), v tomto pojetí nemá domácí institucionální aranžmá žádný efekt a společné globalizační tlaky musejí vést ke stejným výstupům. Národní kapitalismy by tak měly pod tlakem globalizačních procesů konvergovat. Pojetí zdůrazňující možnou duální konvergenci systémů národních kapitalismů rovněž vychází z toho, že globalizace produkuje společné globalizační tlaky, avšak ty jsou institu-

struktur a ideologií na chování a aktivity „domácích“ nadnárodních společností. Na důležitost a význam těchto struktur a ideologií ve svém dnes již klasickém díle Scale and Scope (1990) poukazoval Alfred Chandler. Shodně s Chandlerem výše zmiňovaní autoři dospívají k závěru, že „státy charakterizují nadnárodní společnosti“, že totiž státy vtiskují vzorce a způsoby chování těmto společnostem, nikoli naopak. Na mnoha číslech a příkladech nadnárodních společností z jednotlivých mateřských zemí (USA, Japonska a Německa) ukazují, jak domácí instituce určují a výrazně ovlivňují firemní chování v přístupu k výzkumu a vývoji, obchodu technologiemi, technologickým aliancím, k outward investicím, intrafiremnímu obchodu a lokální výrobě (viz tabulka č. 5).⁹ V tomto směru autoři rovněž potvrzují význam institucionální

⁸ Gilpin je příznačně nazývá archetypy (Gilpin, 2001, s. 149).

⁹ Autoři například porovnávají vznik technologických aliancí v letech 1980–1994 a dospívají k závěru, že firmy z různých zemí vykazují nejen různé tendence vytvářet technologické aliance, ale i dávají přednost určitým typům technologií před jinými. Většina technologických aliancí v tomto období ve všech typech technologií byla mezi firmami USA. Nejrychlejší růst při vytváření technologických aliancí byl v informačních technologiích. Aliance mezi firmami USA a evropskými firmami byly rovněž frekvencované, zejména v biotechnologiích. Naproti tomu aliance japonských firem nebyly tak časté, s výjimkou aliancí s firmami USA v oblasti IT (Doremus, Keller, Pauly, Reich, 1999, s. 114).



Tabulka č. 4 » *Difference v národních kapitalistických systémech*

Charakteristika	USA	Japonsko	Německo
Typ státu	neoliberální	vývojový stát (developmental state)	stát blahobytu (welfare state)
Cíle ekonomické aktivity ve státě	- maximalizace užtku individua - maximalizace zisku firem	- dosažení průmyslového a technologického velmocenského postavení - maximalizace tržního podílu - podpora vnitřní sociální harmonie	hledání rovnováhy mezi tržní efektivností a sociálními cíli společnosti
Základní přístup vlády k trhu	- nezasahování - eliminace tržních selhání	- centrální, podpůrná role státu - ekonomická podřízenost sociálním a politickým cílům	- strategická role státu - tvorba stabilního a příznivého prostředí (včetně právního) pro firmy - silná role centrální banky
Průmyslová politika vlády k ovlivňování struktury ekonomiky	podpora sektorů, podpora firem	- podpora sektorů (nová odvětví), podpora firem - neomerkantilismus	nevýznamná
Zodpovědnost firmy vůči občanovi či společnosti	minimální	významná, a to vůči zaměstnancům, podílákům i subdodavatelům, soukromý sektor má veřejnou zodpovědnost	významná, a to vůči zaměstnancům, společnosti i vůči lokalitě, kde se firma nachází
Postoj k zahraničním investorům či nepřátelskému převzetí firmy	neutrální	odmítavý	spíše odmítavý
Corporate governance a praktiky podnikání	- fragmentace trhu - přísné antitrustové zákony - tlač na firmy sdílet informace, rozvíjet společné strategie - vysoká odpovědnost akcionářům - oddělení financí a průmyslu	- vzájemné vazby firem s dodavateli a sítěmi distributorů s ústřední rolí financující banky - vzájemná pomoc firem, výměna informací - křížové vlastnictví vzájemně vázaných firem - vztahy založeny na stabilitě, dlouhodobosti - garance a jiná spolupráce vlády a soukromého podnikání	- oligopolní trh - dobře organizované zaměstnanecké i podnikatelské zájmy - silné propojení financí a průmyslu - křížové vlastnictví (banka — korporace)

Pramen: Gilpin, 2001, s. 148–195

Tabulka č. 5 » Národní kontext a chování nadnárodních společností

	USA	Japonsko	Německo
Kontext	Corporate governance	Stabilní držitelé akcií, manažeři omezení sítě, přebírání rizik pouze v rámci sítě, agresivní strategie zaměřené na získání podílu na trhu	Autonomie manažerů, s výjimkou krizí, malé přebírání rizika, konzervativní, dlouhodobé strategie
	Korporátní financování	Koncentrované, národní financování, nízká citlivost na cenu	Koncentrované, regionální financování, omezená citlivost na cenu
	Inovační systém	Smišené prostředí (rozptýlené, úkolově orientované), financování zaměřeno na průmysl a výzkum a vývoj, s malou rolí veřejného sektoru, silné meziodvětvové vazby v průmyslu, velmi malé zahraniční financování výzkumu a vývoje, národní důraz kladen na specializované dodavatele a rozsahem intenzivní, středně technická odvětví průmyslu	Úkolově rozptýlené prostředí, financování soustředěno na průmysl a výzkum a vývoj s mírnou rolí veřejného sektoru, silné vazby v průmyslu, malé zahraniční financování výzkumu a vývoje, národní důraz kladen na specializované dodavatele a rozsahem intenzivní, středně technická odvětví průmyslu
	Systém investování	Rezistentní, formální a neformální omezení na inward, selektivní omezení na outward investice	Modifikovaně liberální, nepřímá omezení na inward, žádná omezení na outward investice
Chování	Výzkum a vývoj	Centralizovaný, menší, rychle rostoucí zahraniční přítomnost, nízká intenzita výzkumu a vývoje zahraničních poboček	Centralizovaný, mírná zahraniční přítomnost, stabilně rostoucí, vysoká intenzita výzkumu a vývoje zahraničních poboček
	Obchod technologiemi	Centralizovaný, orientovaný na akvizice (vysoké importy mimo afinity, nízké exporty)	Centralizovaný, orientovaný na výměnu (vyrovnaný obchod)
	Technologické aliance	Nízký počet, většinou mezi firmami Japonska a USA	Mírný počet, většinou mezi firmami Evropy a USA a regionálními
	Outward investice	Velkoobchod	Výroba, velkoobchod
	Intrafiremní obchod	Vysoký	Mírný až vysoký
	Lokální výroba	Nízká integrace	Mírná integrace

Pramen: Doremus, Keller, Pauly, Reich, 1999, s. 140–141



- struktury a úvahy o duální konvergenci jednotlivých systémů národních kapitalismů.

4. Závěr

Od druhé poloviny dvacátého století se významnými aktéry mezinárodních ekonomických vztahů stávají nadnárodní společnosti. Tyto ekonomicky silné subjekty disponují obrovskými materiálovými zdroji, využívají výhod z rozsahu výroby, vynakládají značné prostředky na výzkum a vývoj, mají přístup k rozsáhlým surovinovým zdrojům, jichž se stávají vlastníky, narůstá jejich politický vliv na vlády zemí, v nichž působí, získávají nejvyšší mozky z celého světa, které jsou schopné identifikovat nové technologické problémy a vyvíjet jejich řešení, čímž zvyšují svůj předstih před konkurenty atp. A právě jejich velikost a ekonomická síla vede teoretiky ke zkoumání příčin vzniku a důsledků fungování těchto subjektů. V řadě otázek, které vyvstávají, je diskutována i otázka tradiční suverenity národních států při existenci nově se etablovujících ekonomicky silných subjektů v podobě nadnárodních společností, ale i subjektů dalších (existence mezinárodních finančních trhů, zájmových skupin, integračních seskupení atp.).

Od 70. let 20. století se takto začala etablovat relativně samostatná část studia mezinárodních vztahů, tzv. mezinárodní (někdy též globální) politická ekonomie, která se zabývá interakcemi ekonomických a politických trhů, čímž se snaží pře-

klenout relativní nedostatečnost zkoumání současné reality globalizačních procesů z jednoho (ekonomického) či druhého (politického) úhlu pohledu. V tomto kontextu existují dvě skupiny názorů, jež se snaží uchopit vzájemný vztah národního státu a nadnárodních společností. První skupina názorů tvrdí, že nadnárodní společnosti podkopaly tradiční suverenitu národních států, že se stávají novými aktéry moci. Obrovský rozsah těchto společností přesahující hranice národních států pak mimo jiné vede též ke hledání nových, vyšších celků, jimiž jsou regionální seskupení, resp. ke hledání nových forem vládnutí, tzv. globální governanci. V tomto smyslu rovněž nadnárodní společnosti tendují ke společným normám chování, které plynou z podstaty jejich vzniku a existence. Druhý názorový proud zdůrazňuje pokračující suverenitu národních států i v podmínkách existence nadnárodních společností. Národním státům vstupem nadnárodní společnosti na jejich teritorium je umožněno začlenit se do globální ekonomiky, přičemž národní státy dávají svým nadnárodním společnostem jejich „národní“ určenost v podobě vzorců jejich chování. Přístup k postavení a úloze TNC v současném světě je jen obdobou probíhajících diskusí o jednotlivých systémech národních kapitalismů, jak se zformovaly v průběhu vývoje kapitalismu, a o jejich potenciální konvergenci, duální konvergenci či divergenci v podmínkách globalizačních procesů.

LITERATURA A PRAMENY

1. Bernášek, V. a kol.: *Globalizační procesy ve světové ekonomice*. Nakladatelství Oeconomica, Vysoká škola ekonomická, Praha 2002, ISBN 80-245-0265-8
2. Cohen, S. D.: *Multinational Corporations and Foreign Direct Investment. Avoiding Simplicity, Embracing Complexity*. Oxford University Press, New York 2007, ISBN 0-19-517936-6
3. Cihelková, E., Křížková, J., Kunešová, H., Martinčík, D.: *Světová ekonomika. Nové jevy a perspektivy*. C. H. Beck, Praha 2001, ISBN 80-7179-311-6
4. Doremus, P. N., Keller, W. W., Pauly, L. W., Reich, S.: *The Myth of the Global Corporation*. Princeton University Press, Princeton 1999, ISBN 0-691-01007-2
5. Dunning, J. H.: *The Globalization of Business*. Routledge, London 1993, ISBN 0-415-09611-1
6. Gilpin, R.: *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. Princeton University Press, Princeton 2001, ISBN 0-691-08677-X

7. Goddard, C. R.: *Defining the Transnational Corporation in the Era of Globalization*. In: International Political Economy. Edited by C. R. Goddard, P. Cronin, K. C. Dash. Palgrave Macmillan, Basingstoke 2003, ISBN 0-333-98485-4, s. 435–456
8. Hay, C.: *Globalization's Impact on States*. In: Global Political Economy. Edited by J. Ravenhill. Oxford University Press, New York 2008, ISBN 978-0-19-929203-5, s. 314–345
9. Husted, S., Melvin, S.: *International Economics*. Harper Collins, New York 1993, ISBN 0-06-501096-5
10. Ingram, J. C., Dunn, R. M.: *International Economics*. John Wiley & Sons, New York 1993, ISBN 0-471-61031-3
11. Korten, D. C.: *Místo peněz miluje život (interview)*. Euro, 2002, č. 47
12. Korten, D. C.: *The Post-Corporate World: Life after Capitalism*. Berrett-Koehler Publishers, San Francisco 1999, ISBN 188-7208-038
13. Krugman, P. R., Obstfeld, M.: *International Economics. Theory and Policy*. Pearson Addison-Wesley, 2006, ISBN 0-321-31154-X
14. Thun, E.: *The Globalization of Production*. In: Global Political Economy. Edited by J. Ravenhill. Oxford University Press, New York 2008, ISBN 978-0-19-929203-5, s. 346–372
15. Watson, M.: *Theoretical Traditions in Global Political Economy*. In: Global Political Economy. Edited by J. Ravenhill. Oxford University Press, New York 2008, ISBN 978-0-19-929203-5, s. 27–66
16. *World Investment Report 2008*. UNCTAD, <http://stats.unctad.org/FDI/TableView/tableView.aspx?ReportId=1254>
17. UNCTAD, <http://www.unctad.org/Templates/webflyer.asp?docid=2426&intItemID=2079&lang=1>

KLÍČOVÁ SLOVA

národní stát, nadnárodní společnost, národní kapitalismus, mezinárodní politická ekonomie, globalizace

ABSTRACT

The article deals with the view of theories of transnational corporation origin and existence. It evaluates relations of a nation-state and transnational corporations from the view of international political economy: in a connection of the nation-state sovereignty, respectively the question of transnational corporation behaviour convergence, or the dependence of this behaviour on the nature of domestic institutional context.

KEYWORDS

nation-state, transnational corporation, national capitalism, international political economy, globalization

JEL CLASSIFICATION

F02, F23, P16



Soukromé zboží, nebo veřejná služba?

Přístupy k roli státu ve zdravotnictví

► Ing. Jan Mertl, Ph.D. » Katedra rozpočtové politiky a managementu veřejného sektoru,
Vysoká škola finanční a správy

* V posledních několika letech v České republice akceleruje diskuse o efektivním nastavení zdravotnického systému. Její význam je nade všechnu pochybnost a vyplývá zejména z úlohy, kterou zdravotnictví zastává jak v životě každého z nás, tak v rámci ekonomiky jako celku. Charakter této diskuse je však nadmíru výběrový. Mediální diskurs týkající se zdravotnictví je veden v rovině představy, že zdravotnictví je neefektivní kolos, který je potřeba pomocí ekonomických nástrojů působících na pacienta zkrátit a prostřednictvím jeho individuální poptávky uvést do tržně rovnovážné situace. V tomto duchu je také zpracována převážná většina analýz a reformních materiálů. Dochází tak k redukci otázek zdravotní politiky na řešení navrhovaná ekonomikou zdravotnictví v její úzké podobě, která vidí především měřitelné výstupy a zohledňuje paretovsky optimální užitky jednotlivců. Příznacné pro tento přístup je také odsunutí všech otázek, které se do tržně racionální kalkulace nehodí, do pojmů „sociálně“ či „solidarita“ a z toho odvozené „připuštění“ určité míry těchto sociálních aspektů do zdravotnictví, například v podobě přerozdělení pojistného či dalších způsobů solidárního řešení tržně neřešitelných otázek.

Problémem této cesty je absence analýzy souvislostí a existujících teoretických i empirických poznatků, které se v oblasti sociální a zdravotní politiky a ekonomie veřejného sektoru již po dlouhou dobu diskutují a řada z nich je již předmětem poměrně širokého konsensu. Otázkou je také, zda tento přístup bere dostatečně do úvahy věcné výsledky a smysl systému zdravotnictví ve společnosti včetně jeho rostoucího významu a schopnos-

tí medicíny. A konečně jako diskutabilní vidím také posouzení oné „určité míry sociálna“, protože tato debata nabývá, zejména v českém prostoru, značně absurdních podob, když je posouvána k tomu, co je ještě (momentálně) sociálně únosné a co ne. Tak lze ale nastavení zdravotnického systému dlouhodobě a systémově koncipovat jen obtížně, znemožňuje to racionální alokaci veřejných prostředků a riziko aplikace metody „síly okamžitého argumentu“ je velmi vysoké.

Uvedený přístup je samozřejmě jedna z možných cest, jak k otázce zdravotnictví v moderní společnosti přistoupit. Pravděpodobně je to také přístup, který by neměl být negován, ale měl by být doplněn a rozšířen. Právě o to usiluje předkládaný článek, který se přehledovou formou zabývá koncepty a přístupy ke zdraví a jeho spotřebě v rámci tržní ekonomiky a vede k vymezení role státu jako aktéra zdravotní politiky.

Cílem článku je tedy obohatit současnou diskusi o parametrickém nastavení zdravotnického systému o koncepční a systémový pohled na roli státu ve zdravotnictví. Rozbor relevantních souvislostí současně ukazuje příčiny, které k potřebě koncepční konstrukce zdravotnického systému včetně role státu v něm vedou.

Metodologicky článek používá především metodu komparace jednotlivých relevantních principů a teoretických přístupů. Vychází z rozsáhlé rešerše relevantní domácí i světové odborné literatury. Výsledky této komparace ilustrují vnitřní rozpornost a komplikovanost otázek zdravotní politiky, ale také přehledovou formou popisují koncepty a přístupy, nad nimiž je vhodné se zamyslet či je

vzít v úvahu. V závěrečné části je pak využita analýza tvorby politik a projekce teoretických principů do praxe zdravotní politiky ve smyslu normativního vymezení role státu jako jednoho z jejích aktérů, ale i rizik, která jsou s „použitím“ státu jako aktéra zdravotní politiky spojena.

1. Teoretická východiska

Jednou z klíčových otázek zdravotnictví je problematika práva na zdraví ve smyslu medicínské deontologie. Úvodem definujeme, že samotný pojem „právo na zdraví“ je pouze deklaratorní, protože se nesporně nejedná o možnost uplatňovat či vymáhat nároky na zdraví ve smyslu dosažení dobrého zdravotního stavu konkrétního člověka. Z podstaty medicíny a lidské existence, ale i ekonomických omezení vyplývá, že takové splnění nároků není možné garantovat. Pokud tedy diskutujeme o právu na zdraví, jedná se ve skutečnosti o diskusi reálných možností spotřebovávat zdravotní péči, kterou člověk čerpá v souvislosti se svými zdravotními problémy. Tato problematika je nesmírně komplexní, ale rozhodující pro takřka jakékoli úvahy o zdravotnictví. S trochou nadsázky se dá říci, že pokud dva odborníci věnující se zdravotní politice začnou diskutovat o tom, jak by měl fungovat zdravotnický systém, pak by si měli nejprve vyjasnit, jaké je pojetí práva na zdraví, které zastávají. A rovněž je třeba rozlišovat, zda je kritika určitého systému zdravotní péče opřena o nesouhlas s konkrétními opatřeními a postupy, nebo zda kritik zastává jednoduše jiné výchozí principy, s nimiž se v praxi realizovaná opatření neslučují.

Zdravotní péče je vzácný zdroj s nenulovou cenou. Proto je nutno řešit otázku, jak a komu bude tento zdroj zpřístupněn ke spotřebě. Jako společensky optimální jsou v praxi chápány různé způsoby spravedlivého pojetí zdravotní péče. Při for-

mulaci cílů zdravotní politiky je předpokládán etický základ v podobě pojetí zdraví jako sociálního práva včetně aplikace ekvity ve zdraví a spoluodpovědnosti všech členů společnosti za zásobu zdraví.¹ Při aplikaci uvedených zásad do praxe však narážíme na omezenost dostupných zdrojů a z ní vyplývající diferenciaci přístupů ke kritériu spravedlnosti a distribuce společenských hodnot.

Tutéž otázku sociální spravedlnosti řeší různé proudy v ekonomii, sociologii a filozofii z různých úhlů pohledu. Časté je však spojení s jedním z filozofických principů distribuce bohatství. Ty uvádí např. Rescher jako:²

- každému stejně,
- každému podle jeho potřeb,
- každému podle jeho snahy,
- každému podle jeho příspěvku,
- každému podle jeho změřených zásluh,
- každému podle jeho úspěchu na svobodném trhu.

Uvedená kritéria distribuce akcentují různá pojetí zásluhovosti a solidarity. Žižková³ uvádí pojem sociální spravedlnosti jako důležitý princip sociální politiky a definuje, že „sociální spravedlnost lze vymezit pravidly, podle nichž jsou ve společnosti rozdělovány příjmy a bohatství a také životní příležitosti a předpoklady“. Jako ukázkou protikladnosti jednotlivých používaných hledisek pak uvádí následující hlediska posuzování sociální spravedlnosti:

- výkonu a zásluhy,
- souladu mezi vstupy a výstupy,
- rovnosti,
- rovných příležitostí,
- sociální potřebnosti.

Předem daná entita sociální spravedlnosti dle Žižkové „neexistuje, existují pouze naše soudy o ní, které posuzujeme podle jejich následků“. Důsledkem je relativizace pohledů na otázku distribuce společenských hodnot a z ní vyplývající prostor →

¹ Viz též Zdraví 21, osnova programu zdraví pro všechny v Evropském regionu WHO. Ministerstvo zdravotnictví České republiky, Praha 2001

² Rescher, N.: *Distributive Justice*. Bobbs-Merill, Indianapolis 1966

³ Krebs, V. a kol.: *Sociální politika*. ASPI, Praha 2007

→ pro různé hodnotové orientace jednotlivých přístupů k sociální politice a sociální spravedlnosti. Je zdůrazňován princip subjektivity hodnocení a vnímání existujících sociálních rozdílů a nerovností.

Veatch⁴ diskutuje čtyři teorie spravedlnosti. První z nich navrhuje, že všichni jsou oprávněni vlastnit to, co mají, pokud toho nabyli v souladu se zákonem. V tomto konceptu nemají úspěšnější žádnou povinnost pomáhat slabším, šťastnější méně šťastným. Takový přístup je v konečném důsledku chápán jako bez vazby na morálku a v kontextu zdravotní politiky ho Veatch chápe jako suboptimální z pohledu distribuce zdravotní péče. Druhý z nich je utilitarismus, reprezentovaný známým konstatováním „co největšího užítu pro co největší počet lidí“. Uvědomuje si však, že tato teorie je spíše teorií efektivnosti a inklinuje k Marshallovu optimu, nikoli ke stupni spravedlnosti. Třetím jím uvažovaným přístupem je teorie extrémů, která předpokládá princip preference těch nejslabších členů společnosti. Z tohoto principu vychází při formulaci priorit pro lékaře a výkon lékařského povolání v podmínkách omezených zdrojů. Čtvrtým je pak egalitární princip, tedy rovnost distribuce vytvořeného bohatství pro jedince na základě potřeb. V kontextu medicínské etiky je chápán jako umožnění přístupu ke zdravotní péči na univerzální bázi. Akcentuje princip nemoci jako životního rizika, kterému není možno se vyhnout.

Naplnění spravedlnosti předpokládá v některých případech také aplikaci principu solidarity.⁵ Ta nabývá ve zdravotnictví následujících podob „risk pooling“:

- zdravý → nemocný (dle různého rizika nemoci),
- vysokopříjmový → nízkopříjmový (dle různé schopnosti platit),

- ekonomicky aktivní → ekonomicky neaktivní (dle životní fáze — věku či životní situace).

Míra této solidarity v praxi je závislá na přístupu ke zdraví ve společnosti. Polarizovaným rozdělením práva na zdravotní péči do dvou krajních přístupů je rozdělení na liberální (libertariánský) a egalitární (rovnostářský) pohled. Williams⁶ uvádí následující charakteristiky těchto pohledů:

„Liberální pohled chápe zdravotní péči jako část společenského systému odměňování a lidé v tomto systému by měli být schopni použít svůj příjem a bohatství k získání více nebo lepší zdravotní péče než jejich spoluobčané, pokud si to přejí.“

„Egalitární pohled chápe zdravotní péči jako právo každého občana a nemělo by být tedy ovlivněno příjmem nebo bohatstvím.“

Teoreticky by oba uvedené krajní pohledy měly vést k efektivnosti ve smyslu optimalizace zdravotního stavu obyvatelstva. Teoreticky proto, že oba dva modely absolutně věří ve funkčnost „svých“ nástrojů, které budou efektivnost zajišťovat, což v praxi nikdy zcela neplatí. V liberálním pohledu lze spatřovat vazbu na tržní mechanismus dosahování efektivnosti, v egalitárním pohledu pak na netržní přístupy a alokaci ve veřejném sektoru.

Polarizovaná vyjádření ohledně obou přístupů ilustruje Williams mnoha modelovými tvrzeními, kdy postupuje od filozofických pohledů, ideálních systémů až k praktickým projevům ve skutečných systémech zdravotní péče. Vybraná tvrzení lze shrnout do boxu 1, který přehledně ukazuje rozdíly mezi oběma pohledy.

Mezi oběma uvedenými přístupy jsou uváděny ještě další varianty. Beauchamp a Childress⁷ shrnují utilitární přístupy, jejichž základním optimalizačním kritériem je, zda určitý systém zdravotní

⁴ Veatch, R. M.: *A Theory of Medical Ethics*. Basic Books, New York 1980

⁵ Jak uvádí Vepřek, „základním důvodem, proč zdravotnictví nemůže být ponecháno volnému trhu, je přílišná rozdílnost našich výchozích podmínek a nákladnost některých způsobů léčení. Lišíme se nejen svojí sociální situací, a tedy velikostí částky, kterou můžeme bez existenčního ohrožení na zdravotní péči vynaložit, ale zejména mírou svého zdravotního rizika. Jsou onemocnění, na jejichž léčení by ani ti bohatí mezi námi neměli prostředky, proto spolu vzájemně solidarizujeme zdravotním pojištěním.“ Vepřek, P.: *Zdravotnictví řízené občanem — II. kolo reformy zdravotnictví*. Sdružení Občan, Praha 2005, http://www.sdruzeniobcan.cz/files/reforma_obcan_05a.doc (12. 4. 2008).

⁶ Williams, A.: *Being Reasonable about the Economics of Health*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham 1997

⁷ Beauchamp, T., Childress, J.: *Principles of Biomedical Ethics*. Oxford University Press, Oxford 2001

Box č. 1 » Odlišné přístupy k právu na zdraví

Liberální pohled	Egalitární pohled
Svoboda je pojímána jako absolutní hodnota vůbec.	Svoboda je pojímána jako skutečná možnost volby jednotlivce.
Jednotlivec je nejlepším soudcem vlastního blahobytu.	Nemocný je často špatným soudcem cest k vlastnímu zdraví.
Priority jsou determinovány vlastní vůlí a ochotou platit.	Priority jsou determinovány společenským hodnocením potřeb.
Priority zdravotnického systému jsou určeny na mikroúrovni, jde o to, zda se každému pacientovi léčba vyplatí, nebo ne.	Priority jsou určeny identifikací největšího prospěchu z péče nebo léčby mezi jednotlivými pacienty.
Sociální darwinismus určuje kritéria přežití. V méně extrémní pozici je akceptována dobrovolná solidarita, která však nemá vést k vyrovnání pozice objektu pomoci s těmi, kteří se o sebe starají sami.	Jsou preferovány mechanismy, které na celospolečenské úrovni zabezpečí potřebnou solidaritu, pravidla pro její využití a sankcionují její zneužívání.
Zákazníci hodnotí systém podle jeho schopnosti uspokojit jejich poptávky.	Systém je hodnocen v rámci demokratického rozhodování podle zdravotního stavu populace a nákladovosti systému.
Dobře informovaní zákazníci jsou schopni vyhledat sami svou nejefektivnější léčbu.	Dobře informovaní lékaři jsou schopni určit nejefektivnější léčbu pro každého pacienta.
Problém ekvity (rovnosti) nepatří do zdravotnictví, měl by být, pokud vůbec, případně řešen v sociálním systému a distribucí příjmů.	Protože distribuce příjmů pravděpodobně nikdy nebude v relaci ke skutečné potřebě zdravotní péče, systém by měl být izolován od jejího vlivu.
Lékaři fungují jako agenti zprostředkovávající poptávku svých zákazníků.	Lékaři fungují jako agenti identifikující potřeby svých pacientů.
Zisk je správná a efektivní cesta k motivaci nabízejících splnit poptávku nemocných.	Profesionální etika a oddanost veřejné službě je tou správnou motivací, která umožňuje soustředit se na léčbu a péči o pacienta.

Pramen: Williams, A.: Priority setting in public and private health care, in: Culyer, A. J., Maynard, A. (eds.), Being Reasonable about the Economics of Health, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 1997

péče maximalizuje celkový společenský užitek. Dále uvádějí i komunitární přístupy, které staví na odpovědnosti skupiny vůči jednotlivci a naopak. Úloha společnosti ve vztahu k jejím jednotlivým, například oslabeným členům je pro zastánce komunitarismu založena na společně sdílených hodnotách ve skupině.

Sociální aspekt a spravedlnost jeho praktického řešení nicméně lze interpretovat mnoha různými způsoby. Pokud se týká financování zdravotní péče, pak uvedme následující příklad:

Pokud bude v rámci řešení sociální dimenze zdravotnictví a tržního selhání přijato řešení, že zdravotní péče bude financována na základě solidárního pojištění, které bude odvozeno od výše příjmu, pak můžeme říci, že spravedlnost spočívá v tom, že každého zdravotní péče stojí stejně v poměru k jeho aktuálnímu výdělku. Nicméně můžeme rovněž tvrdit, že takto nastavený systém spravedlivý není, protože těm, kteří by si mohli aktuálně zaplatit péči sami, je v rámci solidárního pojištění poskytnuta za „sociální cenu“ v rámci →

→ veřejného systému, přestože mají dostatek prostředků.⁸

Diferenciace chápání a pojetí sociální spravedlnosti vede i k diferencovanému chápání práva na zdraví. Zatímco liberální pojetí práva na zdraví jako sociální právo odmítá, egalitární pojetí práva na zdraví generuje v zásadě dvě pojetí práva na zdraví:⁹

- rovnost v přístupu ke zdravotní péči,
- právo na určitou úroveň zdravotní péče.

První z uvedených pojetí je naplnění principu každému podle jeho potřeb — je ovšem pravda, že neříká příliš mnoho o způsobu, jakým tento přístup bude naplněn. Existuje riziko, že účastníci systému zdravotní péče budou mít sice rovný přístup ke zdravotní péči, ale to, jaká zdravotní péče to bude, závisí na zcela jiných faktorech, než je samotná garance práva na zdravotní péči.

Druhé pojetí, i když rovněž původně egalitární, v praxi skýtá pole pro uplatnění všech ostatních přístupů. Liberální přístup zde nalézá příležitost pro soukromou iniciativu, neboť to, co bude nad onu „určitou“ úroveň, vytvoří prostor pro zajištění takové zdravotní péče na základě vlastní iniciativy. Utilitární přístup ocení snížení zatížení společnosti oproti univerzálnímu poskytování zdravotní péče. A komunitární přístup zde najde své pole působnosti, pokud se týče vyjádření společného zájmu ohledně určité úrovně zdravotní péče, která by měla být dostupná všem členům společnosti.

Existenci práva na zdraví lze podpořit tvrzením, že touha po zdraví je společná všem racionálně uvažujícím jedincům. Ve spojení s významem zdraví pro život každého člověka vyvstává otázka, je-li zdraví natolik základní a společnou bází pro všechny lidské bytosti, zda to neimplikuje pobídku pro členy společnosti, aby se dohodli na univerzální dostupnosti zdravotní péče.

V této úvaze lze pokračovat. Pokud je zdraví předpokladem pro rozvoj jednotlivce, je tedy užít-

kem, jež člověk musí nabýt (v míře maximálně možné vzhledem k jeho stavu) před tím, než takový rozvoj začne realizovat — a je otázkou, zda mu může být kladeno za vinu, že selhal, byl-li příčinou jeho selhání právě zdravotní problém. Úroveň zdravotního stavu, pochopitelně s respektem k jeho individuálnímu prožívání, se tak může stát faktorem ovlivňujícím racionální rozhodování jednotlivce, které předpokládáme a které je podmínkou jeho efektivního fungování ve společnosti. Vzniká tedy otázka, zda — chceme-li, abychom měli ve společnosti co nejvíce racionálně se rozhodujících svobodných jedinců — není zdraví a přístup ke zdravotní péči jedním z podstatných faktorů možnosti dosažení tohoto stavu. Pokud si na tuto otázku odpovíme kladně, otevírá to prostor pro analýzu zdraví jako faktoru rozvoje lidského kapitálu a umožnění tohoto rozvoje na základě ekvitenčních kritérií pro všechny členy společnosti.

Subjektivní psychologické vnímání zdraví a nemoci v kontextu etiky, altruismu, reciprocity a zodpovědnosti ve společnosti tvoří rovněž důležitý faktor ovlivňující pojetí práva na zdraví. Např. Culyer uvádí, že „jedinec není pouze ovlivněn možností nakazit se od druhého člověka určitou chorobou... ale také, a o hodně více, zdravotním stavem ostatních, ne pouze svým. Jedinci jsou ovlivněni zdravotním stavem druhých z jednoduchého důvodu — protože většině z nich to *není jedno*.“¹⁰ Pobídka v podobě *obecného* pojetí určitého chování ve společnosti je přítomna např. u Collarda¹¹, který analyzuje problematiku bezpříspěvkového dárcovství krve. Efekt dárcovství jednoho člověka je z celkového pohledu zanedbatelný. Pokud si však každý řekne, že na jeho postoji k dárcovství krve nezáleží, a ve společnosti se vytvoří podobné povědomí, pak tento efekt „nikdo to nedělá“ vede k tomu, že náhodně vybraný jedinec by dal krev jen stěží.

⁸ Buergerversicherung. Verband der Privater Krankenversicherungen. <http://www.pkv.de> (8. 5. 2008)

⁹ Beauchamp, T., Childress, J.: *Principles of Biomedical Ethics*. Oxford University Press, Oxford 2001

¹⁰ Culyer, A. J.: *Need and the National Health Service*. Martin Robertson, London 1976

¹¹ Collard, D.: *Altruism and Economy*. Martin Robertson, Oxford 1978

2. Sociální aspekty spotřeby zdravotní péče

Celé dosavadní dějiny lidstva, a období od vzniku ekonomických věd zvláště, jsou prodchnuty sporem o to, zda je lepší a efektivnější harmonizovat společnost do určitého, byť vnitřně diferencovaného standardu, tedy v praxi ubrat schopnějším a šťastnějším ve prospěch méně schopných a méně šťastných, nebo zda preferovat varianty jiné. Existují tedy různé Pareto optimální varianty.

Vzhledem k tomu, že nerovnost v příjmech a majetku je chápána v současné společnosti jako klíčový motivační faktor a rovněž faktor odrážející reálné rozdíly v aktivitě a schopnostech občanů, vzniká zde základní otázka, jak zabezpečit u statku, jako je zdravotní péče, její rovnou či alespoň únosně diferencovanou spotřebu v takovýchto podmínkách. Míra dosažení rovnosti (či spíše reálný stupeň nerovnosti) může být různá. Není reálně očekávat, že by taková rovnost byla absolutní.

Musíme si rovněž položit otázku, z čeho vyplývá pojetí rovnosti ve zdravotní péči. Již byly nastíněny přístupy, které tento atribut zpochybňují a které mohou takové právo na zdravotní péči omezit z pohledu filozofického, z pohledu toho, že podobně jako různí lidé mají různou úroveň životního standardu, mohou mít i různou úroveň zdravotní péče.

Takovéto pojetí má však několik závažných aspektů, které jsou z celospolečenského hlediska problematické.

Především takové principy jdou zcela proti původnímu smyslu zdravotní péče jako takové. Zdravotní péče je postavena na tom, že pokud lékař má reálnou možnost pomoci pacientovi, tak má právo a povinnost tak učinit. Pokud ekonomické zákony společnosti začnou diferencovat mezi jejími jednotlivými členy, nutně implikují, že prostě nemoc jednoho člověka bude léčena jiným způsobem než nemoc člověka druhého, který přijde do ordinace lékaře a nabídne vyšší úhradu.

Realitou moderní společnosti je relativní chudoba. Cena zdravotní péče je vždy aktuálně stanovena, tedy relativní chudoba se na ni vždy vztahuje a projeví se v plném rozsahu. Je otázka, pokud si uvědomujeme příčiny a důsledky relativní chudoby, zda zdravotní péče pro relativně chudé může být touto relativní chudobou systémově ovlivněna jen proto, že tito lidé „zrovna“ v aktuálním čase a systému relativní chudobou trpí.

Ekonomicky neaktivní členové společnosti jsou závislí na tom, co jim bude poskytnuto ekonomicky aktivními členy společnosti. Je diskusní, zda poptávku po zdravotní péči těchto skupin je možné diferencovat podle jejich rozpočtového omezení, když prakticky nezávisí na nich samých. Je také diskusní, zda člověku dát šanci na uzdravení vzhledem k této pozici, která pochopitelně v praxi zásadně ovlivňuje jeho rozpočtové omezení.

Shrňme, jaká kritéria lze brát při rozhodování v úvahu. Pro ekonomy jsou to nepochybně v první řadě kritéria ekonomická, efektivnostní ve smyslu optimalizačních kritérií prvního řádu. Je zřejmé, že v čistém modelu lékař-pacient by tato efektivnostní kritéria obstála, jen pokud by aktuální bonita pacienta byla vyšší než potenciální náklady na léčbu a pacient by tuto bonitu byl ochoten proměnit ve prospěch lékaře, který jej léčí.

Mimo kritérií ekonomických existují, zejména v oblastech více či méně dotýkajících se přímo člověka, kritéria etická a ekvitní. Z pohledu těchto imperativů jsou i skutečnosti, které jsou zejména z krátkodobého pohledu ekonomicky iracionální, obhajitelné. Z těchto hledisek lze obhájit například původní jednoduchý princip financování zdravotní péče, kdy lékař účtoval chudým nižší cenu za léčbu, naopak bohatým účtoval cenu vyšší. Tímto způsobem byl umožněn přístup ke zdravotní péči i těm, jejichž rozpočtové omezení bylo nižší. Je zřejmé, že jednání takového lékaře je dlouhodobě udržitelné jen v případě, že takováto praxe je provozována i ostatními lékaři¹², jinak by modelo-



¹² Čtenář se znalostí veřejné ekonomie zde najde paralelu ve zdůvodnění nutnosti povinnosti veřejného pojištění a platby na veřejný statek.

→ vě došlo ke kumulaci chudších pacientů u něj s následným dopadem na rentabilitu a reálnou provozovatelnost jeho praxe. Je však zřejmé, že takovéto chování je vždy z ekonomického pohledu iracionální, protože nerespektuje kritérium optima užitku obou stran transakce.

Jistě si lze představit systém, kde budou respektována výhradně ekonomická, tedy efektivnostní kritéria. Není nutno chodit pro příklad daleko, přírodní principy jsou postaveny právě na efektivnostních principech. V přírodě je ten, kdo nejlépe vyhoví nebo se přizpůsobí daným podmínkám, vítězem. „Problém“ spočívá v tom, že lidská společnost již tisíce let nedělá nic jiného, než že tato přírodní kritéria modifikuje a upravuje k obrazu svému. Pomiňme nyní otázku, zda je to dobře nebo špatně. Podstatné je to, že tak skutečně reálně činí. Tím vzniká konkrétní společenská situace, kde jsou vytvořené zdroje dle určitých pravidel distribuovány a kde jednotliví členové za pomoci určitých mechanismů uplatňují své životní priority a svobody. Otevírá se tak prostor pro ekonomii, která odpovídá lidem na základní alokační otázky týkající se vzácných zdrojů. Výsledkem čistého tržně orientovaného modelu je uspokojování explicitně realizované poptávky zdravotně uvědomělých subjektů (pacientů) podle jejich rozpočtového omezení. To je však z mnoha důvodů nedostatečné. Zdravotnictví má daleko širší potenciál a výsledkem společenského konsensu ohledně míry tohoto potenciálu je realizace adekvátních mechanismů k jeho praktické aplikaci.

Primárním nástrojem k posouzení subjektivního užitku, tedy „individuální efektivnosti“, je člověk sám. Člověk sám musí primárně vědět, jaké jsou jeho potřeby a co musí všechno udělat, aby vytvořil dostatečné zásluhy, které mu následně zajistí naplnění jeho potřeb. Ve svobodné směně na trhu pak demonstrací svých preferencí má šanci zajistit si pro sebe co nejvýhodnější pozici. Mezi touto zdánlivě jednoduchou vazbou však mohou

být mnohé disproporce, které tuto úvahu znemožní. Navíc v některých oborech lidské činnosti, a ve zdravotnictví zejména, jsou tyto potřeby nikoli pouze subjektivní, ale též objektivní. Navíc tu vystupuje již zmíněná idea rovnosti (ekvity), která je v ostrém protikladu k principu zásluh a potenciální efektivnostní alokace. Podstatná je rovněž existence člověka v rámci určitého společenství a kulturního kontextu, která sice často ekonomicky iracionálně, ale možná o to silněji generuje imperativ ekvitní a etický, stavějící jeho potřebu zdravotní péče do komparace s ostatními členy společnosti.

V této souvislosti připomeňme přístupy Romea¹³, který popisuje tradiční přístupy ekonomie ve smyslu maximalizace funkce užitku a racionálního uvažování jako přístupy jednoho typu a staví vedle nich přístupy psychologů, kulturních antropologů a behaviorálních ekonomů, které akcentují lidské pocity jako důležitý faktor uspokojení. Aby byla možná vzájemná komunikace, je třeba vytvořit styčnou vrstvu mezi těmito přístupy. Romer ukazuje na příkladech, že část faktorů determinujících pocity užitku není pod kontrolou jednotlivce, některé jsou založeny v minulosti. Pouze v jedné dimenzi chápáná funkce užitku jednotlivce proto nestačí pro popis reality a rozhodování jednotlivce.

V této souvislosti provádí Romer následující extenzi vnímání užitku:¹⁴ „*Lidé se shodují, že pocity jako bolest a stud jsou nepřijemné či přímo špatné a pocity jako dosažení výsledku a soundéžnost s ostatními jsou příjemné či dobré. Pokud budeme interpretovat pocity v co nejširším měřítku, lidský blahobyt je určen pocity, které člověk zažívá. Racionální uvažování lidem slouží jako nástroj, ale pocity mají skutečnou hodnotu. Ekonomie neztratí svůj vědecký obsah, pokud připustíme, že lidé ve skutečnosti mají pocity.*“

Nahlíženo z jiného úhlu pohledu pak zásluhy, generující potenciální prostředky k zajištění po-

¹³ Romer, P.: *Thinking and Feeling*. American Economic Review, Vol. 90 (2), 2000, s. 439–443

¹⁴ Abstrakt Romer, P.: *Thinking and Feeling*, http://www.anth.ucsb.edu/projects/esm/Romer_99.html (18. 5. 2008)

Úvahy o individuální odpovědnosti jednotlivce za své zdraví a jejím uspokojení pomocí jeho individuální síly, případně dobrovolné pomoci ostatních členů společnosti končí tehdy, pokud se ocitneme v situaci, kdy máme před sebou pacienta, který péči potřebuje, ale podle pravidel, která byla nastavena, na ni nemá nárok. V tomto okamžiku se střetne potřeba zdravotní péče s kritérii společenské alokace. Pak stojíme před dilematem, zda mu péči poskytnout — podle zdravotního (etického) imperativu, nebo neposkytnout — podle ekonomického imperativu. Tím, že veřejný zájem převeze alespoň část odpovědnosti za tyto situace, zmírníme riziko, že v nich bude rozhodnuto špatně.

třeb, jsou alokovány rovněž v kontextu a mechanismy dané společností a žádná společnost, tím méně ta dnešní, si nemůže být jista, že ocenění, které se jejím jednotlivým členům dostává, je adekvátní. Distorze na trzích a nedokonalosti tržního mechanismu mohou tento nesoulad způsobit či prohloubit a způsobit tak snížení možnosti jedince uspokojit své potřeby ekonomicky racionálním způsobem. Je otázkou, zda je možno na základě takto realizované alokace omezit přístup k určitým statkům a službám, jako je například zdravotní péče.

Uvedené úvahy jsou jedněmi z těch, proč vstoupil do původně soukromých vztahů veřejný zájem.¹⁵ Předmětem veřejného zájmu jsou různé cíle, na nichž se shodne veřejnost v rámci demokratického procesu a veřejné volby. V této souvislosti lze uplatňovat jak kritéria ekonomická, tak kritéria etická a ekvitní. Kritéria ekonomická spolehnají na tržní mechanismy a tam, kde trh funguje, jsou dosahována tak říkajíc „sama od sebe“. Ohledně kritérií etických a ekvitních existuje potřeba efektivního společenského konsensu na těchto kritériích a jejich aplikace v rámci demokratického procesu.

Je zřejmé, že existuje ještě jeden způsob prosazení etických a ekvitních kritérií, a tím je dobro-

volná solidarita. Aniž bych chtěl jakkoli snižovat tento způsob, je nutno si uvědomit jeho limity. Především dobrovolnou solidaritu lze v tržní ekonomice provozovat výhradně s důsledkem zhoršení své ekonomické pozice, protože ze své podstaty je solidární vynaložení zdrojů krátkodobě alokací ekonomicky iracionální. Proto si tento způsob výdajů mohou dovolit jen ty subjekty, jejichž aktuální ekonomická pozice je dostatečně silná na to, aby si ji mohly dobrovolně snížit. Navíc tento typ solidarity paradoxně primárně nereflektuje určitou společenskou objednávku, motivací pro dobrovolnou solidaritu jsou individuální pohnutky na straně toho, kdo ji provozuje, a tyto pohnutky nemusí mít reálnou vazbu na skutečnou úroveň potřeb.

Úvahy o individuální odpovědnosti jednotlivce za své zdraví a jejím uspokojení pomocí jeho individuální síly, případně dobrovolné pomoci ostatních členů společnosti mimo to definitivně končí tehdy, pokud se ocitneme v situaci, kdy máme před sebou pacienta, který péči potřebuje, ale podle pravidel, která byla nastavena (ať už trhem, direktivně nebo jakkoli jinak), na ni nemá nárok. V tomto okamžiku se střetne potřeba zdravotní péče s kritérii společenské alokace. Pak stojíme před dilematem, zda mu péči poskytnout — podle zdravotního (etického) imperativu, nebo nepo-

→

¹⁵ A právě existence soukromého sektoru umožňuje jeho jasné vymezení.

- skytnout – podle ekonomického imperativu. Tím, že veřejný zájem převezme alespoň část odpovědnosti za tyto situace, zmírníme riziko, že v nich bude rozhodnuto špatně.

Lze shrnout, že v souvislosti s optimalizací zdravotního stavu obyvatelstva a realizací práva na zdraví jsou řešeny dva separátně postavené problémy:

- tržní selhání a specifika zdravotní péče v porovnání s běžnou tržní službou,
- zabezpečení přístupu ke zdravotní péči v souladu se společenským pojetím práva na zdraví – tj. obecněji řečeno sociální aspekty možnosti spotřeby zdravotní péče.

Zdůrazníme, že oba problémy jsou v praxi řešeny pomocí zásahů státu do „přirozeného“ stavu¹⁶, tj. stavu, který by existoval, kdyby takové zásahy realizovány nebyly.¹⁷ Vzniká tím další problémový okruh – tedy zajistit, aby tyto zásahy státu, případně alokační mechanismy veřejného sektoru byly efektivní, tedy aby řešily výše zmíněné problémy, ale pokud možno nevnašely do systému neefektivnosti další.¹⁸

V literatuře¹⁹ byly již mnohokrát popsány důvody, pro které hovoříme v souvislosti se zdravotnictvím o tržním selhání (externality, morální hazard, informační asymetrie, selekce podle rizika, tendence k tvorbě monopolů). Stejně tak je detailně popsána problematika racionálního veřejného financování zdravotnických systémů. Proto se tímto problémem dále zabývat nebudeme.

Mezi problémové okruhy zdravotnického systému, které vycházejí ze sociálních aspektů, lze zařadit následující skutečnosti.

- U některých členů ohrožených sociálních skupin (děti a staří lidé, chronicky nemocní, zdra-

votně postižení) je sociálně neprůchodné ponechat starost o jejich zdraví a úhrady zdravotní péče na nich samotných. Členové těchto sociálních skupin přitom patří k těm, kteří nejvíce potřebují zdravotní péči a obvykle nemají možnost si zvýšit příjem vlastní prací (nejsou ekonomicky aktivní).

- Onemocnění a spotřeba zdravotní péče jsou ve většině případů spojeny s výpadkem příjmu, což negativně ovlivňuje možnost pacienta hradit si péči.
- Onemocnění člověka není ve většině případů zaviněno jeho volným konáním, případně je obtížné prokázat či odlišit, zda si člověk onemocněl zavinil, nebo ne.
- Ve společnosti nemohou být ještě dále²⁰ znevýhodňováni lidé, kteří mají vrozené, dědičné nebo chronické choroby, zvláště pak uvědomíme-li si, že právě tito lidé mají většinou právě kvůli své chorobě už tak ztíženou možnost společenského uplatnění.
- Pokud budeme brát jako část sociální diferenciace i úroveň racionality uvažování jednotlivce, připomeňme, že lidé mají různou racionalitu vztahu ke svému zdraví. Mohou tak provozovat „morální hazard vůči společnosti“ – riskovat své zdraví s tím, že se o ně, i když nebudou pojištění nebo budou bez prostředků, nakonec někdo postará. Hranice mezi vědomým a nevědomým konáním v tomto směru může být v praxi velmi tenká, od psychických onemocnění přes obecně neodpovědný přístup k životu až k odmítání ekonomizace života jako takové např. z filozofických nebo náboženských důvodů.

¹⁶ Tento stav však nemusí být z pohledu realizace cílů zdravotní politiky žádoucí.

¹⁷ Viz například problematika tzv. „efektivnosti druhého řádu“, kterou analyzuje Bénard, J.: *Capital humain et optimum de second rang. Le cas des dépenses de santé*, CEPREMAP, Paris 1983

¹⁸ Tamtéž

¹⁹ Například v Arrow, K. J.: *Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care. American Economic Review*, 53:5, prosinec 1963, s. 941–973; Hamerníková, B., Kubátová, K.: *Veřejné finance. Eurolex Bohemia, Praha 2000*; Durdisová, J., Langhamrová, J.: *Úvod do teorie zdravotní politiky. Vysoká škola ekonomická, Praha 2001*; Danis, M., Clancy, C., Churchill, L.: *Ethical Dimensions of Health Policy. Oxford University Press, Oxford 2002*

²⁰ Anebo spíše: ne více, než je nezbytně nutné. Jejich pozice nikdy nebude ideální, ale můžeme dělat kroky, které povedou k tomu, že bude co nejlepší.

3. Diskuse o standardu zdravotní péče

Ve všech vyspělých ekonomikách se vede permanentní diskuse o problematice standardu zdravotní péče. Taková diskuse je logická a vyplývá právě z toho, že zjišťujeme, že ona dříve proklamovaná všeobíhající definice zdravotní péče pro všechny z mnohých důvodů eroduje, a že cítíme potřebu definovat, co tedy bude skutečně univerzálně dostupné, jaké jsou pro to důvody a zda existují mechanismy, jak pro realizaci takového standardu zabezpečit finanční prostředky.

Především je zřejmé, že taková definice nutně nemůže být statická. Je nesporné, že vzhledem k objemu disponibilních zdrojů a možnostem medicíny se taková definice v čase mění. Lze však konstatovat, že se tak děje spíše z hlediska léčebných metod či prostředků, které jsou do takového standardu zahrnuty. Změny v rozsahu rizik, která jsou kryta, souvisí z pohledu standardu s pokrokem v medicíně ve smyslu identifikace a léčitelnosti onemocnění.

Dále lze vyslovit názor, že obsah takové definice by měl být v korelaci s onou potřebou objektivní zdravotní péče, tak jak byla definována dříve. To nevylučuje, že budou existovat mezní případy, které budou na hranici mezi standardem a nadstandardem. Ba naopak, jakmile bude stanovena určitá hranice, tak vždy budou existovat případy, které budou na této hranici – to ovšem není důvodem pro to, aby taková hranice nebyla stanovena a problematické případy nebyly případně ponechány individuálnímu posouzení.

Je otázkou, do jaké míry by měl být takový standard zdravotní péče obsahem politického procesu ve smyslu veřejných diskusí a do jaké míry by měl být záležitostí odbornou, vycházející z poznatků lékařské vědy. Williams konstatuje, že redukce problematiky zdravotní péče na pouhou poptávku je příliš velkým zjednodušením problému, a nedává příliš velkou naději těm ekonomům, kte-

ří by chtěli determinovat priority ve zdravotnictví pouze na základě analýzy poptávky po zdravotní péči.²¹ Kriteriaální analýza potřeby zdravotní péče je v jeho pojetí rozdělena na tři různé aktéry rozhodování – pacienta, lékaře a společnost. Lidské hodnotové žebříčky jsou individuální a diferencované. To, zda se pacient rozhodne navštívit lékaře, může být indukováno externě i v případě, že pacient sám o sobě takové vyhledání lékaře neměl v úmyslu. Z toho mj. vyplývá zodpovědnost tvůrců zdravotní politiky za tvorbu a realizaci takových pobídek. Technické (medicínské) kritérium stanovené lékaři – tedy zda pacient může profitovat z léčby z hlediska kvality života či lege artis postupu – je v případě splnění podrobeno ještě sociálně-ekonomickému kritériu – tedy vyplatí-li se takovou léčbu poskytnout a jsou-li na ni dostupné zdroje. Existují tedy tři Williamsova kritéria – kritérium individuální, medicínské a sociálně-ekonomické. Ani jedno z nich nelze zcela zatlačit do pozadí a v praxi se tak jedná o průnik těchto tří kritérií.

Pokusme se však shrnout, co se stane v případě, že standard bude stanoven špatně. I při vědomí toho, že samozřejmě nikdy nebude jeho nastavení ideální, lze vystopovat signály, které budou vypovídat o takovémto špatném nastavení.

Pokud bude standard nastaven příliš nízko (nebude kryt určitá rizika), vzbudí nesporně v části populace strach z toho, že ze své veřejné pojistky budou mít riziko zdravotní péče kryté nedostatečně. Ti, kteří budou mít disponibilní zdroje, budou volit soukromé rizikové pojistky i na péči objektivně vynucenou. Zbytek, vzhledem k relativní distribuci příjmů, nebude mít takovouto zdravotní péči krytou z pojištění vůbec a bude spoléhat v případě její potřeby na aktuální úroveň disponibilních zdrojů v podobě přímých plateb, na dobrovolnou solidaritu zbytku společnosti nebo na léčbu, která nebude odpovídat možnostem medicíny (lege artis).



²¹ Williams, A.: *Need — an economic exegesis*. In: *Economic Aspects of Health Services*. Martin Robertson, London 1978

→ Pokud naopak standard bude nastaven příliš vysoko (např. bude krýt i zdravotní péči, která je zcela závislá na subjektivní poptávce pacienta) a jeho čerpání nebude efektivně omezeno²², praxe povede k praktické realizaci excesivních nároků na zdroje. Bude přítomen fenomén vlastního rozhodování pacienta o tom, co ze standardu bude čer-

ší stanovit širší rozsah garantované péče a jako korektiv výše zmíněných negativ zavádět spoluúčast pacientů jako regulační prvek spotřeby péče. Tento postup je typický pro garantované systémy pojistného typu, ale lze najít inspiraci i v komerčních systémech, byť nejsou při stanovování spoluúčasti uplatňována kritéria sociální²⁴, ale kritéria pojistné

Současný životní standard klade na zdravotnictví daleko větší nároky než v minulosti, protože mnohé životní aktivity či činnosti jsou podmíněny minimálně kompenzací negativního zdravotního stavu pacienta v určité oblasti, která sice není nutná pro jeho „běžné“ přežití, ale pro vedení moderního, aktivního života je nezbytná.

pat, protože v něm bude hrazena i taková zdravotní péče, jejíž čerpání bude částečně nebo zcela závislé i na rozhodnutí pacienta. To oslabí chápání standardní péče jako objektivně nutné. Existuje i riziko, že tlak na efektivnost v jiných odvětvích (sociální péče, školství) se projeví v neefektivnosti zdravotní péče, neboť vznikne značný prostor pro „řešení“ problémů – větší než v jiných systémech. To není myšleno prvoplánově negativně, ale při tlaku z ostatních systémů se může projevit vytěsňováním problematických případů do zdravotnictví a tedy opět prohlubováním nároků na zdroje. Navíc mohou vznikat silné pobídky pro praktickou realizaci morálního hazardu a neefektivností vyplývajících ze selhání role lékaře,²³ na něž budou při vysokém garantovaném standardu kladeny nároky ve směru „pozitivního rozhodování o péči“, a to nejen ze strany pacientů, ale zejména ze strany farmaceutických firem a dalších soukromých subjektů, které se ve zdravotnictví pohybují.

Praktické problémy při stanovení výše standardu obecně vedou k úvahám o tom, že je výhodně-

matiky, která racionalizují chování jednotlivce při čerpání pojistky hrazené z rizikového pojištění.

Z ekonomického pohledu se pak standard zdravotní péče odrazí v rozsahu péče, která je hrazena každému občanovi dané země bez ohledu na jeho platební schopnost v okamžiku spotřeby. Tyto mechanismy jsou v různých zdravotnických systémech různé.

Stejně tak by standard měl odpovídat lege artis postupům pro léčbu onemocnění, na jejichž zahrnutí do standardu existuje shoda. Důvodem je to, aby za „použití“ standardu byla onemocnění reálně a efektivně léčitelná, tj. aby lékař mohl nemocnému indikovat potřebnou péči bez toho, aby tato léčba byla omezena rozpočtovým omezením pacienta.

Zdravotní péče v současné době nesporně pokračuje v trendu rozšiřování své „nabídky služeb“. Existuje mnoho možností, jak rozšířit služby nabízené pacientům bez toho, aby byla ohrožena kvalita péče, kterou budou objektivně potřebovat. Pokud se podaří vytvořit dostatečnou nabídku „nad-

²² Modelově nyní nezáleží na tom, zda bude omezeno zodpovědným chováním lékařů, kteří nebudou indikovat vyšetření, která nejsou nutná, a dalšími opatřeními tzv. managed care, nebo spoluúčasti pacientů, která může za určitých okolností racionalizovat jejich vztah k čerpání zdravotní péče.

²³ Nezapomeňme, že lékař je v tomto modelu tím, kdo rozhoduje o potřebě péče pro své pacienty.

²⁴ Např. odpuštění spoluúčasti pro děti.

standardních služeb souvisejících se zdravím“, lze v tomto směru spatřovat významný prostor pro výdaje pacientů nad rámec toho, co objektivně potřebují a o čem se tedy rozhodnout nemohou. I když je zřejmé, že takovéto výdaje se již dostávají do rozporu s efektivnostně laděnými úvahami²⁵, mohou tvořit cestu, kterou se budou ve zdravotnictví ubírat ti, kteří od zdravotnictví budou chtít více než jen „tu objektivně potřebnou péči“. Soudě podle reakcí současné české společnosti v médiích²⁶ jich není tak málo, jak by se mohlo zdát. A je třeba si uvědomit, že preference lidí jsou různé, a je tedy možné a vhodné jim tam, kde se tato různost projevuje, dát možnost, aby si vybrali a pochopitelně si tento výběr také sami uhradili. Neměl by však zasahovat do té části péče, která je objektivně potřebná, při vědomí komplikovanosti posouzení rozsahu a adekvátnosti oné potřeby.

Zdravotní péče je důležitou podmínkou efektivního řešení problémů v životě jednotlivců – mnohé životní osudy jsou zásadně determinovány právě tím, zda a jakým způsobem došlo k vyřešení jejich zdravotních problémů v určitém období života. Stejně tak s rozvojem a identifikací „moderních chorob“ – například retrovirů – a výzkumem vlivu genetické zátěže na život člověka souvisí nutnost zdravotního subsystému reagovat na tyto nové situace. Současný stav zdravotního stavu populace je takový, že mnozí lidé jsou na péči celoživotně závislí – kvalita jejich života je svázána i s úrovní péče, které se jim dostane.

Paradoxně tedy člověk s určitým zdravotním limitem, který chce vést aktivní život, vyžaduje od zdravotního systému větší rozsah kvalitnějších služeb, než kdyby svou chorobu pouze pasivně prožíval. Zároveň se daleko větší část pacientů dříve izolovaných či z velké části vyloučených z běžného

života do něj aktivně zapojuje, což je jistě z ekonomických i sociálních hledisek žádoucí, ale na druhou stranu to klade zvýšené nároky na zdravotnický systém, protože přímé vyčíslitelné náklady na „uvedení“ takového člověka do adekvátně kompenzovaného stavu jsou vyšší než v minulosti. Ekonomický přínos začlenění lidí do společnosti je vyčíslitelný až z dlouhodobého hlediska. Je nutno zohlednit také obtížně vyčíslitelný přínos morální a etický, a to zejména ve vazbě na konkrétní osud a životní pocity konkrétního člověka. Lidé, kteří díky zdravotní péči mohou žít normální život, navíc ve většině případů právě díky prodělané životní zkušenosti bývají velmi vděčnými pacienty a jsou následně schopni zlepšení svého zdravotního stavu, které získali díky adekvátní léčbě své nemoci, skutečně promítnout do svého výkonu v práci a do zlepšení kvality svého života jako celku. Už to je důvod, pro který stojí za to hledat cesty, které povedou ke zlepšení možností takovýchto lidí se zapojit do běžného života.

Jinak řečeno, současný životní standard klade na zdravotnictví daleko větší nároky než v minulosti, protože mnohé životní aktivity či činnosti jsou podmíněny minimálně kompenzací negativního zdravotního stavu pacienta v určité oblasti, která sice není nutná pro jeho „běžné“ přežití, ale pro vedení moderního, aktivního života je nezbytná. I rozsah aktivit, které lidé v životě vykonávají, se zvětšuje. Lidé do vysokého věku sportují, cestují, pracují na odpovědných pozicích. Existující studie potvrzují význam zdraví pro efektivní participaci na trhu práce. Například Lindholm²⁷ dokumentuje, že dlouhodobá zdravotní omezení způsobují vyšší nezaměstnanost a riziko sociálního vyloučení, podobně jako Gannon a Nolan²⁸, kteří zjistili, že pravděpodobnost participace na trhu práce je pro

²⁵ Neboť jejich užívání se již podstatně neprojevuje v nárůstu zdravotního stavu obyvatelstva, ale v jiných atributech pocíťovaných pacienty.

²⁶ Viz např. Ochota připlácet na zdraví, <http://www.zdrav.cz/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=5535> (2. 6. 2006)

²⁷ Lindholm, C., Burstrom, B., Diderichsen, F.: Does chronic illness cause adverse social and economic consequences among Swedes? *Scandinavian Journal of Public Health*, Vol. 29, 2001

²⁸ Gannon, B., Nolan, B.: *Disability and Labour Market Participation*. The Equality Authority, Dublin 2004

- muže o 61 % nižší a pro ženy o 52 % nižší, pokud mají chronická invalidizační onemocnění.

To vše klade zvýšené nároky na zdravotnický systém, neboť tito „pacienti“ přicházejí do ordinace s tím, že se nechtějí smířit se svou nemocí či svými omezeními a chtějí je překonat. Proto jsou na zdravotnický systém náročnější lidé, kteří vzhledem ke svému povolání nebo zálibě potřebují být v dobrém zdravotním stavu a chtějí být jednoduše „v kondici“ a v případě zdravotních problémů, pokud už vzniknou, je chtějí efektivně řešit, pokud možno s minimálním dopadem na jejich aktivitu v zaměstnání či ve volném čase. Náročnost těchto pacientů se projevuje i v úrovni požadovaných služeb, komfortu z hlediska časového apod. Tím dochází ke značné diferenciaci pacientů z hlediska potřeb, protože výše zmíněné skupiny se u lékařů mísí s těmi, kteří uvedené služby nevyžadují nebo nepotřebují.

Na závěr rozboru standardu a nadstandardu připomeňme, v souladu s přístupy veřejné ekonomie (např. Goulli²⁹, Beveridge, Lucas), že klíčový optimalizační proces při stanovování standardu je „nepodstřelit“ objektivní potřeby a – pokud je to možné – zachovat separaci aktivit na veřejné a soukromé financovanou část, přičemž každá z nich bude používat „své“ metody stanovování optima. Takové přístupy jsou schopny sledovat efektivnost alokace tak, jak ji pro různé typy statistik ekonomie definuje.

4. Změny role státu ve zdravotnictví

Existence tržních selhání, historicky zakotvená role centrální autority a snaha o všeobecnou dostupnost zdravotní péče vedla v minulosti často ke

spoléhání na stát jako důvěryhodnou entitu, která vytvoří a aplikuje nástroje zdravotní politiky v souladu s potřebami občanů vyjádřených v politických preferencích. Tento přístup, ač je součástí filozofie již od Aristotela, má však také své problémy, které byly v druhé polovině 20. století analyzovány řadou ekonomů (Buchanan, Niskanen, Tullock). Ekonomická analýza jednání státu (politiky) pomocí teorie veřejné volby a teorie byrokracie ukazuje, že stát nemusí nutně být „z podstaty dobrý“, že může být odtržen od preferencí občanů-voličů. Stát tedy může také selhávat, nemusí „sám od sebe“ naplnit důvěru, která je v něj kladena.

Kenneth J. Arrow formuloval svůj teorém nemožnosti (vycházející z Condorcetova hlasovacího paradoxu).³⁰ Tento teorém ukazuje, že neexistuje žádná hlasovací metoda na principu většinového pravidla ve společnosti alespoň tří lidí, která nezávisí na pořadí jednání, zaručuje efektivnost a respektuje individuální preference (porušení tranzitivity). To vede k omezenosti spoléhání na dílčí hlasovací procedury, pokud jde o prosazení určitých dílčích kroků. Teoreticky by to znamenalo nemožnost kolektivního rozhodování o individuálních prioritách. Tullock ve svém článku³¹ tuto argumentaci podrobuje kritice ve smyslu reálné existence demokratického rozhodování a striktnost původního Arrowova tvrzení oslabuje s poukazem na nedokonalosti takového procesu a na to, že pokud se hlasovací proces bude týkat většího množství voličů (což v rámci agregace preferencí často bývá), pak původní Arrowova teorie je stále méně relevantní.

Významná je také otázka politického cyklu a chování politiků v rámci něj. To omezuje efektivní výkon zdravotní politiky, protože prostor pro re-

²⁹ „Pozadím požadavku na standardizaci je omezenost veřejných finančních prostředků nebo neochota je do příslušné oblasti alokovat a dále snaha o expanzi trhu do veřejné oblasti.“ Goulli, R.: *Sociální stát: degenerační nebo optimalizační proces*. Sborník z konference *Sociální stát: hrozba, přežitek nebo příležitost?* Fakulta sociálně ekonomická, Univerzita Jana Evangelisty Purkyně, Ústí nad Labem 2004.

³⁰ Arrow, K. J.: *A Difficulty in the Concept of Social Welfare*. *Journal of Political Economy*, Vol. 58, s. 328–346; Arrow, K. J.: *Social Choice and Individual Values*. John Wiley & Sons, New York 1963

³¹ Tullock, G.: *The General Irrelevance of the General Impossibility Theorem*. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 81, No. 2, May 1967, s. 256–270, <http://links.jstor.org/sici?sici=0033-5533%28196705%2981%3A2%3C256%3ATGIOTG%3E2.0.CO%3B2-S> (12. 4. 2008)

formy je obvykle vymezen pouze na začátku volebního období. Naopak na konci volebního období je politicky nepopulární provádět fiskální restrikce, byť mohou být ekonomicky a věcně zdůvodněné. Navíc časový horizont politika je omezený buď volebním obdobím, nebo jeho politickou kariérou, krátkodobý viditelný prospěch tedy může převážit nad dlouhodobými nebo méně zřetelnými ztrátami z politikova rozhodnutí.

Niskanen analyzoval chování byrokratů a byrokratické struktury.³² Dochází k závěru, že byrokracie nemá zájem minimalizovat své náklady a naopak má zájem maximalizovat rozpočet. To podlamuje její schopnost produkovat potřebné služby za adekvátní náklady a trvale rozšiřuje její působnost, projevující se trvalým tlakem na zvyšování objemu veřejných výdajů, s nimiž může disponovat. Byrokraté také mohou uplatňovat osobní preference místo preferencí svých klientů-občanů.³³ Odvolání byrokrata je navíc obtížnější než odvolání politika, který ho do funkce ustavil.

Volení reprezentanti se také na principu vztahu principál-agent mohou vzdálit svým voličům, vzhledem k tomu, že kontrola voličů je nepřímá, nákladná a může se projevit pouze účastí ve volbách jednou za volební období. Také je zde sledován problém účinnosti takové kontroly, protože jedinou sankcí ze strany občana je nezvolení politika v příštích volbách.

I ve zdravotnictví můžeme sledovat praxi dobývání renty na státu (Tullock³⁴), kdy koncentrované zájmy určité skupiny producentů mohou vyvolat jednání státní správy vedoucí k alokaci veřejných zdrojů v jejich prospěch nebo ke změně priorit zdravotní politiky. Zdravotnictví jako eticky citlivé odvětví je obecně náchylné ke zdůvodněním typu „toto opatření se musí udělat“ nebo „toto musí být uhrazeno“, bez toho, aby konkrétní opatření bylo analyzováno z hlediska medicínského a ekonomicky evaluováno. Proti tomuto trendu sice působí

objektivizovatelnost většiny procesů ve zdravotnictví z odborného medicínského pohledu, ale ta nemusí být v praxi vždy zcela zřejmá nebo respektovaná, nebo může být také ovlivněna zájmovými skupinami zejména z hlediska dostupnosti příslušných informací.

Ve zdravotnictví staví teorie veřejné volby na rozdělení aktérů zdravotnictví do zájmových skupin. Nejvýznamnějšími jsou lékaři (příp. zdravotnická zařízení jako celek), farmaceutické firmy, zdravotní pojišťovny, pacienti-daňoví poplatníci a konečně i samotný stát, tj. politici a byrokraté. Každá z těchto skupin má kromě nespochybnitelné snahy o zlepšení zdraví pacientů své vlastní parciální zájmy. Z teorie veřejné volby však také vyplývá, že pacienti jsou jednou z nejslabších skupin, protože jejich organizovanost a informovanost je vzhledem k ostatním zájmovým skupinám v průměru poměrně nízká.

Domníváme se, že popisované aspekty selhání státu jsou dostatečným důvodem pro to, aby i role státu ve zdravotnictví byla posuzována stejně odpovědně a kriticky jako role ostatních aktérů systému. Není možné stavět vedle sebe „selhání trhu“ a funkci dokonalého státu, která tato selhání napraví a vyřeší – při tomto napravování a řešení může stát, jak ukazují přístupy teorie veřejné volby, učinit mnoho omylů nebo i cíleně neefektivních kroků. Ve světle uvedených poznatků není možné pokračovat v praxi „předpokládání“ správného a žádoucího chování státu z hlediska cílů zdravotní politiky, zejména pokud se týká chování státních úředníků (byrokratů) a rozhodování o dílčích nastaveních zdravotnického systému. Roli státu je třeba kriticky analyzovat, pokládat si otázky, zda určitou funkci vykonává dobře, zda by ji nemohl lépe vykonávat jiný subjekt, co by měl stát dělat sám a co může přenechat jiným, co občané chtějí ovlivňovat prostřednictvím demokratické politiky a co chtějí přímo kontrolovat prostřednictvím své peněženky. →

³² Niskanen, W. A.: *Bureaucracy and Public Economics*. Edward Elgar Publishing, Aldershot 1994

³³ Musgrave, R. A., Musgrave, P. B.: *Veřejné finance v teorii a praxi*. Management Press, Praha 1994

³⁴ Tullock, G.: *The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft*. *Western Economic Journal*, 5, 1967, s. 224–232

- ➔ Zdravotnické systémy ve vyspělých zemích proto přisuzují státu právě na základě takových analýz nebo společenských diskusí i v současné době významnou roli, nicméně tato role není neměnná, rozsah činností vykonávaných státem ve zdravotnictví je předmětem kritických analýz a inspiruje se také přístupy, které byly právě zmíněny.

5. Vymezování prostoru pro roli státu

Stejně jako právo na zdraví je i role státu ve zdravotnictví chápána diferencovaně. Konkrétní praxe vždy vychází z reality určitého zdravotnického systému a nastavení rolí jednotlivých dalších aktérů. Ve většině zdravotnických systémů současnosti stát ustupuje z přímého poskytování nebo organizování zdravotní péče. Přesto lze nalézt určité základní společné prvky, které jsou typické pro úlohu státu ve většině vyspělých zdravotnických systémů. Tyto role vyplývají i ze schémat determinant zdraví. Box 2 popisuje nejdůležitější role, které obvykle vykonává stát v rámci zdravotní politiky.

V uvedeném pojetí stát zavádí do vztahu lékař-pacient takové mechanismy, aby bylo dosaženo cílů zdravotní politiky, a kontroluje jejich dodržování. Konkrétní podoba zajištění výše uvedených funkcí je záležitostí společenského konsensu. Klíčové z pozice veřejného zájmu je to, zda se stát rozhodne zdravotní péči v určitém rozsahu garantovat, či negarantovat.³⁵ V této souvislosti je významné nastolení problémů do politické agendy způsobem respektujícím rizika selhání státu. Pozice státu by měla být symetrická³⁶ s pojetím práva na zdraví ve společnosti — intervence státu a její

míra koresponduje s praktickou realizací práva na zdraví, tak jak je v určitém čase a na určitém území chápáno. Pro úlohu státu ve zdravotnictví je třeba hledat optimální pozici, a to jak ve smyslu aktivit, které by měl sám stát vykonávat, tak zejména ve smyslu aktivit, které považuje v koncepci zdravotní politiky za žádoucí a jejichž efektivní vykonávání přenáší na jiné subjekty zdravotnického systému. Při určení role státu je podstatné zdůvodnění a racionalizace jeho donucovacího chování a podpora racionálního chování subjektů v oblasti, kde převládá asymetrie informací a tržní selhání.³⁷ Při rozhodování o způsobu zajištění zdravotnických služeb je důležité předem zvážit, zda opravdu existuje potřeba strategického koordinovaného zásahu ze strany veřejného sektoru.

Převzetí odpovědnosti za kvalitu, kvantitu a dostupnost zdravotní péče má za důsledek vykonávání příslušné role státu v souladu s principem symetrie pravomoci a odpovědnosti.³⁸ Úloha státu při konstituování zdravotního systému by měla být především systémová. Stát by, pokud to není nezbytně nutné, neměl vstupovat do konkrétních vztahů mezi konkrétními subjekty, ale pokud se rozhodne péči v určitém rozsahu garantovat, pak musí nastavit takové podmínky a prostředí, aby se subjekty mohly svobodně, ale v rámci těchto pravidel chovat tak, že budou sledovat cíle zdravotní politiky. V tomto smyslu tedy funguje stát jakožto iniciátor, implementátor a regulátor systému zdravotní péče. V této souvislosti je v současné literatuře často uváděn koncept **stewardship**³⁹, který usiluje o překonání tradičních nevýhod byrokratického řízení. Kass⁴⁰ a Armstrong⁴¹ tento koncept charak-

³⁵ „Garantovat péči znamená zajistit dostupnost definované úrovně zdravotní péče pro všechny občany daného státu, a to jak z hlediska kvality a kvantity zdravotní péče, tak z hlediska teritoriální dostupnosti.“ Krebs, V. a kol.: *Sociální politika*. ASPI, Praha 2007.

³⁶ Viz též Durdisová, J. a kol.: *Sociální politika v ekonomické praxi*. Vysoká škola ekonomická, Praha 2005, kapitola 1

³⁷ Podrobněji viz Goulli, R.: *Zdravotnictví a veřejná ekonomie*. In: *Analytická, hodnotová a koncepční východiska zdravotní politiky I*. Sborník č. 1/2002, Institut zdravotní politiky a ekonomiky, Kostelec nad Černými lesy 2002

³⁸ Viz Durdisová, J., Langhamrová, J.: *Úvod do teorie zdravotní politiky*. Vysoká škola ekonomická, Praha 2001

³⁹ Saltman, R., Feroussier-Davis, O.: *The concept of stewardship in health policy*. Bulletin of WHO 78, 2000, <http://www.scielosp.org/pdf/bwho/v78n6/v78n6a05.pdf> (10. 3. 2008)

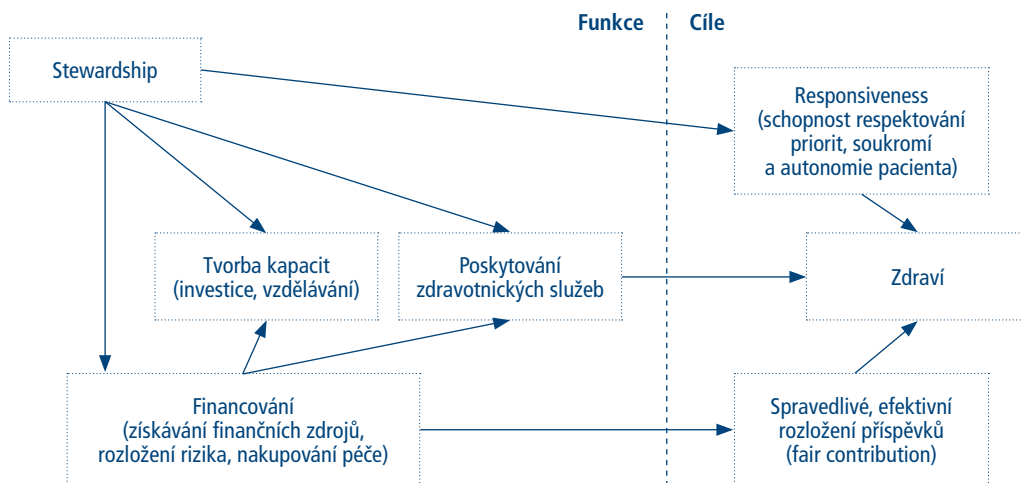
⁴⁰ Kass, H. D.: *Stewardship as a fundamental element in images of public administration*. In: Kass, H. D., Catron, B. (eds.): *Images and identities in public administration*. Sage, London 1990, s. 113–131

⁴¹ Armstrong, J. L.: *Stewardship and public service*. Canadian Public Service Commission, Ottawa 1997

Box č. 2 » Role státu ve zdravotní politice

Role systémotvorná a normotvorná, kdy stát - formuluje a stanovuje dlouhodobé koncepce a nosné rozvojové programy, - vymezuje pravidla pro chování zainteresovaných subjektů, normy a standardy a kodifikuje tato pravidla pomocí legislativního procesu, - stanoví podmínky pro fungování zdravotnických zařízení (zejména z hlediska bezpečnostních a medicínských standardů), - definuje a vynucuje zdravotní péči tam, kde by její zanedbání bylo v přímém rozporu s principy fungování demokratické společnosti	Role kompenzační a redistributivní, kdy stát - umožňuje přístup k adekvátní zdravotní péči těm, kteří z důvodu změny svého zdravotního stavu tuto péči objektivně potřebují, a chápe tuto objektivní potřebu jako kritérium přístupu k péči, - prostřednictvím zásahů do vztahů pacienta a lékaře se snaží minimalizovat vliv rozpočtového omezení a tržního selhání, - umožňuje řešit situaci těm občanům, kterým zdravotní stav dlouhodobě komplikuje možnost začlenit se do společnosti a kde by tedy mohl působit jako faktor jejich sociální a ekonomické diskriminace
Role tvůrčí a rozvojová, kdy stát - stimuluje rozvoj zdravotnictví v těch případech, kdy efektivní tržní poptávka po zdravotních službách tento rozvoj dostatečně negarantuje, - chápe zdravotnictví jako faktor rozvoje ekonomiky a podporou investic do tohoto odvětví stimuluje ekonomický rozvoj a investice do lidského kapitálu, - působí jako syntetický faktor zabraňující rozpadu zdravotnických služeb na tržně efektivní a „zbývající“ část	Role monitorovací, kdy stát - sleduje aktivity, které zdravotnická zařízení vykonávají, a posuzuje je z hlediska národohospodářské efektivnosti, - evaluuje činnost subjektů zdravotnického systému z pohledu cílů zdravotní politiky, tedy zejména vývoje zdravotního stavu obyvatelstva, - analyzuje situaci jednotlivých subjektů systému a skutečné možnosti dostat požadovaným kritériím (např. dostupnost péče pro pacienty, efektivnost léčby ve zdravotnických zařízeních)

Pramen: vlastní zpracování na základě: Mertl, J.: Zdravotnictví v moderní společnosti, in: Sborník z konference Sociální stát: hrozba, přežitek nebo příležitost? Fakulta sociálně ekonomická, Univerzita Jana Evangelisty Purkyně, Ústí nad Labem 2004; Analytická, hodnotová a koncepční východiska zdravotní politiky I, Sborník č. 1/2002, Institut zdravotní politiky a ekonomiky, Kostelec nad Černými lesy 2002

Graf č. 1 » Funkce a cíle systému zdravotnictví

Pramen: The World Health Report 2000, WHO, Geneva 2000



→ terizují jako „posun od řízení a kontroly ke službě“ a jako nástroj umožňující sladit tržní přístupy s etickým a věcným rámcem zdravotnictví.⁴² Pozici tohoto konceptu v rámci zdravotnictví ukazuje graf 1.

Je z něj patrná změna pozice státu, který obecně stojí nad konkrétními aktivitami dalších subjektů. Velmi významný je v této souvislosti koncept **responsiveness**, tj. schopnost systému respektovat nezdravotní priority pacienta (soukromí, důstojnost, individuální preference). Tento koncept je korektivem tradiční „zabezpečovací role“ státu a je jedním z cílů zdravotnictví. Stewardship státu je funkcí, která by ke zvýšení responsiveness měla přispívat, stát by měl tedy podporovat také naplnění nezdravotních priorit občana v systému. V souladu s koncepty solidarity je pak na úrovni WHO analyzováno také rozložení financování systému (**fairness of contributions**).

Mimo uvedené systémové role stát na sebe přebírá úkoly v těch oblastech, které ostatní aktéři systému nezabezpečují v souladu s cíli zdravotní politiky. Jedná se o takové typy aktivit, které z určitých důvodů nejsou samy o sobě v konkrétním zdravotnickém systému realizovány v dostatečné míře, a proto jsou z určité části či v určité etapě vývoje zabezpečeny činností státu. Jedná se například o:

- podporu zdravotnického výzkumu,
- vzdělávání zdravotnických pracovníků,
- osvětu a prevenci,
- tvorbu sítě zdravotnických zařízení, zejména lůžkových,
- některé konkrétní aktivity, např. zabezpečení záchranné služby nebo hygienický dozor.

Absolutní formou intervence státu je převzetí produkce zdravotní péče. V praxi však jsou v sou-

časné době vyvinuty i decentralizované modely s velkou formou autonomie složek systému. Z institucionálního pohledu lze proto rozlišit činnost státu samotného a činnost veřejného sektoru. Při rozhodování o produkci zdravotnických služeb je podle Prekera a Hardinga rozhodování státu v dilematu „make or buy decision“ závislé na ekonomických charakteristikách produktu, a to measurability (měřitelnost) a contestability (soutěžitelnost).⁴³

Tam, kde je nízká soutěžitelnost a měřitelnost produkce (pravý dolní roh v boxu 4), je lépe, když stát produkuje zdravotnické statky sám („make“ – C), naopak v případě vysoké soutěžitelnosti a měřitelnosti (levý horní roh v boxu 4) je vhodné tyto služby ponechat produkci trhu (A). Ve středním pásmu se nabízí možnost veřejného nákupu služeb a vstupů („buy“ – B).

Míra intervence státu v uvedených aktivitách se v různých zemích liší podle toho, jak jsou schopny další subjekty systému uvedené aktivity zabezpečit. Zde se otevírá prostor pro neziskové organizace a další subjekty, které mohou jednotlivé činnosti v požadovaném rozsahu zajistit.

Pokud jde o kvantifikaci role veřejného sektoru, zde lze uplatnit standardní dělení prostředků do zdravotnictví na veřejné a soukromé.⁴⁴ Veřejné prostředky jsou děleny na přímé a nepřímé. Často se setkáváme pouze se zúženým pojetím veřejných výdajů na zdravotnictví, kde jsou uvažovány pouze přímé výdaje státního a místního rozpočtu (tj. ústřední vláda, místní vláda, krajská atd.). O těchto výdajích hovoříme, pokud stát realizuje přímé vlastnictví či aktivitu v určitých segmentech zdravotnictví. Stát tak může vlastnit lůžková i ambulantní zdravotnická zařízení, realizovat zdravotnické programy, investovat do veřejného výzkumu a vývoje. Rovněž vynakládá prostředky na správu

⁴² Uvedme zde původní formulaci z bulletinu WHO (Saltman, Feroussier) — „stewardship has the capacity to combine efficient, market-like behaviour with trust-based, ethical forms of decision making in a way that the narrower, economically based agency theory cannot achieve“.

⁴³ Kterou charakterizují Preker a Harding jako contestable goods — nízké náklady vstupu a výstupu na trh; naopak non-contestable goods jsou charakterizovány vysokými bariérami vstupu na trh, rizikem „utopených nákladů“, přítomností monopolu (přirozeného nebo tržního).

⁴⁴ Viz též Goulli, R., Mertl, J.: Veřejné prostředky při poskytování zdravotní péče. In: Aktuálne otázky verejných financií. Acta Facultatis Aeriai Publici, Univerzita Mateja Bela, Banská Bystrica 2004

Box č. 3 » Rozhodovací matice „make or buy“ 1

	Vysoká soutěžitelnost	Střední soutěžitelnost	Nízká soutěžitelnost
Vysoká měřitelnost	Produkce spotřebního materiálu Koncový prodej léků a PZT Nekvalifikované činnosti	Produkce vybavení Velkoobchod léky a PZT Malé investice	Produkce léků a špičkové techniky Velké investice
Střední měřitelnost	Neklinické aktivity Management Materiálový servis (catering, hygiena) Rutinní vyšetření	Školení zaměstnanců Kvalifikovaná práce Klinické intervence Specializovaná diagnostika	Výzkum Věda Vzdělávání Vysoce kvalifikovaná práce
Nízká měřitelnost	Ambulantní péče Stomatologická péče Péče praktických lékařů	Intervence do veřejného zdraví Lůžková péče	Tvorba politik Monitoring, hodnocení

Pramen: Preker, A., Harding, A., Travis, H.: "Make or buy" decisions in the production of health care goods and services, Bulletin of WHO, WHO, Geneva 2000 (upraveno)

Box č. 4 » Rozhodovací matice „make or buy“ 2

	Vysoká soutěžitelnost	Střední soutěžitelnost	Nízká soutěžitelnost
Vysoká měřitelnost	A	B	C
Střední měřitelnost			
Nízká měřitelnost			

Pramen: Preker, A., Harding, A., Travis, H.: "Make or buy" decisions in the production of health care goods and services, Bulletin of WHO, WHO, Geneva 2000 (upraveno)

zdravotního systému, aby tak mohl dostát zejména své roli koncepční a kontrolní. Může si ponechat aktivity v oblasti specifických zdravotnických zařízení a služeb, kde z nějakého důvodu (komerční neatraktivnost, nutnost přímého dozoru) neexistuje jiná možnost jejich realizace. Výdaje státu v uvedených oblastech dělíme na neinvestiční (provozní) a investiční (kapitálové). V bismarckovských systémech jsou přímé výdaje objemem marginální a zúžení role státu pouze na tyto výdaje je nesprávné. Z dostupných dat totiž vyplývá, že

daleko významnějším zdrojem financování zdravotní péče jsou výdaje nepřímé, kdy stát zákonem vynutí to, aby ekonomické subjekty alokovaly část svých příjmů na zdravotní péči. Tak stát činí v garantovaných systémech zdravotní péče za účelem zpětného zabezpečení a faktické realizace garance přístupu ke zdravotní péči. Takto generované prostředky jsou nepřímo investovány do zdravotní péče, v pojistných systémech prostřednictvím činnosti zprostředkovatelů – veřejných zdravotních pojišťoven. Princip symetrie pravomoci a odpověd-



- nosti by však u nich měl být aplikován se stejnou intenzitou jako u přímých veřejných zdrojů.

Přenesení pravomocí a rolí z rukou státu na další subjekty systému (např. veřejné a soukromé zdravotní pojišťovny, farmaceutické firmy, nadace) nemůže být tedy pouze „úlevným oddychnutím“ státních úředníků, ale naopak vědomým přenesením kompetencí a umožněním samostatné aktivity decentralizovaného veřejného, občanského a soukromého sektoru, který je, jsou-li správně vymezena pravidla pro jeho fungování, schopen lépe než

lem činnosti nemají mnoho společného. Tato pozice státu je podstatně náročnější, než když tyto „delegované činnosti“ vykonává sám, neboť musí vytvořit prostředí, ve kterém se tyto činnosti realizují. Na druhou stranu se tím otevírá prostor pro nejrůznější aktivity, které mohou reálně vznikat právě pomocí individuální iniciativy. Nezanedbatelným pozitivem je i to, že pokud se podaří kritéria a prostředí správně nastavit, pak systém bude fungovat tak říkajíc „více sám od sebe“⁴⁵, protože jednotlivé jeho subjekty budou jasně vědět, jaký

Je nutno vidět, že veřejné zdroje mohou být pro mnoho soukromých subjektů velmi snadno exploatovatelnými fondy, které nemohou nikdy stačit na uspokojení všech potřeb, které budou soukromé subjekty či jejich klienti vykazovat jako objektivně nutné.

stát (centrální autorita) realizovat konkrétní potřebné kroky.

Externí pozice státu umožňuje (bohužel nikoli vynucuje) zachování „strategického nadhledu“ nad situací a zaujímání postojů nezatížených zájmy jednotlivých subjektů. Zatímco v klasickém tržním vztahu dvou subjektů je vzájemný střet subjektivně zabarvených preferencí podmínkou realizace oboustranně výhodné transakce, pak ve zdravotnictví vzhledem k jeho charakteristikám a tržním selháním existuje objektivní potřeba nezávislého arbitra ve veřejném zájmu, který v případě potřeby převádí tento vztah na realizovatelnou úroveň s predikovatelnými a kontrolovatelnými výsledky.

V tomto smyslu je jedním z nejdůležitějších aspektů stanovení a vynucení dodržování pravidel pro činnost těchto subjektů, které se zejména ve spekulativním prostředí mohou snadno stát objektem různých aktivit, které s jejich původním smys-

typ jejich chování vede k efektivnímu řešení. Zásadně by však pravidla měla být stanovena tak, aby subjekty v souvislosti s jejich dodržováním nebyly motivovány k jejich obcházení, či dokonce aby se jejich korektní dodržování nestalo pro úspěšnou existenci subjektu rizikovým faktorem.

Existují-li někde veřejné peníze a čerpá je tržní subjekt, pak musí existovat velmi detailní pravidla či mechanismy pro jejich čerpání a efektivní využití.⁴⁶ Alokační mechanismy jak soukromé, tak veřejné ekonomie jsou v současné době dostatečně teoreticky zdůvodněny i prakticky vyzkoušeny, mohou být tedy využity. Riziko lze však spatřovat v jejich neadekvátním nastavení s podtextem výhodnosti pro některý zúčastněný subjekt.

Vzhledem k tomu, že tvorba zisku automaticky předpokládá možnost jeho využití mimo příslušné odvětví, je zřejmé, že únik peněz touto cestou může být velmi rizikovým kanálem efektivního vy-

⁴⁵ Na rozdíl od centrálně plánovaných systémů, kde je individuální iniciativa v podstatě chápána jako nežádoucí, protože nevychází z centra.

⁴⁶ Extrémním případem takových pravidel jsou například smlouvy o Public Private Partnership, které často zahrnují několik tisíc stran textu.

užití veřejných prostředků. Je samozřejmě pravda, že soukromý podnikatel může a často také vykazuje vyšší dynamiku a pružnost při realizaci porovnatelných aktivit než stát a jeho organizace. Jinými slovy, existují zde objektivní argumenty pro realizaci takové spolupráce, je však nutno vážit, zda kontrolní a regulační funkce státu při využití veřejných prostředků jsou v rámci takových aktivit vůbec realizovatelné. Je nutno vidět, že veřejné zdroje mohou být pro mnoho soukromých subjektů velmi snadno exploovatelnými fondy, které nemohou nikdy stačit na uspokojení všech potřeb, které budou soukromé subjekty či jejich klienti vykazovat jako objektivně nutné.

S úlohou státu a veřejného sektoru souvisí také důvody pro existenci neziskových organizací. Neziskovost pochopitelně nevylučuje možnost tvorby zisku, který však musí zůstat či, jinak řečeno, být reinvestován v organizaci. Uvnitř těchto organizací tedy funguje fiktivní trh. Neziskové organizace o co nejlepší ekonomickou bilanci pochopitelně usilují, ale zůstává organizaci v souvislosti s předmětem její činnosti. Tím, že neziskové organizace (jako všechny ostatní výrobní jednotky) hospodaří v rámci omezených zdrojů, musí respektovat ekonomickou realitu a pravidla skutečného nebo fiktivního trhu. Nelze tedy chápat neziskové organizace jako subjekty, které by vzhledem ke svému statutu mohly ignorovat manažerské postupy či omezenost zdrojů. Přihlášením k neziskovému statusu zdravotnická zařízení především deklarují nepřítomnost spekulativního motivu při čerpání veřejných zdrojů či při přístupu k jednotlivým pacientům nebo jejich skupinám.

Tyto – a mnohé další – teoretické úvahy je nutno vzít v potaz, pokud budeme uvažovat o úloze soukromého a veřejného sektoru ve zdravotnictví. Je nutno nikoli spoléhat na ideologická klíše ohledně toho, zda je lepší veřejné či soukromé, ale pečlivě zvažovat efekty implementace jednotlivých řešení. V konečném důsledku je totiž stát tím subjektem, který nastavuje prostředí a onen zmíněný prostor pro existenci dalších subjektů ve zdravotnictví. To nijak nenarušuje princip tvorby státu

„zezdola“. Lze dokonce konstatovat, že společný zájem občanů legitimizuje jednání státu tam, kde by se určité subjekty v ekonomice chovaly způsobem, který by většina společnosti nepřijímala. I kdyby v daném historickém období cosi jako stát neexistovalo nebo bylo krajně oslabeno, pak při existenci subjektů konajících určité věci proti vůli většiny by tato většina vytvořila určité obecně přijímané principy nebo instituce, které by vedly s větší či menší efektivitou k eliminaci prostoru pro takové chování.

6. Závěr

Postoj jednotlivců a společnosti ke zdraví je diferencován na základě různých filozofických přístupů. Pokud jde o právo na zdraví, v čisté podobě jde o liberální a egalitární přístup, které reprezentují polarizované pohledy na zdraví a využívají diferencované mechanismy řešící otázku dostupnosti zdravotní péče v populaci. Tyto modelové přístupy jsou v realitě modifikovány existujícím sociálně-ekonomickým prostředím, distribucí příjmů ve společnosti, individuálními a společenskými preferencemi a selháními teoretických mechanismů determinace optima.

S tím souvisí využití teoretických přístupů definujících relace potřeby zdravotní péče a poptávky po zdravotní péči a jejich projekci do otázky standardu a nadstandardu zdravotní péče. Potřeba a spotřeba zdravotní péče je v praxi výsledkem průniku individuálních, medicínských a sociálně-ekonomických kritérií. Tato kritéria jsou do značné míry vyjádřena v rozsahu poskytované zdravotní péče a v mechanismech přístupu k ní. I když potřeba a standard zdravotní péče nemusí být v praxi nutně v korelaci, disproporce v této oblasti mají zásadní vliv na výsledky zdravotnictví primárně v kvalitativní a sociální dimenzi, sekundárně i v dimenzi ekonomické, pokud špatný zdravotní stav podvazuje ekonomický rozvoj. Na makroekonomické úrovni pak vedou úvahy o potřebě zdravotní péče a poptávce po zdravotní péči ke kvantifikaci přínosu jednotlivých léčebných me-



- tod. Plátce (stát, veřejné zdravotní pojišťovny, soukromé zdravotní pojišťovny) tyto informace používá k determinaci objemu zdravotní péče včetně nákladů na léčbu.

Úloha státu se v jednotlivých zdravotnických systémech liší. Obtížnost jeho úlohy spočívá také ve vyvážení priorit jednotlivých zájmových skupin prostřednictvím nastavení ekonomických a institucionálních pravidel pro fungování zdravotnictví. Při tomto procesu musí stát navíc odolávat tlakům svých vlastních úředníků a zaměstnanců na posílení jejich pozic nad rámec racionálně a fakticky zdůvodnitelné role státu ve zdravotnictví. V tomto směru jsou významným korektivem přístupy teorie veřejné volby, které pomocí ekonomické analýzy jednání byrokracie a zájmových skupin ukazují rizika s fungováním státu a byrokratického aparátu spojená.

Přesto nalézáme určité základní společné prvky, které jsou typické pro úlohu státu ve většině vyspělých zdravotnických systémů. Jejich nedostatečné zabezpečení vede k erozi systému, exploataci veřejných zdrojů a selhání státu ve funkci aktéra zdravotní politiky, což zpětně podryvá jeho autoritu ve vztahu k občanům. Naopak role státu vycházející ze společného zájmu občanů na dostupnosti a kvalitě zdravotní péče a využívající v souladu se specifiky konkrétního modelu zdravotnického systému principy decentralizace a delegace pravomocí na další aktéry zdravotní politiky je podstatným prvkem realizace zájmu každého jednotlivce na vlastním zdraví. Kvalitní a funkční zdravotnický systém je přitom důležitým nástrojem, který umožňuje vyrovnat se s výzvami, které v současné době před společností a každým z nás stojí. V této souvislosti lze vymezit zejména následující role státu: tvůrčí a rozvojovou, systémotvornou a normotvornou, kompenzační a redistributivní a roli monitorovací.

Z hlediska fungování systému zdravotnictví v moderní společnosti a měnící se role státu je na úrovni Světové zdravotnické organizace operationalizován koncept *stewardship*. Je výsledkem zhodnocení řady existujících protichůdných přístupů k roli státu (včetně *welfare state*, selhání státu a teorie byrokracie) ve vztahu k reálnému plnění jeho funkce ve zdravotní politice. Tento koncept obsahuje v sobě také posun od hierarchického přímého řízení k decentralizaci, pluralitě, stanovení pravidel a vynucení jejich dodržování. Jednou z možností racionální kritériální analýzy zabezpečení jednotlivých činností ve zdravotnictví pomocí různých aktérů a mechanismů je použití rozhodovací matice „*make or buy*“.

Velmi významný je v této souvislosti také koncept *responsiveness*, tj. schopnost systému respektovat nezávodní priority pacienta — soukromí, důstojnost, individuální preference. *Responsiveness* je jedním z cílů každého moderního systému zdravotnictví.

Závěrem shrňme, že zdravotnictví právě vzhledem ke své důležitosti, nákladnosti a omezenému působení samoregulačních faktorů pravděpodobně zůstane kontroverzním tématem diskusí na všech úrovních a že hledání „definitivních“ řešení je neuskutečnitelné z důvodu neustálé nutnosti adaptace na ekonomický rozvoj, nové podmínky existence či potřebné typy péče. Je důležité také neopomenout v oně spouště návrhů či doporučení konkrétního člověka, který potřebuje vyřešit svůj zdravotní problém. Klíčovými pro úspěšné řešení je spojit adekvátní nastavení úlohy státu s vědomím a podporou existence silného sociálně-ekonomického prostředí, v němž jsou další aktéři zdravotnického systému schopni samostatně a předvídatelně reagovat na úkoly vyplývající z trvalého úsilí o optimalizaci zdravotního stavu obyvatelstva.

LITERATURA A PRAMENY

1. Armstrong, J. L.: *Stewardship and public service*. Canadian Public Service Commission, Ottawa 1997
2. Arrow, K. J.: *A Difficulty in the Concept of Social Welfare*. Journal of Political Economy, Vol. 58, s. 328–346
3. Arrow, K. J.: *Social Choice and Individual Values*. John Wiley & Sons, New York 1963
4. Arrow, K. J.: *Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care*. American Economic Review, 53:5, prosinec 1963, s. 941–973
5. Beauchamp, T., Childress, J.: *Principles of Biomedical Ethics*. Oxford University Press, Oxford 2001
6. Bénard, J.: *Capital humain et optimum de second rang*. Le cas des dépenses de santé, CEPREMAP, Paris 1983
7. Bénard, J.: *Veřejná ekonomika I*. Ekonomický ústav, Československá akademie věd, Praha 1990
8. Collard, D.: *Altruism and Economy*. Martin Robertson, Oxford 1978
9. Culyer, A. J.: *Need and the National Health Service*. Martin Robertson, London 1976
10. Danis, M., Clancy, C., Churchill, L.: *Ethical Dimensions of Health Policy*. Oxford University Press, Oxford 2002
11. Durdisová, J. a kol.: *Sociální politika v ekonomické praxi*. Vysoká škola ekonomická, Praha 2005
12. Durdisová, J., Langhamrová, J.: *Úvod do teorie zdravotní politiky*. Vysoká škola ekonomická, Praha 2001
13. Gannon, B., Nolan, B.: *Disability and Labour Market Participation*. The Equality Authority, Dublin 2004
14. Goulli, R., Mertl, J.: *Veřejné prostředky při poskytování zdravotní péče*. In: Aktuálně otázky veřejných financí. Acta Facultatis Aeriai Publici, Univerzita Mateja Bela, Banská Bystrica 2004
15. Goulli, R.: *Sociální stát: degenerační nebo optimalizační proces*. Sborník z konference Sociální stát: hrozba, přítěž nebo příležitost? Fakulta sociálně ekonomická, Univerzita Jana Evangelisty Purkyně, Ústí nad Labem 2004
16. Goulli, R.: *Zdravotnictví a veřejná ekonomie*. In: Analytická, hodnotová a koncepční východiska zdravotní politiky I. Sborník č. 1/2002, Institut zdravotní politiky a ekonomiky, Kostelec nad Černými lesy 2002
17. Hamerníková, B., Kubátová, K.: *Veřejné finance*. Eurolex Bohemia, Praha 2000
18. Haškovcová, E.: *Lékařská etika*. Galén, Praha 2002
19. Kass, H. D.: *Stewardship as a fundamental element in images of public administration*. In: Kass, H. D., Catron, B. (eds.): Images and identities in public administration. Sage, London 1990, s. 113–131
20. Krebs, V. a kol.: *Sociální politika*. ASPI, Praha 2007
21. Lindholm, C., Burstrom, B., Diderichsen, F.: *Does chronic illness cause adverse social and economic consequences among Swedes?* Scandinavian Journal of Public Health, Vol. 29, 2001
22. Mertl, J.: *Ekonomické aspekty zdravotnictví v moderní společnosti*. Disertační práce, Vysoká škola ekonomická, Praha 2007
23. Mertl, J.: *Zdravotnictví v moderní společnosti*. In: Sborník z konference Sociální stát: hrozba, přítěž nebo příležitost? Fakulta sociálně ekonomická, Univerzita Jana Evangelisty Purkyně, Ústí nad Labem 2004
24. Mertl, J., Vychová, H.: *Úloha vzdělání a zdraví v ekonomickém rozvoji*. Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, Praha 2007
25. Musgrave, R. A., Musgrave, P. B.: *Veřejné finance v teorii a praxi*. Management Press, Praha 1994
26. Niskanen, W. A.: *Bureaucracy and Public Economics*. Edward Elgar Publishing, Aldershot 1994



- 27. Potůček, M. a kol.: *Veřejná politika*. Fakulta sociálních věd, Univerzita Karlova, Praha 2006
- 28. Preker, A., Harding, A., Travis, H.: *"Make or buy" decisions in the production of health care goods and services*. Bulletin of WHO, WHO, Geneva 2000
- 29. Rescher, N.: *Distributive Justice*. Bobbs-Merill, Indianapolis 1966
- 30. Romer, P.: *Thinking and Feeling*. American Economic Review, Vol. 90 (2), 2000, s. 439–443
- 31. Saltman, R., Feroussier-Davis, O.: *The concept of stewardship in health policy*. Bulletin of WHO 78, 2000, <http://www.scielosp.org/pdf/bwho/v78n6/v78n6a05.pdf> (10. 3. 2008)
- 32. *The World Health Report 2000*. WHO, Geneva 2000
- 33. Tullock, G.: *The General Irrelevance of the General Impossibility Theorem*. The Quarterly Journal of Economics, Vol. 81, No. 2, May 1967, s. 256–270, <http://links.jstor.org/sici?sici=0033-5533%28196705%2981%3A2%3C256%3ATGIOTG%3E2.0.CO%3B2-S> (12. 4. 2008)
- 34. Tullock, G.: *The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft*. Western Economic Journal, 5, 1967, s. 224–232
- 35. Veatch, R. M.: *A Theory of Medical Ethics*. Basic Books, New York 1980
- 36. Vepřek, P.: *Zdravotnictví řízené občanem – II. kolo reformy zdravotnictví*. Sdružení Občan, Praha 2005, http://www.sdruzeniobcan.cz/files/reforma_obcan_05a.doc (12. 4. 2008)
- 37. Williams, A.: *Being Reasonable about the Economics of Health*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham 1997
- 38. Williams, A.: *Need – an economic exegesis*. In: Economic Aspects of Health Services. Martin Robertson, London 1978
- 39. *Zdraví 21, osnova programu zdraví pro všechny v Evropském regionu WHO*. Ministerstvo zdravotnictví České republiky, Praha 2001

KLÍČOVÁ SLOVA

zdraví, moderní společnost, ekonomie zdravotnictví, zdravotní politika, zdravotní pojištění

ABSTRACT

Current discussion about health policy and the parametrical settings of Czech health care system is nearly solely based on economic arguments, trying to change the behaviour of the patient through various economic tools. This article does not negate this approach and admits its relevance, however tries to widen it by using concepts and approaches leading to the specification of the role of the government in health care. This way it tries to show the relationships and hidden causalities in health care, problems of right for health care and the general health care standard. This methodological approach is crucial for long-term viability and real usability of health care system. The article concludes with the specification of particular government roles, the concepts of stewardship and responsiveness, is based on extensive theoretical background and can be used also as an overview of relevant concepts.

KEYWORDS

health, modern society, health economics, health policy, health insurance

JEL CLASSIFICATION

H51, I11, I18



How to deal with ageing of workforce in the Czech Republic?

- Jan Bruthans » First Faculty of Medicine, Charles University, Prague
- Daniela Bruthansová, Anna Červenková, Věra Jeřábková » Research Institute for Labour and Social Affairs, Prague

* 1. Ageing might have a serious impact on the future of Europe

A substantial demographic change is likely to occur in Europe in the near future as the age group over 40 will form the majority of the population. The age group 15 to 24 will diminish from 25 to 17 per cent, whereas age group 50 to 64 will rise from 25 to 35 per cent [1]. This perspective questions the stability of pension system and therefore most of European countries discuss prolongation of legal retirement age. But the solution can not be as simple as that — the elder should be able to find a convenient place on a labour market and such a place should be suitable to their abilities and performance.

The Czech Republic faces the same challenges. Clearly it could be seen on the ageing ratio (number of inhabitants older then 65 to number of children, that is 0–14 years old) [graph 1]. We may conclude that already in 2010 this ratio would rise over 1.0 and this trend will continue to the future [2].

This situation will reduce available younger workforce, thus forcing employers to cope with older employees. Employers would have to deal with ageing employees or even orient their recruiting strategies towards this age group. A closer co-operation with occupational therapy and company health services would be needed. An employer might find himself forced to change working procedures to accommodate older employees.

2. An insight in ageing

Ageing could not be defined in one simple definition. Therefore, we could adopt three different approaches.

We usually define 65 years as onset of chronological senescence, but from the labour market aspect, sometimes even employee over 45 years is seen as old!

Biological senescence evaluates a particular subject, regardless of age.

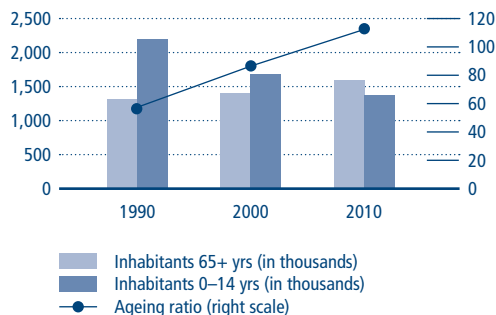
Social senescence describes changes in social roles and needs, manners and funding. The legal retirement age or actual retirement is seen as beginning of social senescence. The actual retirement age is usually lower then the legal one [3] [graph 2].

Ageing is usually associated with stagnation and regression; the society is not able to exploit knowledge, abilities and experience of elder. Moreover, this group is portrayed as doting, rigid and old-fashioned [4]. The life style is adjusted to younger generation and ageism might be the issue — not only in the society, but on the labour market as well.

With age progression, physical abilities diminish, psyche changes and state of health worsens to greater or lower extent. One of the greater determinants of health — and thus also of quality of life — is life style. The greatest risks are: smoking, excessive and unbalanced diet, low physical activity, stress, consumption of drugs, medicines and spirits, improper sexual behaviour but also lack of interest towards healthy manner of life style.



→ **Graph 1 » Ageing ratio (group 65+ to group 0–14)**



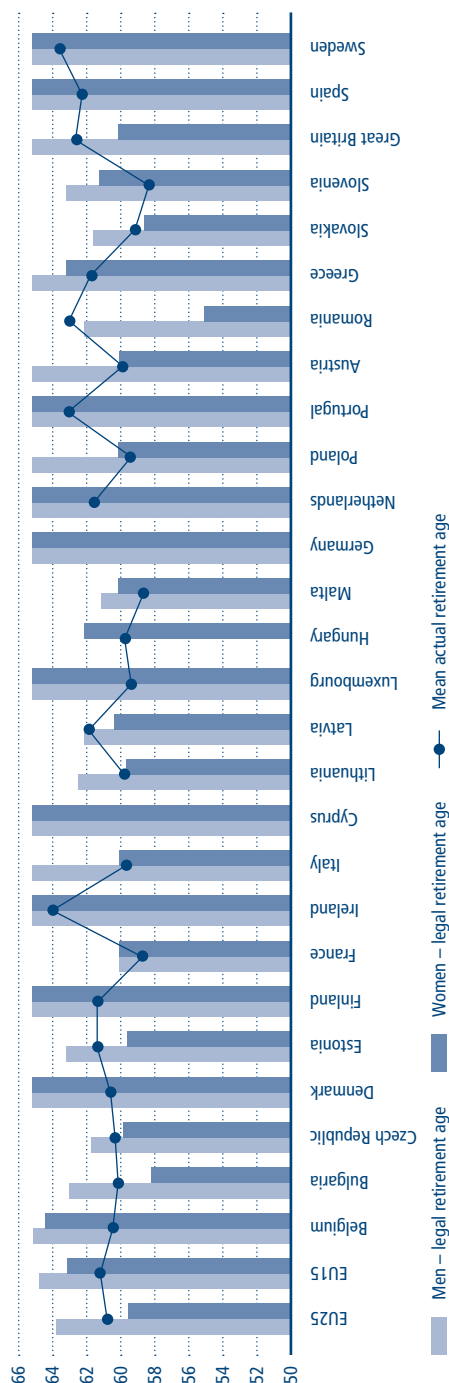
The most frequent diseases comprise motion disorders and carcinomas, but first place is held by cardiovascular disorders. These should be influenced not only by primary prevention (healthy life style, blood pressure and lipid disorders control), but also by secondary prevention (already manifested illness should be guarded and progression should be hampered) – pharmaceuticals play an important role there.

The workplace prevention programs should focus on older individuals and/or individuals with family case history. For example it has been concluded, that physical activities are more effective in diabetes II type then dietary precautions and pharmaceuticals. Although employees might regard rational nutrition and physical activities at work (or during free time, sponsored by employer) as encroachment, they are widely used and accepted by many leading companies throughout the world.

The North Karelia Project has been a very successful population preventive program. Experience gained from that program has been implemented in many following programs and findings were used to create programs for cardiovascular prevention [5].

The working position held by an older employee should correspond to his/her potential. Such a potential should be measured by objective methods, otherwise an employee might find himself on an unsuitable position – regardless of his physical or mental abilities were under- or over-estimated.

Graph 2 » Legal retirement age (men and women) and mean actual retirement age (2005)



3. A situation of elders on labour market in the Czech Republic

National measures for health support in older employees in the Czech Republic still do not catch up with countries that have longer experience in this field [6]. The EU countries already verify recommendations brought by supranational programs. Existing legislation and financial incentives allow this. On the contrary, such mechanisms do not exist in the Czech Republic.

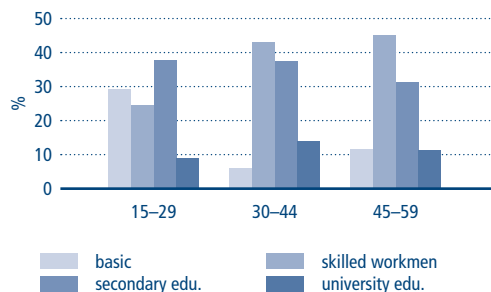
Unemployment in older employees in the Czech Republic is somewhat lower than average (e.g. in the third term of 2006 in group 40 to 54 years was unemployment 6 per cent, in group 55 to 65 5.1 per cent, when average unemployment was 7 per cent) [7]. Also long-term unemployment in these groups does not exceed average figures.

Although above mentioned data might sound optimistic, we could not describe position of elders on the labour market as good. If they lose employment, they have to overcome a lot of obstacles to find a new one. The biggest handicap is insufficient or improper qualification, but subjective factors as ageism also play a crucial role [8].

Higher qualification is a very good protection against eventual unemployment at any age (in the third term of 2006, when average unemployment was 7 per cent, those with basic education were unemployed in 23 per cent, skilled workmen in 8 per cent, individuals with secondary education in 5 per cent, and those with university education in 3 per cent) [7]. Still, we might see lower numbers of individuals with secondary or university education in elders [graph 3]. Also the existing qualification in elders might not be compatible with contemporary requirements.

Therefore, elders should be encouraged to remain active and study throughout their whole professional path. Such a course is postulated in contemporary government effort [9]. The activity of elders should be encouraged by social incorporation, generating of fair opportunities, increasing possibilities of reconditioning, rehabilitation and

Graph 3 » Education of the Czech population in age groups (per cent)



individual development. However, these objectives are still fulfilled only partially.

In order to harmonise its labour law with EU law, the Czech Republic has carried out quite a few legislative specifications and changes, which apply also to elder. However, the ageism (discrimination due to age) is covered in Employment Act only. Anti-discriminatory Act should focus on that, but this norm has still not been accepted.

Only few employers recognise that it is necessary to sustain working potential of their ageing workforce. We should therefore enhance approach of car manufacturer Škoda Auto, a.s., Mladá Boleslav. This company has its program for health support, which encompasses also seniority program. This program guarantees greater protection for some age groups. A senior is a worker who has been employed in Škoda Auto for more than 20 years and is 10 or less years shorter of legal retirement age. The senior has right to be transferred to another suitable position, if his current one is a workplace claimed as unfit for seniors. The senior is also entitled to extra one-day time off with pay per year and on some workplaces to another extra one-week time off with pay per year, the latter is tied to rehabilitation programs. Individual health plans are created, thus establishing motivation for elders and also enabling that the health support program might be evaluated.



→ 4. *Recommended actions*

Following measures should be used as a starting point for development of support programs for health state in elders at workplace. At the same time, recommendation for occupational medicine, health protection authorities, health institutes, research and educational institutions is being formulated.

4.1 Recommendation for enterprise field

Preservation of good working abilities could be positively influenced by improvement of work environment and organisation, by improvement of prevention and by reduction of health risks. Moreover, presbyiatrics aspects should be taken in account. One should implement instruments that would motivate every individual to care actively care for his/her own health.

Improvement of work organisation

- Management should prepare changes in workplaces, positions and workload in advance. Relations between younger and older employees should be surveyed and adjusted. Every company should analyse contemporary and prospect workforce age structure and prepare appropriate human resources plan. Zero tolerance in ageism should be implemented, on the contrary inter-generational co-operation should be endorsed.
- Organisational culture of company should be improved.
- Older employees should be allowed to organise their work — e.g. own work pace and work proceeding, etc. Workplaces suitable for employees with disabilities and diminished work capacity should be defined.
- Flexible working hours should be introduced as this might help in preserving health and learning new knowledge and technologies.
- It is also important to prepare tutorial and training programs for elders and to introduce incentives to attain these programs.

Improvement of work environment and reduction of health risks

- Exposition to harmful workplace factors and physical stress should be decreased by 20 to 30 per cent in older employees. Such a cut-down might be achieved by shortening of exposition time, change in workload, implementing ergonomics or adjusting work and rest schedule. Especially unfavourable working positions, handling of heavy burdens and repetitive work should be reduced.
- Psychosocial environment should be refined — older employees should be sustained and their experience exploited. Bad psychosocial environment increases risk of psychosomatic difficulties, which in turn increase sickness leave and early retirement.

Improvement of occupational medicine

- Intervals between preventive medical examinations should be shortened (in employees older than 50 years to every 3 years).
- Prevention of chronic illnesses and special programs for health support should be implemented. These programs bring promising improvements in working ability of elders.
- Accessible screening examinations should be used and thus some illnesses could be discovered early (e.g. osteoporosis screen, mammography, haemoccult test, preventive urologic and orthopaedic examinations, etc.).
- Periodic preventive medical examinations should be enforced in all employees older than 45 years. These examinations should be directed at:
 - impairment of muscle strength and performance, state of cardiovascular system;
 - changes in eyesight, audition and locomotion system; findings should lead to appropriate changes at workplace and to secure aids for an employee;
- doctor should inform the employee about life and health threatening factors and offer advice how to defend against them; stand-

The activity of elders should be encouraged by social incorporation, generating of fair opportunities, increasing possibilities of reconditioning, rehabilitation and individual development. However, these objectives are still fulfilled only partially.

ardised methods should be used in examinations and results should be recorded systematically for practical, as well as research usage;

- employers and employees should sustain formation of long-term programs for health support and alike overt health initiatives (smoking restriction, alcoholism, nourishment, physical activities), which contribute to health and strength preservation.

4.2 Recommendation for educational and research institutions dealing with preservation and support of employees' health, with research in this field and with tuition of specialists in this field

- Findings from relation between ageing and work should be part of curriculum in fields such as occupational medicine, general medicine, ergonomics and physiotherapy. This should apply also to postgraduate studies.
- Research of workload and needs of elders should be extended. Research should also distinguish between biological symptoms of ageing and effects of life style and environmental factors. Studies should bring new findings that would allow proper utilisation of elder during ageing. These studies should focus not only on theoretical aspects, but should also comprise evaluation and valorisation of work adaptation in older employees.
- Data of occurrence of occupational diseases and retirement due to work inaptitude should be gathered (specifically for sex, type of work and age). Wider databases and further informa-

tion might show methodical picture of older employees and problems they have to face.

5. Conclusions

In the near future, the Czech Republic, as many other European states, will be obliged to resolve ageing of the population. This situation will worsen thorough time.

In order to preserve high standard of living, approach to elders would have to change — also from the work ability viewpoint. Just rising the legal retirement age would not solve that.

International organisations and communities have agreed on great many resolutions and recommendations, and the Czech Republic has reacted accordingly to these acts. Still, a lot has to be done on the national level — e.g. Anti-discriminatory Act has not been introduced (this act is still in legislature process). Moreover, the ageing of the population has to be solved not only on the national level, but also on all levels of society. Employers have to play a key role in this, but their activities remain scarce.

Employers would have to change their attitude towards older employees — just because there would not be enough “young and dynamic” employees! They would have to take care of their elder employees from all aspects. From the aspect of work (allocation of appropriate work due to knowledge, abilities and real working capacity), in co-operation with occupational medicine (primary and secondary prevention, positive motivation for taking care of own health, etc.) and least, but not last employers have to educate their employees.



→ LITERATURE

- [1] www.eurostat.com [homepage on the Internet], 1998
- [2] ÚZIS: *Aktuální informace ÚZIS*. 2004; 39
- [3] www.einclusion-eu.org [homage on the Internet], 2005
- [4] Vidovičová, L., Rabušic, L.: *Věková diskriminace – ageismus: úvod do teorie a výskyt diskriminačních přístupů ve vybraných oblastech s důrazem na pracovní trh*. Výzkumný ústav práce a sociálních věcí – výzkumné centrum Brno, 2005
- [5] Puska, P., Tuomilehto, J., Nissinen, A., Vartiainen, E.: *The North Karelia Project: 20 Year Results and Experiences*. KTL, WHO, 1995
- [6] European Network Workplace Health Promotion (ENWHP): *Final Report – 1998*. Co-operation with the National Contact Offices, 1999
- [7] ČSÚ: *Výběrové šetření pracovních sil*. 2006
- [8] Vyhledal, J., Mares, P.: *Changing Hazards and Opportunities on the Labour Market*. Research Institute for Labour and Social Affairs, Dep. in Brno, 2006, ISBN 80-87007-07-7
- [9] *National Programme of Preparation for Ageing for 2003–2007 of the Czech Republic*. Ministry of Labour and Social Affairs, Prague 2003

KLÍČOVÁ SLOVA

pracovní síla, stárnutí, zdravotní rizika, pracovní lékařství, organizace práce, trh práce

ABSTRACT

This paper covers perspective problem of ageing of workforce in the Czech Republic from medical, political, economical and social aspects. Contemporary situation is presented and possible solutions are outlined. In the near future, the Czech Republic, as many other European states, will be obliged to resolve ageing of population. Simple changes in work organisation might help to decrease physical and psychical stress of older employees; measures endorsing healthy life style might influence health of employees in the long-term perspectives. Only few employers in the Czech Republic have such programs (e.g. Škoda Auto, a. s., Mladá Boleslav). Suggestions and recommendations, published in this paper, are based on experience of other countries, from measures implemented and proven elsewhere and from tokens that have risen from international evaluation of effective endorsement of health. All suggested changes and recommendations can not be fully executed in short time horizon, on the contrary, long-term explicit proceedings have to be implemented. In order to accomplish this task further international co-operation between the Czech Republic and European Commission and Regional office of WHO should be undertaken.

KEYWORDS

workforce, ageing, health risks, occupational medicine, organisation of work, labour market

JEL CLASSIFICATION

E24, H51, I18

x

Legislativa REACH a české národní zájmy

► Mgr. Ing. Petr Wawrosz » NEWTON College, a.s.¹

- * Dne 1. listopadu 2008 vstoupila v účinnost novela zákona č. 356/2003 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích a o změně některých zákonů (samotná novela má číslo 371/2008 Sb.). Tento zákon implementuje do našeho právního řádu nařízení Evropského parlamentu o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek – tzv. REACH.²

Projednávání zákona nebylo zcela jednoduché³ – zejména v jeho závěru, kdy zákon vetoval prezident republiky Václav Klaus. Ten v odůvodnění svého veta mj. uvedl: „Zákon, který implementuje do našeho právního řádu nařízení Evropského parlamentu o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek – tzv. REACH, považuji za koncepčně chybný, vzhledem k potenciálním a diskutabilním přínosům za neúměrně nákladný a vysoce zatěžující podnikání a soukromý sektor v míře, jakou náš dosavadní právní řád nezná. Souvislost s ochranou zdraví a bezpečí občanů je přitom přinejmenším velmi sporná. Zákon ruší dosavadní – a dodávám přiměřeně fungující – právní úpravu regulující chemický průmysl a nahrazuje ji novou celoevropskou a centralistickou „chemickou politikou“. Jde o bezprecedentní krok, který převádí veškerý chemický průmysl – a to i těch

nejmenších producentů – pod přímou kontrolu evropských byrokratů. Česká republika tak ztrácí významnou část svých kompetencí a tím i kontrolu nad klíčovým průmyslovým odvětvím. Ztrácí ji navíc ve prospěch dalšího nevoleného orgánu EU, „Evropské agentury pro chemické látky“. Nejde tak jen o nějaké další opatření EU nebo o další z mnoha směrnic. Jde o úplné ovládnutí celého chemického průmyslu. Zákon zásadním způsobem změní podmínky výroby a obchodování s tímto druhem produktů. Náklady související s povinností zavést opatření vzešlá ze závěrů hodnocení rizik, náklady související s hledáním náhrad za látky, které nebudou moci být dále používány, ale i náklady administrativní jsou na hranici únosnosti pro celé průmyslové odvětví. Dopadnou jak na veřejnou správu, tak především na podnikatelský sektor, v němž nejohroženější skupinou budou v této souvislosti menší a střední podniky, čímž bude ohroženo vnitřní konkurenční prostředí. Přijetí této normy přinese i růst cen chemických výrobků, což vlastně znamená prakticky všech výrobků. To přispěje i k menší konkurenceschopnosti českého a celoevropského chemického průmyslu oproti producentům z jiných částí světa. Snížení konkurenceschopnosti pak povede i ke snížení zaměstnanosti a ke snaze produ-



¹ Článek byl zpracován v rámci projektu Národního programu výzkumu II č. 2D06028 „Hodnocení postavení České republiky a její schopnosti rozpoznávat a prosazovat vlastní zájmy v evropské a světové ekonomice“.

² Zkratka REACH vznikla z následujících hlavních základních prvků systému: Registration — registrace chemických látek, Evaluation — hodnocení látek, Authorization — autorizace (povolování) použití látek v přípravcích nebo výrobcích, které jsou uváděny na trh, Chemicals — chemické látky.

³ Komplikace byly i při schvalování nařízení v Evropském parlamentu. Popsal je mj. poslanec tohoto parlamentu Vladimír Železný ve svém vystoupení na semináři Centra pro ekonomiku a politiku, které se problematikou REACH zabývalo. S textem jeho projevu se lze seznámit v publikaci „Chemická směrnice REACH“, Centrum pro ekonomiku a politiku, Sborník č. 54/2007, Praha 2007. Pokud jsou tam uvedena fakta pravdivá, je nutno konstatovat, že nařízení nebylo přijato příliš demokratickým způsobem.

→ centů přemístit své výroby do těch zemí, kde je legislativa výrazně liberálnější. Země, které z těchto důvodů výrobci opustí, přijdou samozřejmě i o výnos daní placených těmito výrobci. Jako problematické vidím na novele i přesunutí velké části zbylých regulačních a kontrolních pravomocí na Ministerstvo životního prostředí ČR a na Českou inspekci životního prostředí. Pod pláštíkem ochrany životního prostředí dochází k pozvolnému, ale soustavnému přesunu regulačních a kontrolních pravomocí v nejdůležitějších oblastech národního hospodářství pod střechu jednoho ministerstva, které v mnoha směrech již nepodléhá vládě a Parlamentu ČR, ale – jako v případě této novely – vzdálené agentuře úředníků v Helsinkách. Takovéto nařízení nepotřebujeme my, ani celá EU. Neexistuje žádný důvod dále zpřísňovat v této oblasti legislativu. Lidé dnes nejsou nijak nebezpečně ohrožováni chemickými látkami, ochrana životního prostředí je přísná již teď, a to nejen v oblasti chemických látek. Hodnocení dopadů tohoto zákona v důvodové zprávě je jednostranné a zlehčuje dopady na český chemický průmysl. Zákon je mimo jiné příkladem bezdůvodné aplikace tragicky mylného pojetí principu předběžné opatrnosti, který bez ohledu na důsledky blokuje nejružnější lidské aktivity. Varovné je i to, že tato rozsáhlá změna legislativy byla v Poslanecké sněmovně i v Senátu přijata prakticky bez diskuse. Ve sněmovně vystoupila jedna poslankyně (s kritickými připomínkami), v horní komoře nevystoupil žádný senátor. Věřím, že mé vrácení tohoto zákona Poslanecké sněmovně k novému projednání je příležitostí k zahájení této doposud chybějící politické diskuse. Výsledkem podle mého přesvědčení musí být svobodnější právní prostředí, regulující lidské chování jen v míře zcela nutné a dokonale zdůvodněné.“

Jakkoliv je problematika chemických látek navýsost odbornou problematikou zejména ve své původní oblasti – tj. chemie, veto prezidenta republiky ukazuje, že je rovněž problematikou ekonomickou, politickou, ekologickou apod. V odůvodnění svého veta prezident republiky mj. rovněž vyjadřuje svou obavu ze ztráty samostatnosti ve-

řejnoprávních orgánů v oblasti kontroly chemických látek. Svým způsobem tak vyjadřuje obavu z ohrožení národních zájmů ČR. Má proto smysl danou problematiku podrobněji rozebrat.

1. Nařízení č. 1907/2006

1.1 Základní principy

Samotná novela zákona o chemických látkách navazuje na nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 ze dne 18. prosince 2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek, o zřízení Evropské agentury pro chemické látky. Jak známo nařízení Evropské unie jsou bezprostředně použitelná, tj. jsou právními akty, které jsou obecně a přímo závazné. Vztahují se na všechny účastníky integrace (členské státy i osoby pod jejich jurisdikcí) a stávají se součástí jejich právního řádu ihned pro svém schválení. Pokud jsou v rozporu se zákony některého členského státu, mají přednost. Vždy platí nařízení ES, nikoli ustanovení domácího práva, které mu odporuje. Nařízení platí v každém členském státě přímo, aniž by muselo a mohlo být transformováno do národního právního řádu. Lze jej proto označit za evropský zákon. Členský stát nemůže, i kdyby chtěl, zabránit platnosti nařízení uvnitř svého právního řádu. Řadu povinností tedy přináší českým subjektům již samotné nařízení.

Nařízení č. 1907/2006 nahrazuje asi 40 evropských právních předpisů. Sjednocuje postupy pro „staré“, existující látky (přibližně 100 tisíc chemických látek, které byly na trhu před 18. 9. 1981), pro které platila jiná, „mírnější“ pravidla, a pro „nové“ látky (zhruba 4 tisíce látek, které byly uvedeny na trh po tomto datu). Nové chemické látky se musejí testovat, u starých tato povinnost nebyla. Tato pravidla komplikovala výzkum a inovace a EU začala zaostávat za ostatními vyspělými státy. Za hodnocení rizika byly do přijetí nařízení zodpovědné státní orgány jednotlivých států, a proto nebylo možné zaměřit se na specifická použití chemických látek. Proto nařízení REACH nově po-

žaduje, aby ti, kteří vyrábějí či uvádějí na trh chemické látky v množství přesahujícím 1 tunu na společnost a rok, **kontrolovali rizika** a dokázali, že požadavky ochrany zdraví i životního prostředí splňují. Cílem nařízení je především:

- Zavedení jednotného systému registrace pro nové chemické látky, ale i chemické látky již zavedené v časovém horizontu 11 let.
- Přenesení břemena hodnocení rizik chemických látek z vládních institucí na výrobce a dovozce.
- Stanovení povinnosti i pro následné uživatele chemických látek poskytovat informace o nebezpečnosti přípravků, respektive výrobků a eventuálně zajišťovat další zkoušení.
- Zavedení schvalovací procedury povolení pro zvláště nebezpečné chemické látky.

V preambuli daného nařízení se uvádí: „*Toto nařízení by mělo zajistit vysokou úroveň ochrany lidského zdraví a životního prostředí a volný pohyb látek samotných a obsažených v přípravcích a v předmětech a současně zvýšení konkurenceschopnosti a inovace. Toto nařízení by rovněž mělo podpořit rozvoj alternativních metod hodnocení rizik látek. Účinného fungování vnitřního trhu pro látky lze dosáhnout, pouze pokud se požadavky kladené na látky nebudou mezi členskými státy podstatně lišit. Podle prováděcího plánu přijatého dne 4. září 2002 na světové vrcholné schůzce o udržitelném rozvoji v Johannesburgu se Evropská unie snaží dosáhnout do roku 2020 toho, aby byly chemické látky vyráběny a používány způsobem, který minimalizuje významné nepříznivé účinky na lidské zdraví a životní prostředí.*“

Obecně lze souhlasit s názorem, že chemické látky vedle svého nesmírného přínosu – díky chemickým látkám je možno produkovat řadu vysoce náročných statků a uspokojovat lidské potřeby – mohou rovněž zatěžovat nebo poškozovat lidské zdraví a životní prostředí. Určitý vliv na zdraví a životní prostředí má nepochybně každá lidská čin-

nost a rozhodně je třeba odmítnout argument, že ochrana zdraví a životního prostředí má absolutní prioritu, protože potom by vskutku nebylo možno vykonávat žádnou aktivitu a lidé by žili, jak zdůrazňují někteří kritikové předpisů v oblasti REACH,⁴ na úrovni doby kamenné. Problémem však je, pokud producenti, prodejci nebo uživatelé chemických látek poškozují zdraví jiných či životní prostředí svého okolí, aniž by s tím ostatní osoby (tedy vlastníci sebe sama, případně vlastníci životního prostředí) vyslovili souhlas. Ekonomická teorie v daném případě hovoří o negativních externalitách. Důvody, proč dané jevy nastávají, jsou obecně poměrně dobře známy – poškozených je příliš mnoho, jejich náklady na obranu jsou vysoké, škoda je často nepřímá, původce škody lze jen obtížně jednoznačně určit a ještě obtížněji lze definovat příčinný vztah mezi jeho jednáním a škodou. V mnoha případech navíc škoda nevznikne hned, ale za dlouhou dobu – chemické látky jsou typickým příkladem produktu, u kterého jeho škodlivé účinky nemusí být hned známy.

Ze všech těchto důvodů se poškození obtížně brání a původci škody nemusí škodu hradit. Důsledek daného stavu ekonomická teorie rovněž zná: producenti mají nižší náklady (nejsou v nich zahrnuty náklady na úhradu škod) a produkují vyšší množství, než jaké by produkovali, pokud by škodu hradili. Pokud se poškozený není schopen bránit, tak i velcí kritikové státních zásahů připouštějí, že v daném případě by stát měl zasáhnout a škodám zamezit. Jedním ze způsobů, jak toho dosáhnout, je, že stát stanoví určitá pravidla, která musí producenti splňovat – např. že jejich statky musí mít určité vlastnosti. V podmínkách volného pohybu zboží se dané vlastnosti nemohou vztahovat pouze na statky domácích producentů, ale i na dovážené statky. Aby byl pohyb statků mezi jednotlivými státy možný, je nutné, aby tyto státy stanovily daná pravidla pokud možno co nejpodobněji – budou-li státy A a B mít na identickou

→

⁴ Vzhledem k tomu, že danou problematiku řeší řada předpisů, bude v textu pro všechny předpisy, které se problematiky REACH dotýkají, použito dané slovní spojení.

- chemickou látku, která se produkuje v obou zemích, zcela odlišné požadavky, jaké vlastnosti musí splňovat, je zřejmé, že taková látka nebude mezi těmito státy obchodována.

K základním principům nařízení č. 1907/2006 patří:

- Nařízení ukládá zvláštní povinnosti výrobcům, dovozcům a následným uživatelům látek samotných a obsažených v přípravcích a předmětech. Nařízení je založeno na zásadě, že průmysl by měl vyrábět, dodávat nebo používat látky nebo je uvádět na trh s takovou odpovědností a péčí, jakou jen lze vyžadovat v zájmu zajištění toho, že za rozumně předvídatelných podmínek nebude ani lidské zdraví ani životní prostředí nepříznivě ovlivněno.
- Všechny dostupné a relevantní informace o látkách samotných a obsažených v přípravcích a předmětech by měly být sbírány na pomoc při zjišťování nebezpečných vlastností a doporučení týkající se řízení rizik by měla být systematicky předávána prostřednictvím dodavatelských řetězců, jak je rozumně potřeba, s cílem zabránit nepříznivým účinkům na lidské zdraví a životní prostředí. V rámci dodavatelského řetězce by mělo být ve vhodných případech navíc podporováno poskytování technického poradenství na podporu řízení rizik.
- Odpovědnost za řízení rizik souvisejících s látkami by měly nést fyzické nebo právnické osoby, které tyto látky vyrábějí, dovážejí, uvádějí na trh nebo používají. Informace o provádění tohoto nařízení by měly být snadno přístupné, zejména pro malé a střední podniky.
- Odpovědnost za posuzování rizik a nebezpečí látek by měly nést v první řadě fyzické nebo právnické osoby, které látky vyrábějí nebo dovážejí, avšak pouze v množství přesahujícím určitý objem, což jim umožní nést s tím spojené zatížení. Fyzické nebo právnické osoby, které zacházejí s chemickými látkami, by měly přijmout nezbytná opatření k řízení rizik na základě posouzení rizik látek a měly by příslušná doporučení předat ve směru dodavatelského řetězce. Součástí toho by mělo být náležitým a průhledným způsobem popisovat, zaznamenávat a oznamovat rizika plynoucí z výroby, použití a odstraňování každé látky.
- Výrobce, dovozce a následný uživatel by měli být povinni určit vhodná opatření k řízení rizik potřebná k zajištění vysoké úrovně ochrany lidského zdraví a životního prostředí před důsledky výroby, uvedení na trh nebo používání látky samotné nebo obsažené v přípravku nebo v předmětu. Je-li to však považováno za nedostatečné a jsou-li právní předpisy Společenství odůvodněné, měla by být stanovena patřičná omezení.
- Ustanovení týkající se registrace by proto měly od výrobců a dovozců vyžadovat, aby vytvářeli údaje o látkách, které vyrábějí nebo dovážejí, aby tyto údaje používali k posouzení rizik souvisejících s těmito látkami a aby připravovali a doporučovali vhodná opatření pro řízení rizik. S cílem zajistit plnění těchto povinností a z důvodu průhlednosti by mělo být k registraci třeba, aby předložili agentuře dokumentaci, která obsahuje veškeré tyto informace. Registrovaným látkám by měl být umožněn pohyb na vnitřním trhu.
- Ustanovení o hodnocení by měla stanovit následná opatření po registraci, a to umožněním ověřovat, zda jsou registrační údaje v souladu s požadavky tohoto nařízení, a případně umožněním získávat další informace o vlastnostech látek. Pokud je agentura⁵ ve spolupráci s členskými státy toho názoru, že látka představuje nebezpečí pro lidské zdraví nebo životní prostředí, měla by po začlenění látky do průběžného akčního plánu Společenství pro vyhodnocování látek zajistit její vyhodnocení, přičemž by se měla spoléhat na příslušné orgány členských států.

⁵ Myslí se Evropská agentura pro chemické látky (ECHA), její sídlo je v Helsinkách. Dále se v textu článku pod slovem agentura rozumí ECHA.

- Občané EU by měli mít přístup k informacím o chemických látkách, jejichž účinkům mohou být vystaveni, aby mohli přijímat informovaně rozhodnutí o používání chemických látek.

1.2 Princip předběžné opatrnosti

Obecně lze konstatovat, že k hlavním principům daného nařízení patří, že nelze produkovat látky, které nezískají registraci u agentury. Agentura by měla potom zajistit, aby výše uvedené principy nařízení byly naplněny, tj. aby se, pokud možno, neprodukovaly látky poškozující zdraví občanů a životní prostředí (včetně jeho součástí, tj. i život a zdraví zvířat). Má se tak zabránit negativním externalitám, které jsou s produkcí chemických látek spojeny. Klíčovou roli v celém přístupu hraje princip předběžné opatrnosti – byl zmíněn již ve vetu prezidenta republiky. Podívejme se proto na něj blíže.

Princip předběžné opatrnosti říká, že vždy, když existuje riziko možného nebezpečí, je třeba jednat tak, jako by toto nebezpečí bylo reálné. A to i v případě, že riziko není zcela stoprocentně ověřené – „když existuje alespoň předběžný vědecký názor, že je opodstatněný důvod k obavám před riziky poškození životního prostředí či zdraví lidí, živočichů a rostlin, která by mohla narušit základní princip vysoké úrovně ochrany životního prostředí“. Předběžná opatrnost nás tedy vyzývá k tomu, abychom zabránili škodě předtím, než k ní dojde. To znamená, že tam, kde existuje vědecký doklad o tom, že aktivita ohrožuje volně žijící organismy, prostředí či lidské zdraví, měla by být přijata ochranná opatření, i když neexistuje úplná vědecká jistota, že ke škodě může dojít.

Z filosofického hlediska je třeba prohlásit, že ve vědě nikdy neexistuje naprostá vědecká jistota. Naše poznání je vždy omezené, vždy žijeme s určitou neznalostí, tajemstvím, neznajíce všechny zákonitosti světa, ve kterém přebýváme, neznajíce

ani všechna tajemství lidského těla a mysli. Vědecké teorie se přitom neustále vyvíjejí, mnohdy vzájemně popírají, respektive do určité míry překonávají – již klasickým učebnicovým příkladem je překonání newtonovské fyziky Einsteinovou teorií relativity. Na řadu otázek nemají vědci shodný názor. Z tohoto pohledu lze chápat obavy kritiků principu předběžné opatrnosti, které v kostce říkájí: stačí, aby několik málo vědců prohlásilo, že může dojít k poškození životního prostředí či zdraví lidí, živočichů a rostlin, již bude tento postoj vydáván za předběžný vědecký názor a budeme nuceni se jím, pokud budeme povinni aplikovat princip předběžné opatrnosti, zabývat, budeme muset zkoumat, zda daný názor je oprávněný či nikoliv. To zvýší firmám náklady, zdrží uvádění produktů na trh a celkově povede k tomu, že naše potřeby budou uspokojovány v menší míře.

Některé názory kritiků má smysl ocitovat. Např. poslanec Evropského parlamentu Hynek Fajmon píše:⁶ „Jedním z podstatných rysů lidské společnosti je to, že si z generace na generaci předává informace a zkušenosti o správném a efektivním chování, které eliminuje riziko pro život každého člověka a naopak mu přináší prospěch. Na druhé straně je ale podstatným rysem lidské povahy také snaha o inovaci a posouvání hranice lidských obzorů. Tato snaha je podstatou vynálezectví, učení se, vzdělanosti a také objevitelství. Zkoumání a objevování nových věcí a technologií ale vždy přináší jisté riziko. Když Kryštof Kolumbus poprvé vyplul směrem na západ do Indie, vůbec si nebyl jistý tím, zda a kam dopluje. Podobně velké riziko podstupovali první lidé, kteří začali jezdit auty nebo létat letadly. Důležitá je skutečnost, že lidská společnost – a zvláště potom civilizace Západu – našla recept na to, jak skloubit oba tyto rysy lidského přístupu ke světu do funkčního a široce aplikovatelného celku. Na jedné straně tak v západní společnosti existují vynálezci, objevitelé, podnikatelé a další tvůrčí profese, které posunují lidské poznání dále a nesou



⁶ Citováno z Fajmon, Hynek: Slovníček evropských levicových pojmů. 15. Princip předběžné opatrnosti (Precautionary Principle). <http://www.hynek-fajmon.cz/cze/stranka.php?ID=756>.

- za své objevy osobní odpovědnost včetně rizika ztráty života, a na straně druhé pak učitelé, kteří nabyté vědomosti předávají dalším generacím, a řadoví občané, kteří objevů a vynálezů využívají v praktickém životě... Proč to všechno připomínám? Proto, že princip předběžné opatrnosti toto naše úspěšné dědictví odvrhne a nahrazuje přístupem, který je radikálně odlišný a pro další rozvoj západní civilizace nebezpečný. Uplatnění principu před-

prostředí tím, že vypouští do ovzduší skleníkové plyny, a tím podporuje globální oteplování. A je škodlivý také pro bezpečnost účastníků silničního provozu. Podobně by mohl být podle principu předběžné opatrnosti zakázán i kuchyňský nůž, protože se jím dá zabít člověk. Motorová pila by měla být rovněž zakázána, protože se s ní dá rychle vykácet tropický prales, a ohrožují se tak plíce naší planety.“

Princip předběžné opatrnosti nás vyzývá k větší odpovědnosti, nutí nás, abychom více přemýšleli o důsledcích našeho konání. Jinými slovy chce po nás, abychom se chovali zrale, rizik se nebáli, ale ani je nepodceňovali.

běžné opatrnosti má totiž za cíl úplnou eliminaci rizika. Což v praxi podvazuje inovační proces... Jednoduše řečeno, princip předběžné opatrnosti nabízí novou možnost regulace v oblasti výzkumu a vývoje, v oblasti zemědělství a potravinářství, energetiky, dopravy, životního prostředí a mnoha dalších. Uplatňování principu předběžné opatrnosti zároveň vede k tomu, že na inovátory jsou přeneseny všechny náklady za rizika spojená s uplatněním inovací – v praxi jdoucí nad rámec povolovacího řízení dle platných zákonů –, což má nedozírné následky pro inovační potenciál všech společností, které jej uplatňují (nebo hodlají uplatňovat)... Evropský soudní dvůr před několika lety rozhodl, že italská vláda má právo zakázat používání GMO plodin s odvoláním na uplatnění principu předběžné opatrnosti. Ve svém odůvodnění doslova uvedl: „Žádná lidská technologie by se neměla užívat, dokud se neprokáže její neškodnost pro lidi a životní prostředí.“ Takový postoj Evropského soudního dvora je těžkou ranou pro všechny, kdo se snaží o inovace. Podle tohoto zdůvodnění je totiž možné zakázat úplně cokoli. Představte si, že by se nyní nově ucházel o souhlas s obecným užíváním automobil. Při uplatnění principu předběžné opatrnosti by nikdy nemohl být schválen k použití, protože podle současného evropského kánonu škodí životnímu

Lze souhlasit s Hynkem Fajmonem, že s inovacemi, s objevováním nového jsou vždy spojena rizika a vyžadovat jejich totální eliminaci by skutku znamenalo zamezit jakékoliv lidské aktivitě. Protože z principu věci nelze u žádné technologie prokázat její neškodnost pro lidi a životní prostředí, lze mít pochybnosti o příslušných soudních rozhodnutích, které podobné požadavky stanoví. Princip předběžné opatrnosti je poměrně vágní princip – je definován příliš široce a obecně a jeho zneužití je možné. Na druhou stranu tento princip ve své podstatě právě vychází ze skutečnosti, že prakticky každá lidská aktivita je spojena s nějakým rizikem, možností vzniku škody. Pokud kvůli tomuto nebezpečí neděláme nic, je to špatně. Pokud však riziko a nebezpečí zcela ignorujeme, nezabýváme se jimi, případně pokud riziko přenášíme na druhé, škodu, kterou svou aktivitou způsobíme, nehradíme, je to rovněž špatně. Princip předběžné opatrnosti nás vyzývá k větší odpovědnosti, nutí nás, abychom více přemýšleli o důsledcích našeho konání. Jinými slovy chce po nás, abychom se chovali zrale, rizik se nebáli, ale ani je nepodceňovali. Činí nás tak plnohodnotnějšími, zralejšími bytostmi.

Lidé inovují proto, že z inovace očekávají zisk, užitek apod. Inovátor nutně riskuje, neví, zdali

bude úspěšný, zdali je jeho myšlenka správná, zdali se ujme apod. Pokud prorazí, získává právě přínos – v případě zisku lze svým způsobem hovořit o monopolním zisku (ekonomická teorie jako jeden z monopolů uznává dočasný monopol vzniklý na základě inovace). Je však správné, aby inovátor nesl náklady spojené se svými aktivitami a aby byl zodpovědný i za škody, které způsobí. Pokud inovátor nehradí škody, jež svou aktivitou způsobí, poškozuje vlastnická práva druhých úplně stejně jako jiná osoba, jež škody nehradí, tj. způsobuje negativní externalitu, což by mělo být omezováno. Samozřejmě z hlediska vymezení škody je nutno postupovat rozumně – nelze po inovátorovi chtít, aby hradil všechna myslitelná poškození. Ilustrativně řečeno: „Bylo by chybou chtít po vynálezci automobilu, aby odškodňoval chovatele koní, kterým kvůli vynálezu automobilu klesl zisk.“

O tom, že princip předběžné opatrnosti má svůj smysl, je přesvědčen mj. Bedřich Moldan, který je stejně jako Hynek Fajmon zákonodárce, dokonce za stejnou politickou stranu.⁷ Princip předběžné opatrnosti hájí na jednom konkrétním příkladě:⁸ „Odhaduje se, že z odkaliště zlatého dolu u rumunského města Baia Mare uniklo průrvou v hrázi – způsobenou blíže neurčenými příčinami – okolo 100 tun kyanidu sodného a podobně vysoké množství toxických těžkých kovů. Kyanid se v přírodě poměrně rychle rozkládá, takže po několika měsících přestane být nebezpečný. Těžké kovy jsou z tohoto hlediska horší. Postupně se sice někde usadí, například na dně řeky, ale představují trvalou hrozbu, protože svou jedovatost neztrácejí a mohou být znovu uvolněny třeba při povodni. Hlavním nebezpečným činitelem je ovšem v tomto případě kyanid, protože patří mezi extrémně jedovaté látky. Smrtelná dávka pro člověka je okolo 0,1 g, což znamená, že teoreticky by oněch sto tun dokázalo usmrtit okolo jedné miliardy lidí. Kyanid je jedovatý pro všechny živočichy bez rozdílu a v menší míře i pro

rostliny, prostě pro všechno, co dýchá. Kyanovodík, velmi příbuznou plynnou sloučeninu, používali nacisté jako smrtícího plynu v plynových komorách koncentračních táborů a kyanidové pelety jsou oblíbenou zbraní románových špiónů. Obrovské množství prudkého jedu, který se dostal několika přítoky do řeky Tisy v Maďarsku, muselo spolehlivě zahubit všechno živé v řece, jed se dále šířil potravním řetězcem i podzemní vodou a zcela jistě mu padnou za oběť i jiní než vodní živočichové a rostliny. Zatím nemáme dost zpráv o skutečném průběhu havárie, avšak vše naznačuje, že hlavní příčinou byla trestuhodná laxnost, nedbalost těžební společnosti. Scénář katastrofy byl patrně velmi prozaický: postupné nahromadění nepořádku, zanedbání technologických pravidel a norem a nakonec asi nešťastná shoda okolností. Je ostatně známo, že více než 90 % průmyslových havárií všech typů je způsobeno lidským faktorem, nikoliv selháním techniky či přírodními silami. V románech způsobují katastrofy živly či teroristé, v reálném životě nezodpovědní lidé. To je ovšem hlavní důvod, proč nikdy nelze havárie vyloučit zcela a úplně. Pravděpodobnost povodně, zemětřesení či jiných podobných událostí dokážeme odhadnout a více méně s nimi počítat, avšak „lidský faktor“ je nevyzpytatelný. Jestliže je riziko vysoké, a v případě nahromadění značného množství velmi toxické substance (například v odkališti) je vysoké mimořádně, je nutno postupovat zásadně jinak než podle přesných propočtů pravděpodobnosti na základě znalosti technologie a přírodních podmínek. Potenciálnímu nebezpečí, pokud je skutečně veliké, je nutno čelit tak, že vůbec nepřipustíme jeho vznik. Pro těžbu zlata je poselství jasné: Buď při svých technologických vůbec nebudete používat vysoce rizikových postupů, nebo své operace musíte provádět tam, kde nikoho neohrozíte. Nevím, jestli takové místo vůbec na zemi existuje, ale určitě neexistuje v Evropě. Tento kontinent je prakticky všude hustě zabydle-



⁷ Bedřich Moldan je senátorem Parlamentu ČR.

⁸ Citováno z Moldan, Bedřich: Otrávená Tisa a princip předběžné opatrnosti. <http://www.czp.cuni.cz/Osoby/Moldan/Publikace/t135.htm>.

→ *ny, a tedy vůči jakékoliv větší havárii mimořádně zranitelný. Takovýto postup se podle mezinárodně uznané terminologie nazývá principem předběžné opatrnosti. V této souvislosti si nemohu nevzpomenout na jednu naši vlastní kauzu: návrh těžby zlata u Mokrska. Technologická zařízení, jistě mnohem spolehlivější než v Rumunsku, ale přesto s použitím toxického kyanidu, měla být pár set metrů od Vltavy nad Prahou.“*

B. Moldan podle našeho názoru správně argumentuje tím, že pokud je riziko nějaké činnosti extrémně vysoké, neměli bychom tyto činnosti provádět. O tom, zda je riziko vysoké či nikoliv, pochopitelně budou mezi lidmi vznikat spory. V nich však už jde věcně argumentovat, lze nastavit mechanismy posuzování včetně odvolání proti případnému zákazu nějaké činnosti – správní úřady, nezávislé vícestupňové soudnictví apod. Odpůrci principu předběžné opatrnosti mohou namítat, že v minulosti inovátoři nemuseli žádat o povolení, že rovnou inovovali. S tím lze souhlasit, problém je, že odpůrci nerozlišují mezi jednotlivými inovacemi⁹ ani nerozlišují, že v mnoha případech lze potenciální riziko odhadnout a s relativně velkou přesností kvantifikovat. Čili bylo by chybou zakazovat jakoukoliv inovaci. Pokud však inovace¹⁰ může způsobit velkou bezprostřední škodu typu velkého jasně definovaného poškození životního prostředí, zdraví, životů apod., má smysl ji odmítnout.

1.3 Kontrola procesu registrace

V předcházejícím textu jsme zmínili, že jedním z klíčových prvků nařízení č. 1907/2006 je princip „bez registrace nelze chemickou látku produkovat“. Lze zde rozumět obavám, že o registraci budou rozhodovat nevolení úředníci, kteří problematice nerozumí – třeba proto, že nemají příslušné

vzdělání, takže neškodnou látku mohou zakázat a škodlivou povolit. Při rozhodování navíc mohou být uplatněna jiná kritéria, proč rozhodnout určitým způsobem – např. snaha politiků, kteří úředníky jmenují, aby byli opět zvoleni. Má proto smysl prozkoumat, jaká oprávnění mají podnikatelé¹¹ v případě zamítnutí jejich registrace.

Proces je vcelku standardní: v rámci agentury se lze odvolat k odvolacímu senátu, a pokud i jeho rozhodnutí bude záporné, lze podat žalobu k Evropskému soudnímu dvoru (respektive Soudu prvního stupně). Lze samozřejmě diskutovat, bude-li odvolací senát nestranný, že jeho členové, kteří jsou zaměstnanci agentury, mohou při svém rozhodování spíše hájit stanovisko agentury než dotčeného podnikatelského subjektu. Vědomě jsme proto uvedli, že proces je standardní – rozhodování agentury lze přirovnat ke správnímu řízení v domácím právním řádu. A pro správní řízení je charakteristické, že o odvolání rozhoduje nadřízený orgán, a pokud tento orgán není, tak speciální orgán v rámci úřadu, který rozhodnutí vydal. Rovněž je zde standardní, že soudní žaloba je možná teprve tehdy, když i odvolací orgán rozhodne v neprospěch žadatele.

Poněkud méně příznivá je skutečnost, že proces registrace je spojen s řadou poplatků, které musí podnikatelé hradit. Zde lze rozumět argumentům prezidenta republiky, že legislativa v oblasti REACH zvýší náklady podnikatelů. Vedle těchto zjevných nákladů, které musí podnikatelé někomu bezprostředně hradit (ekonomická teorie by řekla „explicitních nákladů“), nesmíme zapomínat ani na náklady obětované příležitosti – registrací podnikatelé ztrácejí čas, místo registrace by mohli dělat něco jiného. Lze souhlasit i s názorem, že explicitní náklady subjektů žádajících o registraci nebudou zahrnovat pouze poplatky spojené s podáním a vyřizováním žádosti, ale i řadu

⁹ Připomeňme zde, že už jeden z průkopníků teorie inovací Joseph Schumpeter rozlišoval přinejmenším sedm inovačních řádů.

¹⁰ A inovace ve smyslu něco nového je i nový důl na zlato.

¹¹ Předpokládáme, že žádost o registraci budou pokládat v naprosté většině případů podnikatelské subjekty. Ostatně se nařízení nevztahuje na chemické látky používané k vědeckým, výzkumným a výukovým účelům.

dalších nákladů — na zastupování, korespondenci apod. Je však třeba zároveň zdůraznit, že vlastní proces registrace a autorizace (autorizace se týká zvláště nebezpečných chemických látek) není extrémně složitý, a nemusel by tedy podnikatele nadměrně zatěžovat. Jistě se můžeme ptát, proč vlastně povinnost registrace existuje, a jistě můžeme argumentovat, že v minulosti podobné povinnosti neexistovaly. Svým způsobem je však REACH reakcí na stav poznání, na skutečnost, že svět se stává komplexnějším, složitějším, že důsledky našich činů ovlivňují větší podíl lidí. Chceme-li jako lidstvo přežít, musíme stanovovat pravidla, která nám přežití pomohou zaručit — pravidla informovanosti o chemických látkách a pravidla jejich autorizace k nim mohou patřit. Můžeme tak prohlásit, že legislativa REACH mj. neexistovala proto, že nebylo tolik chemických látek, že nebyly známy jejich důsledky a dopady.¹² Možná pro lepší názornost pomůže i analogie — do doby vynalezení automobilu nebyla potřeba pravidla silničního provozu.

Výši poplatků stanovuje Komise EU svým nařízením. V případě odvolání potom nařízení č. 1907/2006 konstatuje, že i odvolání je zatíženo poplatky. Poplatkovou povinnost lze odůvodnit logickým argumentem, že jinak by agentura byla zahlcena řadou odvolání, že jejich výše může odradit některé žadatele. Na druhou stranu je poplatek vybrán v každém případě — ať už je vlastní registrace úspěšná, respektive ať už dopadne rozhodnutí o odvolání nebo soudní přezkum jakkoliv. Poplatky jsou mj. odůvodňovány prací, kterou s registrací bude agentura a další subjekty mít.¹³ Přesto se však do určité míry nelze neubránit dojmu, že úspěšní musí zaplatit poplatek za to, aby byli úspěšnými. V některých případech — zejména v případě úspěšného odvolání — by proto poplatková povinnost měla být zmírněna.

1.4 Postup při registraci a autorizaci

Každý, kdo chce vyrábět nebo dovážet látku podléhající registraci, obsaženou v přípravku nebo ve výrobku (předmětu), v množství 1 tuna za rok a více, musí ji nejdříve registrovat. Látky obsažené ve výrobcích se registrují, pokud jsou z výrobku v souvislosti s plněním jeho funkce uvolňovány. Dovážené chemické látky mohou být registrovány prostřednictvím výhradního zástupce nebo individuálně jednotlivými dovozci. Povinnosti registrace podléhají všechny vyráběné nebo dovážené chemické látky ve smyslu definice nařízení o registraci chemických látek a chemických přípravků bez ohledu na nebezpečnost.

Registrace obsahuje tzv. dossier — písemný soubor informací o registrantu, o látce a její výrobě a použití, vlastnostech a klasifikaci spolu s pokyny pro bezpečné používání a souhrn provedených studií zejména na zvířatech. Dále je součástí registrace tzv. CSR (Chemical safety report) — zpráva o chemické bezpečnosti, což je písemná zpráva posuzující nebezpečnost registrované látky při všech identifikovaných způsobech použití.

Registrant doručí registraci agentuře a uhradí stanovený poplatek. Agentura přidělí a registrantu sdělí registrační číslo a datum. Agentura během tří týdnů prověří formální správnost. V případě nedostatků požádá o jejich odstranění. Nesdělí-li agentura námitky, může registrant po třech týdnech po registraci zahájit výrobu nebo dovoz. Specifický postup platí při omezené registraci meziproduktů. Jedná se o izolované meziprodukty spotřebované na místě jejich vzniku, kde postačuje identifikace výrobce, meziproduktu a jakékoliv dostupné informace o fyzikálně-chemických vlastnostech, účincích na zdraví a životní prostředí, obecný popis použití a podrobnosti o opatřeních k omezení rizik.



¹² Samozřejmě, že si uvědomujeme jistou oprávněnost argumentu teoretiků veřejné volby, který říká, že novou legislativu a nové pravomoci si úředníci vymýšlejí proto, aby měli co na práci a nepřišli tak o svá zaměstnání. I přes pádnost tohoto argumentu se však nedomníváme, že úřady lze zcela zrušit — pokud chceme, aby někdo pomáhal chránit naše práva, vytvářel pravidla lidského soužití apod., musíme dotyčné instituci udělit dostatek pravomocí i prostředků, včetně počtu osob, které budou tyto pravomoci vykonávat.

¹³ Nařízení č. 1907/2006 mj. poměrně detailně popisuje komunikaci mezi agenturou a členskými státy.

→ Mimořádně nebezpečné látky je možné uvádět na trh a používat jen na základě autorizace – povolení. Látky do přílohy navrhuje agentura a členské státy. O zařazení rozhodne Komise ES. Poprvé předloží agentura návrh do dvou let od vstupu nařízení č. 1907/2006 v platnost, tj. do 1. 6. 2009. Jedná se o karcinogeny kategorie 1 a 2, mutageny toxické pro reprodukci kategorie 1 a 2, PBT (látky perzistentní, bioakumulativní a toxické), vPvB (látky velmi perzistentní a velmi bioakumulativní) a endokrinní disruptory. Povolení nebude vyžadováno pro použití v pesticidních a biocidních přípravcích, dále pro paliva pro motorová vozidla (benzin, motorová nafta) a paliva pro mobilní a stacionární spalovací zařízení ropných výrobků (topné oleje).

Z výše uvedeného textu plyne, že v případě standardních chemických látek, což je ve výrobě a použití naprostá většina, by registrace mohla probíhat bez větších problémů. Proto se nám obavy prezidenta republiky ohledně nadměrného růstu nákladů a výrazného snížení konkurenceschopnosti včetně odchodu některých firem mimo prostor Evropské unie zdají jako poněkud přehnané. Netvrdíme, že k růstu nákladů nedojde – výše jsme uvedli, že legislativa v oblasti REACH určitě podnikatele zatíží. To ostatně konstatují i materiály Svazu průmyslu a dopravy, Hospodářské komory a dalších institucí. Například Hospodářská komora těsně předtím, než Poslanecká sněmovna znovu po prezidentově vetu hlasovala o zákonu č. 371/2008 Sb., ve svém tiskovém prohlášení z 18. srpna 2008 uvedla: „Podle názoru Hospodářské komory České republiky se v případě této novely jedná o velmi náročnou legislativu. REACH stále zůstává administrativně, finančně i sociálně obrovskou zátěží pro chemický průmysl i další navazující průmysly, přičemž nejvíc dopadne na desítky tisíce mikro, malých a středních podniků, které v podmínkách ČR představují výraznou většinu. HK ČR je přesvědčena, že veto prezidenta České republiky nemůže v této situaci zabránit implementaci legislativy REACH v České republice, jež byla hlavním úkolem novely chemického zákona. Vráce-

ní novely tohoto zákona prezidentem republiky před Poslaneckou sněmovnu může být využito k odstranění námitek ke konkrétnímu postupu implementace REACH v České republice, jak na to upozornil například Svaz chemického průmyslu ČR (SCHP), a také k docílení racionálnějšího pohledu a sofistikovanějšího textu.“

Je však třeba se ptát, o jakou konkurenceschopnost usilujeme – zda se například nejedná o konkurenceschopnost, při které dochází k poškozování životního prostředí, životů a zdraví lidí, tedy o konkurenceschopnost, při níž jsou poškozována vlastnická práva jiných osob a při které podnikatelé nehradí veškeré náklady spojené se svými aktivitami a inkasují tak de facto neoprávněný zisk. Domníváme se, že členské země EU by neměly usilovat o tento typ konkurenceschopnosti, stejně jako by např. neměly usilovat o konkurenceschopnost postavenou na dětské práci. Výhodou zemí EU jsou její znalosti, které vedou k vyšší produktivitě. Zůstane-li tato vyšší produktivita včetně kvality zhotovené produkce ve srovnání s jinými státy zachována, nemají firmy důvod přesouvat své podnikání mimo EU.

2. Rozbor novely zákona o chemických látkách

Změny, které přinesla novela č. 371/2008 Sb. do samotného zákona č. 356/2003 Sb., nejsou příliš významné. Svým způsobem lze říci, že nejvýznamnější změnou novely je, že řada pasáží zákona č. 356/2003 Sb. byla zrušena. Důvodem je zejména skutečnost, že od účinnosti nařízení č. 1907/2006 je tato problematika řešena v tomto nařízení Evropského společenství, které má, jak už jsme zmínili, přednost před vnitrostátními právními předpisy.

Nově je formulována povinnost klasifikace, která nyní zní, že výrobce, zhotovitel nebo dovozce jsou před uvedením chemické látky nebo přípravku na trh povinni zajistit provedení jejich klasifikace. První příjemce neuvede na trh v České republice látky nebo přípravky, které nejsou klasifikovány

Je třeba se ptát, o jakou konkurenceschopnost usilujeme — zda se například nejedná o konkurenceschopnost, při které dochází k poškozování životního prostředí, životů a zdraví lidí, tedy o konkurenceschopnost, při níž jsou poškozována vlastnická práva jiných osob a při které podnikatelé nehradí veškeré náklady spojené se svými aktivitami a inkasují tak de facto neoprávněný zisk. Domníváme se, že členské země EU by neměly usilovat o tento typ konkurenceschopnosti.

v souladu s tímto zákonem. Samotná klasifikace je technický proces zjišťování nebezpečných vlastností látky nebo přípravky, hodnocení zjištěných vlastností a následné zařazení takové látky nebo přípravky do jednotlivých skupin nebezpečnosti. Klasifikaci zákon obsahuje již od doby své účinnosti (1. května 2004), přičemž látky se z hlediska své nebezpečnosti klasifikují na:

- výbušné — jimi jsou pevné, kapalné, pastovité nebo gelovité látky a přípravky, které mohou exotermně reagovat i bez přístupu vzdušného kyslíku, přičemž rychle uvolňují plyny, a které, pokud jsou v částečně uzavřeném prostoru, za definovaných zkušebních podmínek detonují, rychle shoří nebo po zahřátí vybuchují;
- oxidující — jimi jsou látky a přípravky, které vyvolávají vysoce exotermní reakci ve styku s jinými látkami, zejména hořlavými;
- extrémně hořlavé — jimi jsou kapalné látky a přípravky, které mají extrémně nízký bod vzplanutí a nízký bod varu, anebo plynné látky a přípravky, které jsou hořlavé ve styku se vzduchem při pokojové teplotě a tlaku;
- vysoce hořlavé — jimi jsou:
 1. látky a přípravky, které se mohou samovolně zahřívát a nakonec se vznítí ve styku se vzduchem při pokojové teplotě bez jakéhokoli dodání energie,
 2. pevné látky a přípravky, které se mohou snadno zapálit po krátkém styku se zdrojem zapálení a které pokračují v hoření nebo vyhořely po jeho odstranění,
 3. kapalné látky a přípravky, které mají velmi nízký bod vzplanutí,
 4. látky a přípravky, které ve styku s vodou nebo vlhkým vzduchem uvolňují vysoce hořlavé plyny v nebezpečných množstvích;
- hořlavé — jimi jsou kapalné látky nebo přípravky, které mají nízký bod vzplanutí;
- vysoce toxické — jimi jsou látky nebo přípravky, které při vdechnutí, požití nebo při průniku kůží ve velmi malých množstvích způsobují smrt nebo akutní nebo chronické poškození zdraví;
- toxické — jimi jsou látky nebo přípravky, které při vdechnutí, požití nebo při průniku kůží v malých množstvích způsobují smrt nebo akutní nebo chronické poškození zdraví;
- zdraví škodlivé — jimi jsou látky nebo přípravky, které při vdechnutí, požití nebo při průniku kůží mohou způsobit smrt nebo akutní nebo chronické poškození zdraví;
- žíravé — jimi jsou látky nebo přípravky, které mohou zničit živé tkáně při styku s nimi;
- dráždivé — jimi jsou látky nebo přípravky, které mohou při okamžitém, dlouhodobém nebo opakovaném styku s kůží nebo sliznicí vyvolat zánět a nemají žíravé účinky;
- senzibilizující — jimi jsou látky nebo přípravky, které jsou schopné při vdechování, požití nebo při styku s kůží vyvolat přecitlivělost, takže při další expozici dané látce nebo přípravku vzniknou charakteristické nepříznivé účinky;
- karcinogenní — jimi jsou látky nebo přípravky, které při vdechnutí nebo požití nebo průniku



- kůží mohou vyvolat rakovinu nebo zvýšit její výskyt;
- mutagenní – jimi jsou látky nebo přípravky, které při vdechnutí nebo požití nebo průniku kůží mohou vyvolat dědičné genetické poškození nebo zvýšit jeho výskyt;
- toxické pro reprodukci – jimi jsou látky nebo přípravky, které při vdechnutí nebo požití nebo průniku kůží mohou vyvolat nebo zvýšit výskyt nedědičných nepříznivých účinků na potomstvo nebo zhoršení mužských nebo ženských reprodukčních funkcí nebo schopností;
- nebezpečné pro životní prostředí – jimi jsou látky nebo přípravky, které při vstupu do životního prostředí představují nebo mohou představovat okamžité nebo pozdější nebezpečí pro jednu nebo více složek životního prostředí.

Novela zákona dále poněkud upravuje povinnosti výrobce, dovozce nebo zhotovitele, kteří uvádějí na trh látky nebo přípravky klasifikované jako nebezpečné nebo přípravky, které mohou představovat specifické nebezpečí pro zdraví nebo životní prostředí stanovené prováděcím právním předpisem. Opět se však jedná spíše o terminologické úpravy než o zásadní změny, naprostou většinu daných povinností zákon již obsahoval. Konkrétně jsou tyto osoby povinny zajistit, aby tyto látky a přípravky byly opatřeny obaly a uzávěry, které splňují tyto požadavky:

- obal a uzávěr musí být navržen a konstruován tak, aby obsah obalu nemohl uniknout; tento požadavek neplatí tam, kde jsou předepsána zvláštní bezpečnostní opatření;
- materiály použité na zhotovení obalu a uzávěru nesmějí být obsahem narušovány a nesmějí s ním vytvářet nebezpečné sloučeniny;
- obal a uzávěr musí být vyrobeny tak, aby bylo zajištěno, že odolají tlaku a deformacím vznikajícím při běžném zacházení a že nedojde k jejich uvolnění;
- obal určený k opakovanému použití musí být navržen a konstruován tak, aby mohl být opakovaně uzavírán bez úniku obsahu.

Obaly látek nebo přípravků určené k prodeji spotřebiteli musí dále vyhovovat těmto požadavkům:

- obal obsahující látku nebo přípravek, který je označen jako vysoce toxický, toxický nebo žiravý, musí mít uzávěr odolný proti otevření dětmi a hmatatelnou výstrahu pro nevidomé;
- obal obsahující látku nebo přípravek, který je označen jako zdraví škodlivý, extrémně hořlavý nebo vysoce hořlavý, musí být opatřen hmatatelnou výstrahou pro nevidomé; tento požadavek se nevztahuje na přípravky v aerosolovém rozprašovači klasifikované a označené pouze jako extrémně hořlavé nebo vysoce hořlavé;
- obal obsahující látku nebo přípravek nesmí mít takový tvar nebo grafickou úpravu, kterou by mohl být uveden spotřebitel v omyl nebo kterou by mohlo dojít k jejich záměně za hračky;
- obal obsahující látku nebo přípravek nesmí mít provedení nebo označení používané pro potraviny, pitnou vodu, krmiva, léčiva nebo kosmetické prostředky.

Výrobce nebo dovozce, kteří uvádějí na trh nebezpečné látky, jsou povinni zajistit, aby jejich označení na obalu splňovalo požadavky podle tohoto zákona, a u látek registrovaných podle hlavy II nařízení č. 1907/2006, aby jejich označení bylo v souladu s informacemi získanými s použitím čl. 12 a 13 tohoto nařízení.

Zcela nově je však novelou řešena problematika nápravných opatření a správních deliktů. Konkrétně zákon stanoví:

- Osoba, která uvedla na trh nebezpečnou látku nebo nebezpečný přípravek, které nesplňují požadavky na jejich klasifikaci, balení nebo označování stanovené tímto zákonem, je povinna pozastavit uvádění takové látky nebo přípravku na trh, dokud nezjedná nápravu.
- Osoba, která uvedla látku nebo látku v přípravku nebo předmět na trh, aniž splnila povinnost registrace podle přímo použitelných předpisů Evropských společenství, je povinna tuto látku, přípravek nebo předmět stáhnout z trhu ve lhůtě stanovené příslušným správním úřadem.

- Osoba, která porušila zákaz nebo omezení uvádění nebezpečné látky, přípravku nebo předmětu na trh podle tohoto zákona nebo podle přímo použitelných předpisů Evropských společenství, je povinna nebezpečnou látku, přípravek nebo předmět, kterých se zákaz nebo omezení týká, stáhnout z trhu ve lhůtě stanovené příslušným správním úřadem.
- Odvolání proti rozhodnutí o stažení látky, přípravku nebo předmětu z trhu nemá odkladný účinek.

Z hlediska sankcí za správní delikty, které vzniknou porušením výše uvedených povinností, mohou být podle druhu správního deliktu uděleny pokuty s horní hranicí od 500 tis. Kč až do 5 mil. Kč, přičemž modusová¹⁴ horní hranice pokuty je 1 mil. Kč. Pokuty uděluje Česká inspekce životního prostředí, v případě méně závažných prohřešků potom krajské hygienické stanice a jsou příjmem Státního fondu životního prostředí.

Lze tedy sice souhlasit s prezidentem republiky, že Ministerstvo životního prostředí a jeho podřízená složka (Česká inspekce životního prostředí) získávají další pravomoci. Je však otázkou, zda se máme obávat přesunu regulačních a kontrolních pravomocí v nejdůležitějších oblastech národního hospodářství pod střechu jednoho ministerstva, jak prezident republiky ve svém odůvodnění veta uvádí. Je sice pravda, že „každá moc korumpuje a absolutní moc korumpuje absolutně“,¹⁵ na druhou stranu bojovat proti moci pouze tím, že ji rozdělíme mezi několik úřadů stejného druhu (v daném případě mezi několik ministerstev), je diskutabilní – rozdělení může naopak zvýšit transakční náklady na výkon moci, přičemž tyto náklady způ-

sobí, že výkon moci nebude prováděn efektivně a ochrana oprávněných práv, kterou by veřejná moc měla zajišťovat, nebude poskytována dostatečným způsobem.¹⁶ Pokud se bojíme, že některý orgán získal řadu pravomocí a tím více moci, lze proti eventuálnímu zneužití bojovat i jinak – např. důslednou kontrolou tohoto orgánu ze strany nezávislých kontrolních institucí, soudním a dalším přezkumem jeho rozhodnutí apod.

3. Závěr

Výše uvedený rozbor nepotvrdil obavu, že by legislativa v oblasti REACH – ať již samotné nařízení č. 1907/2006 či novela zákona o chemických látkách – byla v rozporu s národními zájmy České republiky. Zmíněná legislativa sice zavádí producentům, dovozcům a prodejcům chemických látek nové povinnosti, tyto povinnosti se však zdají být adekvátní vzhledem k nebezpečím, jež jsou s produkcí a užíváním chemických látek spojena. Prozatím nejsou od podniků, kterých se legislativa bezprostředně dotýká, známy informace, že by je tato legislativa omezovala v jejich činnosti, že by agentura nechtěla registraci udělovat nebo že by podnikatelským subjektům vzrostly náklady natolik, že by uvažovaly o přesunutí své produkce mimo země EU. Přijatá legislativa je, jak se zatím zdá, rozumným kompromisem.

Ostatně řada ekologických organizací s výslednou podobou nařízení není příliš spokojena. Svědčí o tom např. názor bývalého zaměstnance organizace Greenpeace Miroslava Šuty, který v internetovém deníku Britské listy uvedl:¹⁷ „Zmrzačení REACH ze strany průmyslových lobbistů se projevu-



¹⁴ Připomínáme, že modus je hodnota, která se v daném souboru vyskytuje nejčastěji.

¹⁵ Citát Johna Dalberg-Actona (1834–1902), britského šlechtice a historika, který uvedl v dopise biskupu Mandellu Creightonovi v dubnu 1887.

¹⁶ Jako analogii lze připomenout situaci v oblasti dozoru nad finančním trhem, kdy do roku 2006 dohled vykonávaly Česká národní banka, Ministerstvo financí, Komise pro cenné papíry a Úřad pro dohled nad družstevními záložnami, což vedlo k tomu, že některé finanční operace, které se pohybovaly na pomezí jednotlivých sektorů, nebyly včas podchyceny. Navíc dozorované subjekty se musely často zodpovídat více orgánům, které nad nimi vykonávaly dozor, přičemž přístup těchto orgánů nebyl vždy jednotný.

¹⁷ Článek vyšel pod názvem „REACH: Sice zmrzačený, ale konečně na světě“ dne 14. 12. 2006. Dostupný on-line na <http://www.britske-listy.cz/2006/12/15/art31767.html>.

→ je „mezerami“, které např. umožní nadále ve výrobě a ve spotřebním zboží používat i chemické látky, které způsobují rakovinu, vrozené vývojové vady nebo které jsou reprotoxické. Další „dírou“ v REACH propadnou desítky tisíc chemických látek dovážených a vyráběných v množství do 10 tun ročně. Asi pro 60 % chemikálií spadajících do REACH tak i nadále nebudou dostupné podstatné informace o jejich (ne)bezpečnosti. REACH tedy bohužel ponechá na trhu i nadále mnoho chemických látek, jejichž vlastnosti nejsou známy. Klíčovým požadavkem evropského sdružení lékařů, skupin pro ochranu životního prostředí a práv spotřebitelů, odborů i mnohých progresivních firem byla povinná náhrada nejnebezpečnějších chemických látek, za které je dostupná náhrada. Europoslanci však ustoupili tlaku lobbujících chemických výrobců, a proto u řady nejnebezpečnějších chemikálií bude pro jejich další výrobu a užívání postačovat prohlášení jejich výrobců či dovozců, že jsou schopni rizika látek „adekvátně kontrolovat“. A to i v případě, že je za látky dostupná bezpečnější náhrada. REACH dokonce postrádá záruku, že budou ve všech případech vzaty v potaz informace o bezpečných náhradách nej-

nebezpečnějších chemikálií od třetích stran (tedy kromě výrobce a orgánů EU).“¹⁸

Daný radikální názor je diskutabilní. Pro veškerou lidskou činnost a rozhodování platí, že musí porovnávat užitek plynoucí z rozhodnutí s náklady z daného rozhodnutí.¹⁹ Je špatné, pokud náklady nezahrnují škody, které z daného rozhodnutí bezprostředně plynou. Na druhou stranu by ale bylo chybou, pokud bychom přehlíželi ne tolik viditelné nebo měřitelné užítky, které chemické látky lidstvu přinášejí – zejména již zdůrazněnou skutečnost, že díky těmto látkám je možno uspokojovat řadu lidských potřeb. Absolutním zákazem řady chemických látek by tato možnost buď zcela zmizela, nebo byla výrazně omezena, a to i v případech, kdy k nějaké chemické látce existuje dostupná bezpečnější náhrada – tato náhrada může být výrazně dražší apod. Je nutno ještě jednou zdůraznit, že cílem REACH nemůže být zcela eliminovat riziko, protože to nikdy zcela eliminovat nejde, ale zabránit vzniku škody tam, kde je riziko příliš velké. Z tohoto úhlu pohledu můžeme říci, že REACH svůj cíl, jak se zatím zdá, plní.

PRAMENY

1. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006. <http://europa.eu>
2. Zákon č. 356/2003 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích a o změně některých zákonů, v platném znění. <http://www.fulsoft.cz>
3. Fajmon, H.: Slovníček evropských levicových pojmů. 15. Princip předběžné opatrnosti (Precautionary Principle). <http://www.hynek-fajmon.cz/cze/stranka.php?ID=756>
4. Moldan, B.: Otrávená Tisa a princip předběžné opatrnosti. <http://www.czp.cuni.cz/Osoby/Moldan/Publikace/t135.htm>
5. Vrzal, T.: EU plánuje novou legislativu REACH, která „dosáhne“ na všechny. 7. 9. 2006, <http://www.libinst.cz/komentare.php?id=270&highlight=reach>
6. Šuta, M.: REACH: Sice zmrzačený, ale konečně na světě. Britské listy, 14. 12. 2006, <http://www.britske-listy.cz/2006/12/15/art31767.html>
7. Hospodářská komora ČR: Nařízení REACH je stále velkou zátěží pro malé a střední podniky. Tisková zpráva, 18. 8. 2008, http://www.komora.cz/hk-cr/zpravodajstvi/art_26210/narizeni-reach-je-stale-velkou-zatezi-pro-male-a-stredni-podniky.asp

¹⁸ Prakticky podobné argumenty lze najít i v tiskové zprávě na webu www.priroda.cz „REACH je na světě, ale na jednotce intenzivní péče“. Dostupné on-line na <http://www.priroda.cz/clanky.php?detail=794>.

¹⁹ Jedná se o známý princip mezního užitku a mezních nákladů.

KLÍČOVÁ SLOVA

legislativa REACH, Evropská unie, integrace, národní zájmy

ABSTRACT

The article explores the REACH legislation – regulations of the EU No 1907/2006 and Czech bill No 371/2008 from the point of view of Czech national interests. The article concludes that acceptance of the new legislation does not worsen conditions for entrepreneurs in chemical industry. On the contrary the legislation gives exact and clear rule for registration of chemicals, solves problems of possible damages caused by chemicals and so on. The legislation improves free trade with chemicals across Europe. If we compare costs and benefits of the legislation we can agree with opinion that its accepting is in conformity with Czech national interests.

KEYWORDS

REACH legislation, European Union, integration, national interests

JEL CLASSIFICATION

F02, F15, F18, L50, L65

x

Korupce ve spontánním řádu

► Ing. Tomáš Otáhal » NEWTON College, a.s.¹

- * Korupce je spontánní nelegální aktivita, ze které profituje korumpující i korumpovaný. Jedná se ve své podstatě o směnu, v níž korumpovaný prodává vlastnická práva korumpujícímu i přesto, že je tento obchod nelegální a mnohdy také morálně odsuzovaný. Je to nelegálnost nebo v některých případech morální opovržení směnou vlastnických práv, co dělá z běžného obchodu korupci.

Ekonomové vědomi si této skutečnosti proto mnohdy navrhuji řešení, která se mohou zdát přinejmenším netradiční. Důvod je zřejmý, ekonomové jsou schopni se vyvarovat morálního hodnocení konkrétního lidského jednání a hodnotí pouze užitek, který z konkrétní korupční aktivity někomu plyne. To však neznamená, že se na všech řešeních shodnou.

Teoretikové virginské větve teorie veřejné volby často odsuzují korupční jednání z pozice dobře známé teorie dobývání renty.² Tvrdí, že korupce musí být nelegální, protože pokud by korupce nebyla zakázána a hlavně potírána, bylo by ve společnosti dost prostoru pro to, aby různé zájmové skupiny i jednotlivci upláceli tvůrce hospodářských politik ve prospěch vlastního, nikoliv veřejného zájmu. To by vedlo ke ztrátě společenské efektivity, tedy ke zneužití hospodářských politik a k úpadku společnosti.

Na druhou stranu ekonomové chicagské větve teorie veřejné volby argumentují, že není důvod korupci potírat, protože směna, která motivuje různé zájmové skupiny k uplácení, ve svém důsledku vede k efektivní alokaci zdrojů. Jinak, pokud je povoleno ovlivňování hospodářských politik z pohledu vlastnictví vzácných zdrojů, mohou uplácat pouze ti, kterým se korupce vyplatí. Uplácení zájmovým skupinám přináší další dodatečné zdroje, proto zájmové skupiny vyhrávají v konkurenci o tvorbu pravidel a jimi nastavená pravidla přinášejí ovoce společnosti ve formě vyšší efektivity.³

Spor obou větví teorie veřejné volby není ale neřešitelný. Jádrem celého sporu vězí v tom, že každý z přístupů předpokládá jiné výchozí institucionální podmínky. Zatímco veřejná volba z Virginie implicitně předpokládá existenci státního monopolu, veřejná volba z Chicaga implicitně předpokládá, že kontrakty jsou vymáhány bez účasti státu, tedy samovolně nebo lépe spontánně.⁴

V tomto textu chci předchozí diskuzi posunout blíže k realitě a navázat na pohled chicagské větve teorie veřejné volby tím, že jej obohatím o konkrétní historicky známé institucionální uspořádání. Nechci pouze říct, že rozdíl v předpokládaných institucionálních podmínkách činí naznačený spor

¹ Článek byl zpracován v rámci výzkumného záměru MSM 6215648904 „Česká ekonomika v procesech integrace a globalizace a vývoj agrárního sektoru a sektoru služeb v nových podmínkách evropského integrovaného trhu“, tematického okruhu 01 „Makroekonomická a mikroekonomická výkonnost české ekonomiky a hospodářsko-politická opatření vlády ČR v podmínkách evropského integrovaného trhu“. Uvedený záměr je řešen na Provozně ekonomické fakultě Mendelovy zemědělské a lesnické univerzity v Brně za finanční podpory MŠMT ČR.

² Pro vysvětlení a odhalení problémů teorie dobývání renty viz Otáhal (2008a).

³ Pro bližší argumentaci viz Becker (1983).

⁴ Detailní argumentaci řešení sporu lze nalézt v Otáhal (2007).

neřešitelným, ale chci ukázat konkrétní příklady společností, které se v historii mohly blížít představě spontánní organizace. Tímto ale rozhodně nechci rozluštit stručně vysvětlený spor, pouze bych rád naznačil, že některé představy o „správném“ institucionálním uspořádání společnosti se z pohledu dále vysvětlených příkladů mohou v některých případech determinovaných časovými i místními podmínkami jevit jako dogmatické a teoreticky neobhajitelné. Konkrétním cílem tohoto textu je tedy vysvětlení fungování právních rámců společností, které se nám zdají být hodně vzdálené. Jedná se o unikátní organizace středověké Evropy, které nám mohou poskytnout možný návod pro směřování budoucích hospodářsko-politických opatření zacílených na potírání korupce.

1. Spontánní organizace

Gary Becker a George Stigler (1974) navrhuji řešení problému korupce, které se na první pohled může zdát netradiční.⁵ Tímto řešením je anarchie tvorby pravidel a jejich vymáhání.⁶ Chicagské doporučení, ač může znít nepředstavitelně, má ale svoji logiku, neboť jakmile připustíme, že by státy měly být benevolentními organizátory a směna by měla zvyšovat blahobyt korumpovaným i korumpujícím členům organizace, může vyvstat otázka, proč by mělo být korupci bráněno, proč by neměly benevolentní státy korupci povolit.

Friedrich August von Hayek (Hayek, 1991, kapitola 2) nás učí, že v realitě existují pravidla určující vztahy mezi jednotlivci tak, že zvyšují jejich blahobyt, aniž by byla státem, ať je jakkoliv benevolentní, rozpoznána a vytvořena. Tato pravidla mohou naplňovat účely, které jednotlivci sledují, aniž by

byla záměrně konstruována a k jejich vymáhání bylo použito centralizovaných donucovacích prostředků. Taková pravidla vytvářející struktury vzájemných vztahů mezi jednotlivci tím, že pomáhají formovat jejich očekávání, čímž zároveň redukuje nejistotu ve vzájemné koordinaci, splňují svůj účel proto, že členové organizace, kteří se podle takových pravidel chovají, svá očekávání úspěšně naplňují. V takovém případě není třeba člena organizace nutit k tomu, aby se choval tímto a ne jiným způsobem, podle předem stanoveného pravidla, neboť tento člen organizace je ochotný svým chováním pravidlo dodržovat dobrovolně, protože mu jeho dodržování zvyšuje blahobyt. Jinak, není třeba, aby benevolentní stát taková pravidla prosazoval a za pomoci donucovacích prostředků zabezpečoval jejich dodržování.

Tento text je věnován vysvětlení fungování organizací, které se mohly blížít Stiglerově a Beckerově představě. Jedná se o popsání a spojení tří historických případů podmíněných místem i časem. Všechny tři společenské situace spolu úzce souvisí, neboť se udály v období, které je z pohledu historie Evropy známo jako komerční revoluce. Pojďme se tedy podívat, jak mohou spontánně vzniklá pravidla fungovat a řešit problém korupce bez účasti třetí strany – státu, jenž se od potírání korupce úplně distancoval.

2. Středověký obchod

Benson (1989, 1990, kapitola 2) popisuje historický vývoj podobného typu spontánně vytvořených pravidel na příkladu středověké Evropy. Po pádu Římské říše na zemědělsky orientovaném kontinentu prakticky neexistoval žádný přeshraniční

⁵ Ke kritice tohoto řešení viz Landes a Posner (1975) nebo Tullock (1996).

⁶ Někteří ekonomové, ač je jim jasné, že je slovo anarchie synonymem spontánního řádu, stále podléhají zjednodušující vizi ná- silného nestabilního uspořádání společensky izolovaných jednotlivců, ve kterém si silnější podrobují slabší (Hirschleifer, 1995). Tak tomu ale nemusí být vždy. Existují důkazy o případech, kdy silnější a obratnější raději řešili nevyhnutelnou interakci se slabšími a bezbrannými vzájemně výhodným obchodem než krádeží, aniž by u obchodu byla přítomna třetí strana, která by odrazovala silnějšího od využití vlastního potenciálu násilí (Leeson, 2007b). Proto v této práci slovo anarchie označuje pouze situaci, kdy je ve společnosti role státu, tak jak byl definován v předchozí části, absentována. O tom, jestli je anarchická společnost mírová nebo násilná, nevypovídá definice nic, neboť je k takovému soudu třeba více důkazů. K ekonomické teorii anarchie viz například Šima (1999).

→ obchod. To však nezabránilo tomu, aby růst produktivity v zemědělství a urbanizace dala vzniknout nové společenské vrstvě, středověkým obchodníkům. Ti i přes kulturní rozdíly a na středověk stále velmi těžko překonatelným geografickým vzdálenostem byli schopni realizovat relativně velké množství vzájemně výhodných mezinárodních obchodů. To vše díky prostředníkům, kteří prodávali, nakupovali nebo zprostředkovávali dopravu nejrůznějších obchodních artiklů. Díky čilým mezinárodním obchodním aktivitám postupně vznikl systém evropského mezinárodního obchodního práva, který přivedl Evropu do éry známé jako renesance.

Ačkoliv kořeny evropského mezinárodního obchodního práva spadají do doby Římské říše, jedná se o systém pravidel vznikající na základě formalizovaných obchodních zvyklostí, které se později ukázaly být mnohem účelnějšími než pravidla vymáhaná lokálními státy. Pozdější unifikace těchto pravidel dosáhla takového respektu, že i cizinci přicházející za obchodem na území lokálních států byli mnohdy chráněni proti právním odlišnostem lokálních právních systémů. Rozmach mezinárodního obchodu si vynutil vysokou standardizaci, která byla provázena unifikací a pozdější formalizací jednoduchých právních zvyklostí. To proto, aby byla usnadněna komunikace mezi obchodníky, kteří pocházeli z různých kultur a disponovali odlišnými společensky uplatnitelnými a i v obchodu využitelnými znalostmi.

Vymáhání takto vytvořených pravidel bylo provázáno faktem, že vznikla proto, aby všem zúčastněným stranám přinesla blahobyť; proto obchod-

níci přistupovali k soudním sporům s očekáváním, že jejich dohoda bude naplněna podle předem dohodnutých podmínek. Obchodníci si ustanovili vlastní soudy, které hlavně řešily konflikty s jinými právními systémy a případné spory o technických detailech, jimž sami obchodníci nerozuměli a které nebyly kvůli nákladné specifikaci ve smlouvách obsaženy. Soudci byli volenými zástupci z různých obchodních komunit podle toho, jakou expertízu zrovna konkrétní soudní spor vyžadoval. Byli to tedy spíše soukromě najímaní experti v řešené oblasti, kteří si byli vědomi toho, že čas strávený soudním sporem znamená ušlý zisk obchodníka, což vedlo k tomu, že procesní a důkazní řízení probíhalo prakticky bez procedurálních formalizací a bez fyzické účasti obou stran.⁷ Nešlo tedy o stabilně placené úředníky, takže jejich zdroj zisku neplynul výhradně z tvorby pravidel a jejich vymáhání, čímž tito soukromí soudci postrádali motivaci ke korupčnímu rozhodování. To ale neznamenal, že by soudní rozhodnutí nebylo respektováno, ostrakismus a bojkot odrazovaly poraženého i vítěze od toho, aby brali soudní rozhodnutí na lehkou váhu.⁸

Navzdory tomu, že s sebou středověký mezinárodní obchod přinesl tvorbu pravidel podporujících ekonomický rozvoj, tento systém obchodního práva dnes ve své původní mezinárodní podobě neexistuje. S nástupem Edwarda Cokea na pozici hlavního soudce u Soudu obecných žalob (Court of Common Pleas) byla pravidla v roce 1606 částečně nahrazena a částečně absorbována anglickým common law. To ale neznamená, že jejich vznik prospěl pouze evropským obchodníkům

⁷ Středověcí obchodníci byli také schopni vytvořit systém všeobecně přijímaných finančních instrumentů, jimiž uvěřovali své budoucí obchody.

⁸ Greif (1989) na příkladu zámořského obchodu mezi Evropou a muslimskou Afrikou v období okolo 11. stol. n. l. vysvětluje, že i přes velkou nejistotu spojenou s plavbami na dlouhé vzdálenosti byla komunita obchodníků nazývaných Maghribi schopná řešit problémy agentury spojené s krádežemi transportovaného nezaplaceného zboží bez využití donucovacích prostředků. Obchodníci mezi sebou vytvářeli úzké velmi specifické koalice, které jim poskytovaly záštitu a nejrůznější služby a také zprostředkovávaly důležité obchodní informace a vzájemný dohled. Pokud byl některý z obchodníků či prostředníků z koalice vyloučen, znamenalo to pro něj významné ztížení vlastního podnikání a hlavně ztrátu reputace a tím pádem konec s budoucími výhodnými obchody. Pokud obchodníci vyjednávali s neznámými prostředníky ze zámoří, hrála mezi nimi významnou úlohu signalizace bezúhonnosti a prostředníkovy minulosti, o které se obchodníci byli schopni mezi sebou informovat. Jakmile byl prostředník něčím podezřelý, třeba neměl respekt k Bohu, anebo někdy v minulosti některého z Maghribi podvedl, znamenalo to pro něj ztrátu reputace. Ostrakismus a bojkot, zdá se, byl významným trestem pro všechny středověké obchodníky a prostředníky i bez toho, aby při jeho uplatňování muselo být použito donucovacích prostředků.

Ačkoliv kořeny evropského mezinárodního obchodního práva spadají do doby Římské říše, jedná se o systém pravidel vznikající na základě formalizovaných obchodních zvyklostí, které se později ukázaly být mnohem účelnějšími než pravidla vymáhaná lokálními státy. Pozdější unifikace těchto pravidel dosáhla takového respektu, že i cizinci přicházející za obchodem na území lokálních států byli mnohdy chráněni proti právním odlišnostem lokálních právních systémů. Rozmach mezinárodního obchodu si vynutil vysokou standardizaci, která byla provázena unifikací a pozdější formalizací jednoduchých právních zvyklostí. To proto, aby byla usnadněna komunikace mezi obchodníky, kteří pocházeli z různých kultur a disponovali odlišnými společensky uplatnitelnými a i v obchodu využitelnými znalostmi.

a neovlivnil také tvorbu pravidel v jiných organizacích. Kohn (2005c, kapitola 10) popisuje organizaci samovolně vzniklých a postupem doby stále bohatších městských států, které byly v některých případech, jako například v severní Itálii, úplně nezávislé na panovníkovi. Původním impulsem pro jejich zrod byl rozvoj manufakturních výrob a právě významný nárůst objemu mezinárodních obchodních aktivit, které městským státům umožnily dosahovat nemalých zisků, napomohl těmto organizacím vydobýt si nepřehlédnutelné postavení mezi teritoriálními feudály a papeženci.

3. Středověká města

Z počátku byla dobrovolně organizovaná města řízena na základě kolektivního rozhodování, na němž se osobně podíleli všichni jejich obyvatelé. Aby ale byla zajištěna akceschopnost městských organizací, stál v jejich čele jeden nejmocnější a nejbohatší „dobrý muž“, jenž díky vlastní neformální autoritě podpořeně rozhodnutím městských shromáždění řešil všechny spory měšťanů a vynášel tresty.⁹ Postupné rozšiřování městského obyva-

telstva a nutnost obrany proti vnější agresi si vynutila formálnější třístupňový organizační systém. V tomto formalizovaném systému stál na vrcholu vůdce zase zvolený na základě kolektivního rozhodnutí městských shromáždění, která také určovala výši zdanění a jmenovala měšťany s pravomocemi daně vybírat.¹⁰ Na druhém stupni v systému městské organizace stála častěji se scházející rada, která fungovala jako vůdčív poradní a kontrolní orgán a která byla složena z nejmocnějších a nejbohatších „dobrých mužů“ nejvíce diskutujících otázky kolektivního řízení a budoucnosti města na městském shromáždění. Rady „dobrých mužů“ ale podněcovaly k politickým roztržkám různých rodin a klanů bojujících o mocenské pozice, čímž se bojující rodiny a klany snažily prosazovat vlastní obchodní zájmy. V mocenských bojích mezi koalicemi vzájemně soupeřících rodin a klanů hrál vůdce úlohu nejvyššího arbitra.

I přesto, že s dalším rozvojem přicházelo do měst více venkovanů, kterým se občané měst zdráhali přiznat občanská práva, a nejbohatší a nejmocnější byli stále bohatší, neboť vlastnili městské pozemky, jejichž hodnota rostla, městská organi-



⁹ Severní města delegovala funkci nejvyššího arbitra na koalici obchodníků nebo na řemeslnické spolky (Kohn 2005c, s. 28).

¹⁰ Jednalo se o vynucené poplatky, za něž si obchodníci a řemeslníci kupovali právo obchodovat na hradbami chráněném území města, kde město poskytovalo „veřejné statky“ jako například tržiště nebo ostrahu ozbrojených gard. Město ale také financovalo příjezdové cesty a výstavbu mostů na venkově (Kohn, 2005a).

→ zace, na jejímž vrcholu stály elity, se nikomu nezdála diskriminující, ale naopak. Mocní a bohatí měli největší zájem na rozvoji měst, měli potřebné znalosti a dovednosti, měli nejvíce zahraničních kontaktů uplatnitelných v mezinárodním obchodu, v němž hájili svou pověst a tím i pověst nebo jinak „značku“ měst, která jim poskytovala organizační záštitu (Kohn, 2005b). Díky tomu byli mocní a bohatí také nejméně náchylní ke korupci, neboť jejich cílem byl nekonfliktní rozvoj obchodu a nikoliv vybírání úplatků, navíc zavedli administrativu inspirovanou ziskovou organizací, která fungovala podle standardů běžně uplatňovaných v řízení vlastních obchodních záležitostí. Městská administrativa jim měla poskytnout bezpečné zázemí pro rozšiřování ziskových aktivit. Většinové rozhodování se proto stalo rizikem, které mohlo narušit stabilní rozvoj měst; nezodpovědné a nepředvídatelné demokratické rozhodování obyčejných měšťanů a přicházejících venkovanů mohlo ohrozit dodržování pravidel podřízených soukromému obchodu. Obyčejným měšťanům a nově přicházejícím venkovanům nakonec neúčast na politickém rozhodování nevadila, neboť těžili ze zajištěné ochrany soukromého vlastnictví a z možnosti ekonomického rozvoje, kvůli němuž do měst přicházeli.

Ve dvanáctém století byla stabilita městských organizací narušována násilnými roztržkami mezi

rodinami a klany, které vůdci stále početnějších měst nebyli schopni kontrolovat. Chování vůdců se také časem změnilo, když začali manipulovat s daněmi tak, aby prosadili nepřímé daně proti majetkovým daním, a tak přesouvali daňovou zátěž na chudší části obyvatelstva, čímž pak vyvolali konflikt.¹¹ Mocenská zakonzervovanost elit bránila nové a bohatnoucí střední třídy podnikatelů, jakými byli drobní měšťtí obchodníci nebo řemeslníci, v účasti na politickém rozhodování, což je později podněcovalo k akcím narušujícím funkčnost městských organizací. Rozrůstající se městská hierarchie se vymkla kontrole a přeměnila města ve špatně organizované státy, jež se kromě vnitřních rebelií nejchudšího obyvatelstva, mocenských roztržek a politických ambicí střední třídy musely bránit státům okolním, anebo se snažily, pokud byly bohaté, si ostatní státy podrobit.

Stabilní, korupci odolávající městskou organizaci si v Evropě zachovalo pouze město Benátky, kterému se díky propracované organizační struktuře podařilo udržet vnitřní mocenské boje pod kontrolou a nezapojit se do válečných her ostatních městských států. Nejvyšší vůdce (dóže) byl v Benátkách volen doživotně, ale jeho pravomoci byly okleštěny s tím, že na jejich výkon dohlížela tisícíletná velká rada. Ta byla tvořena menšími podradami, které měly na starost například řízení soudního systému nebo státní finance, přičemž

¹¹ Zde může být namítnuto, že městský vůdce musel využívat donucovacích prostředků, a proto zde nelze mluvit o bezstátní společnosti. Faktem je, že donucovací prostředky stejně jako prostředky určené na obranu měst se ukázaly být v historii středověké Evropy nevyhnutelným a mnohdy nedostačujícím nástrojem k ochraně měst a udržení pořádku ve městech. Navíc důležitým předpokladem pro využití nenásilných trestů, jakým je ostrakismus nebo bojkot, je sdílení informací v komunitě, která tak má přehled o tom, kdo má nebo nemá dobrou pověst a kdo se provinil nebo neprovinil proti pravidlům. Obchodníci Maghribi původně pocházející z Iráku se stali součástí židovského světa a zároveň neměli problém zapadnout do světa muslimského díky tomu, že se prakticky vyčlenili z obou kultur a vytvořili si vlastní jednoduše rozeznatelnou homogenní komunitu, ve které snadno sladili vzájemná očekávání a sdíleli informace. Naproti tomu městské státy, jakým byl například Janov, který sice vznikl na základě rozhodnutí několika jednotlivců, těžil z centralizace kontinentálního a zámořského obchodu, proto také žil rozmanitými kulturními zvyklostmi a lákal lidi z různých končin Evropy, Afriky i Asie, přičemž mezi samotnými měšťany byly relativně velké společenské i ekonomické rozdíly. Taková heterogenita společnosti vedla k oslabení nenásilných trestů v podobě ostrakismu a bojkotu, neboť se nedalo organizačně ani technologicky zabezpečit sdílení informací o všech návštěvnících nebo obyvatelích rozrůstajících se měst a i kdyby se to podařilo, neznamena to, že by byla bez donucovacích prostředků dodržována stejná pravidla, neboť v heterogenní společnosti to, co vadí jednomu příkazci, jinému vadit nemusí. Tato skutečnost proto také motivovala italské obchodníky, kteří chtěli signalizovat dobrou pověst a chtěli lépe kontrolovat vlastní prostředníky přepravující jejich zboží až do Číny, k vyčleňování se ne na základě příslušnosti k městu, ale k rodině. Jednoduše, městské státy, alespoň později, nebyly kvůli vnější agresi a vnitřní nestabilitě schopny nenásilné (self-enforcing) organizace (Greif, 1994). Násilných prostředků kolektivním rozhodnutím ustavený vůdce později zneužil a zpronevěřil se tak původnímu cíli benevolentního vůdce, čímž se posunul na úroveň teorii virginské větve veřejné volby předpokládaného nedokonalé kontrolovaného nebenevolentního diktátora.

státní úředníci zde byli jmenováni na pár let,¹² a pokud manipulovali s penězi, museli před svým jmenováním složit kauci. Rozhodovací funkci zastával třistačlenný senát a výkonnou funkci pro italské státy typická Signoria složená z vůdce a tří zástupců městských částí. Všechny politické funkce byly výhradně obsazeny aristokracií, proto politický potenciál tvořilo v součtu pouze 6–7 % benátské populace. Veškeré důležité úřední funkce, jakou byl například soudce, vyšší úředník nebo kapitán na válečné lodi, mohla vykonávat zase pouze aristokracie s tím, že podřízené úřední funkce byly svěřeny níže postaveným řádným občanům města, kteří se ve městě narodili. Ti byli mnohdy placeni od výkonu, například písař podle počtu opsaných listů, což je motivovalo k aktivitě. Politické a vysoké úřední funkce byly přidělovány důmyslnými, těžko předvídatelnými a prakticky neovlivnitelnými volebními mechanismy, mezi něž patřila i loterie a jedenáct kol trvající volba dóžete. Pokud některý z aristokratů odmítl přijmout určenou funkci, jako například úřad ambasadora v zahraničí, byl potrestán. Na bezproblémový výkon přidělených funkcí dále dohlíželi pověření státní zástupci trestající korupci, defraudace nebo protiústavní jednání s podporou všech občanů, kteří úředníky kontrolovali a případná provinění státním zástupcům oznamovali, čímž zprostředkovávali dohled nad fungováním výkonu státní správy.

Díky tomu, že benátský volební systém nepodněcoval k politickým bojům o mocenské pozice, a obyvatelé města, i když se politického rozhodování neúčastnili, měli plné právo kdykoliv si stěžovat na výkon kteréhokoliv státního úředníka i politika, byly Benátky ušetřeny převratů a občanských válek. Proto občané ve dvanáctém století formálně ustavené Benátské republiky mohli těžit ze svobody a mezinárodního obchodu, jemuž byla organi-

zace města podřízena především, až do poloviny patnáctého století, kdy tento nejvyspělejší evropský stát ztratil své prvenství.¹³

4. Izolovaná středověká společnost

V raném středověku bylo ale možné v Evropě nalézt ještě specifitější organizaci, která díky schopnosti vytvářet pravidla nepodněcující ke konfliktu a vymáhaná úplně decentralizovaným systémem donucovacích prostředků přestála více než tři staletí, během kterých dosáhla úrovně evropských států, aniž by se do mezinárodního obchodu nějak výrazně zapojila. Jedná se o středověký Island (Friedman, 1979), který si problém korupce prakticky vůbec nepřipouštěl.

Na konci devátého století král Harald Světlovlasý vládl v Norsku tvrdou rukou, proto část jeho poddaných z Norska odešla. Někteří se odstěhovali až na Island, kde založili vlastní společenství podřízené organizaci, z níž krále úplně vynechali.

Místo krále mělo na Islandu nejvyšší postavení několik kněží, kteří fungovali jako vůdci kongregací rozložených na čtyřech čtvrtinách území, ve kterých každého vůdce následovalo dalších osm kněží, jimž byly podřízeny tři lokální sněmy – thingy. Vůdce vykonával funkci soudce v několika-stupňovém soudním systému, kdy na nejnižším stupni nebylo jeho účasti třeba, neboť soudci byli voleni z lidu, zatímco na nejvyšším stupni byli členové soudu voleni kněžími z celého ostrova. Pod ochranou vůdců žili svobodní občané, kteří jejich služby využívali dobrovolně stejně jako služby kněží.

Islandané se mohli volně pohybovat po celém území ostrova, tedy stěhovat se na jiná území pod ochranu jiných vůdců, nebo se sami stát kněží a následovat svého vůdce tím, že si jednoduše



¹² Krátké funkční období úředníkům bránilo v tom, aby si z úřadu vytvořili zdroj korupčních zisků.

¹³ Úplně idylický vývoj Benátskou republiku nepostihl, město například v roce 1348 zachvátila zdrucující morová epidemie, která se opakovala v letech 1575 a 1577. Benátky také musely odolávat vnějším útokům Osmanů a bránit své lodě proti pirátům. Dále se benátská politická reprezentace snažila odvracet snahy papežského stolce, který chtěl získat částečnou kontrolu nad orientálním obchodem. Například v roce 1509 papež Julius II. uvalil na Benátky druhou kontinentální blokádu. Plnou nezávislost ztratila Benátská republika až v roce 1772 díky Napoleonu Bonapartemu.

→ kněžská práva koupili. Za to získali možnost podílet se na tvorbě pravidel, volit, kterého vůdce budou následovat, zda budou sami na vůdce kandidovat nebo volit soudce či prostě prodávat kněžské služby. Jednou za tři roky si určili obyvatelé jedné zvolené čtvrtiny Islandu úředníka a zároveň nejvyššího politika, jehož úkolem bylo zapamatovat si všechna pravidla, kdykoliv být připraven poskytnout občanům jejich výklad a také předsedat zákonodárné radě složené z vůdců, zástupců lokálních sněmů a jejich poradců. Zákonodárná rada se scházela na takzvaném Althingu, což byl celoostrov sněm kněžích a členů lokálních sněmů, před kterým se hlasovalo o úpravách v zákonu a projednávaly se nejdůležitější soudní spory.¹⁴

Takto popsaná organizace postrádala centrální řízení donucovacích prostředků, což ve své podstatě znamená, že zde nemusel využívat vlastního potenciálu násilí nikdo, anebo naopak všichni. Proto by se mohlo zdát, že středověký Island násilí ovládl.¹⁵ Tomu ale bránil propracovaný soudní systém rozhodující podle důmyslně vytvořených pravidel. Pokud byl některý z Islandanů někým poškozen, předvolal toho, kým byl poškozen, před soud. Soud ve většině případů rozhodl tak, že poškozenému přiznal peněžní náhradu,¹⁶ kromě vraždy,¹⁷ která byla trestána smrtí. Jakmile nebyla peněžní náhrada uhrazena a poškozený to dokázal, odsouzený byl ostrakizován s tím, že po uplynutí určité doby mohl být kýmkoliv zabit. V případě, že někdo poškodil obyvatele, který neměl dostatek prostředků na to, aby přivedl viníka k sou-

du, bylo možné právo na náhradu prodat majetnějšímu obyvatele, který, když spor vyhrál, vyzískal kompenzaci a dobrou pověst. Chudí obyvatelé tímto deklarovali, že budoucí zločinci trestu neujdou. Pokud šlo o případ vraždy, její soud iniciovali pozůstali, na které bylo právo na náhradu převedeno, a ti jej zase mohli prodat majetnějšímu obyvatele, neboť měli zájem, aby byl vrah rodinného příslušníka potrestán a tím byla uchráněna budoucí bezpečnost rodiny.

Na tvorbě důmyslných pravidel islandské organizace se mohl podílet prakticky kdokoli, kdo byl ochotný koupit si pozici v zákonodárném orgánu. Na vymáhání trestu se také mohl podílet kdokoli, kdo byl ochotný koupit si práva na kompenzaci oběti, proto by se mohlo zdát, že středověký Island musela ovládnout korupce. Díky korupci mohli bohatí ostrov opanovat a vytvořit si vlastní pravidla, neboť se nemusel najít obyvatel, který by měl dost peněz na to, aby se bohatým postavil. Tak tomu mohlo být ale pouze tehdy, pokud byl nějaký Islandan nebo jeho rodina neúměrně bohatý proti zbytku obyvatelstva. Jakmile se totiž některý z Islandanů odmítl podřídit soudnímu rozhodnutí a pustil se do násilného konfliktu, musel počítat s tím, že rodina jeho oběti může být stejně bohatá nebo oběť může mít kromě příbuzných také velký počet přátel. Kdykoliv byli bohatí obyvatelé rozptýleni po celém ostrově nebo se chudí mohli sdružovat v koaliciích, násilné konflikty se Islandanům nemusely vyplatit, protože s každou další obětí hrozil potenciální soud a potenciální výplata kom-

¹⁴ Althing vznikl kolem roku 930 a je některými historiky považován za „předka“ Evropského parlamentu, proto bych rád upozornil, že tento celoostrov sněm vznikl na Islandu spontánně bez toho, aby jakýkoliv jeho zástupce vybíral na svém spravovaném území daně.

¹⁵ Mezi lety 1208 a 1250, kdy se organizace bez krále rozpadala kvůli násilným roztržkám, odpovídal počet zabitých a popravených na jednoho obyvatele Islandu počtu zavražděných a neúmyslně zabitých na jednoho obyvatele Spojených států amerických v roce 1976 (Friedman, 1979, s. 410).

¹⁶ Peněžní náhrada je trestem, který působí náklady pouze zločinci, zatímco uvěznění zločince působí náklady i oběti, proto je peněžní náhrada z pohledu fungování organizace levnějším trestem. Benson (1990, s. 71–72) například ukazuje, že vězňice byly v Anglii v období okolo desátého století zřizovány proto, aby zadržely obžalovaného, dokud se nedostaví předseda soudu. Vězňice mohly evokovat trest v případě, kdy se obžalovaný odmítl podřídit trestu ve formě finanční kompenzace. Králům ale provozování věznic nepřinášelo žádné příjmy, a proto neměl trest uvězněním prakticky žádný význam. V Anglii se myšlenka „nápravy“ zločinců začala prosazovat až v šestnáctém století za vlády královny Alžběty, která se tak snažila přimět chudé k práci.

¹⁷ Zabití bylo kompenzováno peněžní náhradou, lidským zlatem (wergeld), jehož výše byla odhadnuta zhruba na dvanácti a půl až padesáti násobek roční mzdy Islandana (Friedman, 1979, s. 414).

penzace, jejíž úhrada by byla v případě prohry nevyhnutelná, pokud dotyčný neměl dost peněz na to, aby si své přátele „koupil“ a vyhnul se tak ostrakizaci. Když zločinec neměl prostředky na to, aby kompenzací uhradil, koalice obyvatel mohla využít další možnosti trestů, například zaplatit za zločince kompenzací a pak zločince přijmout na určitou dobu do otroctví.¹⁸

Po padesátiletém konfliktu, který se později jevil více jako boj o moc, se do islandské politiky zapojil norský král, jemuž se stejně jako dalším evropským králům nakonec podařilo rozšířit své panství a okolo roku 1380 ostrov ovládnout. Histo-

povat tvorbu pravidel a centralizovat způsob jejich vymáhání, čímž se snažili upevnit svou moc. Leeson (2007a) dokládá, že ještě dnes můžeme nalézt organizace, ve kterých se ustavení benevolentního státu nevyplatí, tedy benevolentní stát je při fungování takových organizací a potírání korupce zbytečný. Jedná se o případ primitivních kmenů, které mají malý rozsah trhu a omezené produkční možnosti, proto jsou výnosy z ustavení státu příliš nízké. A dále se jedná o případ mezinárodního obchodu, kde jsou náklady na ustavení, vyjednávání a poskytování veřejných statků heterogenním jednotlivcům státní organizací příliš vysoké.

Raně středověké bezstátní organizace podlehly vnitřním mocenským sporům a mocenským ambicím okolních králů a papeženců. Historie ale ukazuje, že se tak mohlo stát hlavně kvůli neutuchající snaze evropských panovníků korrumpovat tvorbu pravidel a centralizovat způsob jejich vymáhání, čímž se snažili upevnit svou moc.

rie nedokládá, zda islandská organizace zanikla proto, že se zde vyčlenil jeden bohatý rod, který si díky úplatkům ostatní obyvatelé ostrova podrobil, nebo proto, že si obyvatelé Islandu přáli, aby donucovací prostředky byly svěřeny jednomu panovníkovi, který se později norskému králi podřídil. Během vrcholného středověku se ale evropským panovníkům stejně jako norskému králi dařilo zabírat další území a danit obchodní aktivity svých poddaných, a to i přesto, že v tomto období bylo vymáhání státních pravidel stále relativně decentralizované a teritoriálně omezené.

Nakonec raně středověké bezstátní organizace podlehly vnitřním mocenským sporům a mocenským ambicím okolních králů a papeženců. Historie ale ukazuje, že se tak mohlo stát hlavně kvůli neutuchající snaze evropských panovníků korum-

5. Závěr

Cílem tohoto textu bylo ukázat vybraná společenská uspořádání, která lze nazvat spontánními organizacemi, a vysvětlit, jakým způsobem se tato společenská uspořádání vyrovnávala s korupcí. V textu jsem se v žádném případě nepokoušel o vysvětlení reprezentativního výčtu organizací, z jejichž způsobů řešení konkrétních organizačních problémů bychom mohli odvozovat obecné zákony fungování společenských organizací. Proto naznačené příklady nemohou poskytovat dostačující empirický základ pro odvození konkrétních pravidel uplatnitelných v nynější praktické hospodářské politice.

Na druhou stranu, výše vysvětlené příklady jsou minimálně něčím zajímavé, a sice konkrétní-



¹⁸ Islandská společnost zahrnovala v období své největší slávy pouze 70 000 obyvatel, proto pokud se někdo provinil proti nejzávažnějším pravidlům, většinou byl ostatními rychle dopaden. Pravděpodobnost odhalení u zločinů, které mohly ohrozit organizaci na ostrově, byla prakticky rovna jedné. Zločiny, které všechny obyvatele netrápily, nebyli Islandané ochotni vymáhat, proto jejich odhalení mohlo být nejisté a kompenzace za takové zločiny musely být vysoké, anebo musely být trestány jinak.

→ mi způsoby, jakými se tato společenská uspořádání relativně úspěšně vyrovnávala s korupcí, čímž zároveň nabourávají dogmatické představy některých ekonomů a sociologů o tom, jak je korupce společensky škodlivá a jak je důležité korupci za pomoci násilných donucovacích prostředků potírat.

Středověcí obchodníci, ač byli motivováni podnikatelským ziskem,¹⁹ nebyli motivováni korumpovat vlastní soudní spory. Vidina podnikatelského zisku, pro mnohé paradoxně, motivovala středověké obchodníky řešit vlastní spory rychle a spravedlivě. Středověké obchodní centrum, jakým byly Benátky, netrpělo vážnými korupčními problémy i přesto, že se na rozdíl od nejbohatších chudí obyvatelé na politickém rozhodování nepodíleli. Nebyla to standardní demokratická společnost, v níž by každý občan měl právo volit, avšak každý občan měl právo si stěžovat. Taková stížnost mohla být vyslyšena pouze proto, že zájmem benátských vůdců nebylo co nejvyšší zdaňování obyvatel, ale vlastní mezinárodní obchodní aktivity, které se v atmosféře rebelií stěžily daly realizovat. Obyvatelé Islandu byli v porovnání se zbytkem Ev-

ropy svobodní a mohli využívat násilných prostředků proti sobě navzájem, přesto byli schopni vyvinout důmyslný a hlavně důvěryhodný soudní systém, který mohl fungovat jenom proto, že každý z obyvatel měl zájem na tom, aby bylo bezpráví provedené na sousedovi potrestáno. Každý mohl tento soud korumpovat, ale musel počítat s tím, že i jiní mohou soudy korumpovat, proto nikdo nemohl vzít právo do vlastních rukou bez ohledu na ostatní.

Je pravdou, že všechny tyto společnosti zanikly. Společné mají to, že vnitřní mocenské i vnější kořistnické ambice nakonec zvítězily, ovšem je třeba mít na paměti, že všechna tato společenská uspořádání dokázala přestát několik století, což se v porovnání s historií moderní Evropy dvacátého století jeví jako relativně „dobrý“ výkon. Na příkladech jsem se snažil ukázat, že spontánní řády mohou být trvanlivější a méně zkorumpované než ty konstruované. Nepodléhejme tedy automaticky naučeným dogmatům o účinnosti státem prosazovaných protikorupčních hospodářských politik a nechme se (alespoň trochu) inspirovat historií.

LITERATURA A PRAMENY

1. Becker, G. (1983): *A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence*. The Quarterly Journal of Economics, Vol. 98, No. 3, pp. 371–400
2. Becker, G. S., Stigler, G. J. (1974): *Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers*. The Journal of Legal Studies, Vol. 3, No. 1, pp. 1–18
3. Benson, B. L. (1990): *The Enterprise of Law: Justice without the State*. San Francisco (CA), Pacific Research Institute for Public Policy, 1990
4. Benson, B. L. (1989): *The Spontaneous Evolution of Commercial Law*. Southern Economic Journal, Vol. 55, No. 3, pp. 644–661
5. Friedman, D. (1979): *Private Creation and Enforcement of Law: A Historical Case*. The Journal of Legal Studies, Vol. 8, No. 2, pp. 399–415
6. Hayek, F. A. (1991): *Právo, zákonodárství a svoboda*. Praha, Academia, 1991
7. Hirshleifer, J. (1995): *Anarchy and its Breakdown*. The Journal of Political Economy, Vol. 103, No. 1, pp. 26–52
8. Greif, A. (1994): *Cultural Beliefs and the Organization of Society: A Historical and Theoretical Reaction on Collectivist and Individualist Societies*. The Journal of Political Economy, Vol. 102, No. 5, pp. 912–950

¹⁹ Pro hlubší teoretický výklad teorie podnikatele viz Otáhal (2008b).

9. Greif, A. (1989): *Reputation and Coalitions in Medieval Trade: Evidence on the Maghribi Traders*. The Journal of Economic History, Vol. 49, No. 4, pp. 857–882
10. Kohn, M. (2005a): *Government Economic Policy in Pre-Industrial Europe*. In: The Origins of Western Economic Success: Commerce, Finance, and Government in Pre-Industrial Europe. <http://www.dartmouth.edu/~mkohn/Papers/-22%20economic%20intervention.pdf> (9. 7. 2008)
11. Kohn, M. (2005b): *Government Finance in Pre-Industrial Europe*. In: The Origins of Western Economic Success: Commerce, Finance, and Government in Pre-Industrial Europe. http://www.dartmouth.edu/~mkohn/Papers/20%20govt-%20_nance.pdf (9. 7. 2008)
12. Kohn, M. (2005c): *The Organization of Government in Pre-Industrial Europe*. In: The Origins of Western Economic Success: Commerce, Finance, and Government in Pre-Industrial Europe. <http://www.dartmouth.edu/~mkohn/Papers/-21%20govt%20organization.pdf> (9. 7. 2008)
13. Landes, W. M., Posner, R. A. (1975): *The Private Enforcement of Law*. The Journal of Legal Studies, Vol. 4, No. 1, pp. 1–46
14. Leeson, P. (2007a): *Efficient Anarchy*. Public Choice, Vol. 130, No. 1–2, pp. 41–53
15. Leeson, P. (2007b): *Trading with Bandits*. Journal of Law and Economics, Vol. 50, No. 2, pp. 303–321
16. Otáhal, T. (2008a): *Na obranu dobývání renty*. Ekonomický časopis, Vol. 56, No. 10, pp. 1019–1032
17. Otáhal, T. (2008b): *Teorie podnikatelského objevování*. Politická ekonomie, Vol. 56, No. 5, pp. 669–683
18. Otáhal, T. (2007): *Why is Corruption a Problem of the State?* Prague Economic Papers, Vol. 16, No. 2, pp. 164–179
19. Šíma, J. (ed.) (1999): *Právo a obrana jako zboží na trhu*. Praha, Megaprint, 1999
20. Tullock, G. (1996): *Corruption Theory and Practice*. Contemporary Economic Policy, Vol. 14, No. 3, pp. 6–13

KLÍČOVÁ SLOVA

korupce, spontánní řád, středověká Evropa

ABSTRACT

How do spontaneous orders reduce corruption? In this paper, I explore the functioning of chosen organizational structures. I refer to organizational structures as spontaneous orders and show that certain spontaneous societies in early mediaeval Europe were able to reduce the level of corruption in their organizational structure. I will show that in mediaeval European merchant cities like Venice, or early medieval Iceland spontaneous organizational structures were able to survive without state anticorruption policies.

KEYWORDS

corruption, spontaneous order, medieval Europe

JEL CLASSIFICATION

D73, K14, N40, P48

×

Helena Fialová, Jan Fiala: Ekonomický slovník s odborným výkladem česky a anglicky

* Dvojazyčný výkladový slovník ekonomických pojmů, který letos vydalo nakladatelství A plus, je určen studentům ekonomie a všem, kdo se chtějí rychle a spolehlivě zorientovat v ekonomické problematice, popř. pracovat s anglickými ekonomickými texty. Předchůdcem dvojazyčného Ekonomického slovníku s odborným výkladem česky a anglicky byl Malý ekonomický výkladový slovník, který byl poprvé vydán v roce 1993. Zájem kupujících rychle vedl k rozebrání celého nákladu a Malý ekonomický výkladový slovník vycházel znovu a znovu. Česko-anglickému vydání předcházelo celkem osm vydání Malého ekonomického výkladového slovníku široce používaného studenty i širší veřejností. Na celkové propracovanosti textu je tato skutečnost velmi dobře patrná.

Ekonomický slovník s odborným výkladem česky a anglicky autorské dvojice Helena Fialová – Jan Fiala představuje praxí ověřenou studijní a informační pomůcku jak pro české uživatele, tak pro uživatele, jejichž rodným jazykem není čeština (především zahraniční studenty vybavené znalostí angličtiny a studující ekonomii na českých vysokých školách).

Slovník nabízí na necelých 300 stranách textu spolehlivé informace z různých oblastí ekonomie. Nalezneme v něm poučení o hrubém domácím produktu, Coaseho teorému, Paretově optimu, právě tak jako informace o finančních derivátech, afilacích, náležitostech směny či Dow Jonesovu indexu průmyslových akcií. Slovník obsahuje základní informace z oblasti ekonomické teorie i poučení o mezinárodních organizacích a vysvětlení pojmů z podnikové ekonomiky.

Text prozrazuje dlouholeté pedagogické zkušenosti H. Fialové s výukou ekonomie. V porovnání s jinými slovníky tohoto charakteru vynikne srozumitelnost textu, snaha o úsporné vyjadřování, jednoznačnost formulací. V textu se nemlží, nejsou zde nadbytečná slova, nejednoznačnosti ani zbytečnosti. U některých hesel je možná text až příliš stručný, základní informaci však vždy poskytuje. Pokud má čtenář potřebu informace obsírnější, může si ji v současné době již celkem snadno opatřit. Hesel tohoto typu je však naprosté minimum a jsou spíše z méně frekventovaných oblastí ekonomické teorie. Na některých místech bych se však přesto přimlouvala za rozšíření podávané informace.

Za zvláštní ocenění stojí anglická část textu, která je svébytnou součástí výkladového slovníku. Není pouhým překladem českého textu do angličtiny, vychází z logiky anglického jazyka a respektuje ho, aniž by ubírala textu na přesnosti. Při zpracování vycházeli autoři z relevantních pramenů, ať jimi jsou učebnice nebo slovníky a ať jsou zahraniční nebo domácí proveniencí. Samuelsonova a Nordhausova Economics, Holmanova Ekonomie, Principles of Economics Mankiewa N. Gregoryho, Dictionary of Economics vydaný nakladatelstvím John Wiley & Sons, Macmillanův slovník moderní ekonomie, Aktuální slovník Evropské unie přeložený z němčiny, to jsou jen některé příklady pramenů, z nichž autoři čerpali. Jazyk textu je současně vlastní, svébytný, nepřebíraný z pramenů, s nimiž autoři pracovali.

Druhé vydání Ekonomického slovníku autorské dvojice H. Fialová – J. Fiala lze jen přivítat

a doporučit jeho použití ve výuce i pro získání aktuálních a současně fundovaných informací. Nepochybuji o tom, že slovník se dočká vydání dalších a bude sloužit novým generacím studentů ekonomie, novým manažerům i nové generaci širší odborné veřejnosti.

doc. Ing. Eva Klvačová, CSc.,
prorektorka NEWTON College, a.s.
pro vědu a výzkum

x

Scientia ^{et} Societas

Scientia et Societas * číslo 1 * ročník V
Recenzovaný společenskovední časopis | Vychází čtyřikrát ročně

Vydavatel

NC Publishing, a.s., Politických vězňů 10, 110 00 Praha 1, IČ: 27398358 | www.ncpublishing.cz

Redakce

Politických vězňů 10, 110 00 Praha 1 | e-mail: redakce@sets.cz | www.sets.cz

Výkonný redaktor

PhDr. Jiří Malý, Ph.D. | e-mail: jiri.maly@sets.cz

Redakční radu řídí

doc. Ing. Eva Klvačová, CSc., prorektorka NEWTON College, a.s. pro vědu a výzkum

Redakční rada

prof. Ing. Ladislav Blažek, CSc., Ekonomicko-správní fakulta Masarykovy univerzity

Ing. Lubomír Galatík, rektor a místopředseda představenstva NEWTON College, a.s.

doc. Ing. Jiří Chlumský, CSc., Vysoká škola ekonomická v Praze

doc. Ing. Petr Chvojka, CSc., bývalý hlavní ekonom ČSOB

prof. Ing. Jaroslav Jakš, DrSc., Metropolitní univerzita Praha, o.p.s.

Mgr. Petr Kraus, předseda představenstva NEWTON College, a.s.

prof. Ing. Václav Kubišta, CSc., rektor Vysoké školy obchodní v Praze, o.p.s.

Dr. Jan Mojžíš, člen představenstva NEWTON College, a.s.

PaedDr. Mgr. Petr Parma, poradce představenstva NEWTON College, a.s.

prof. Ing. Milan Šíkula, DrSc., ředitel Ekonomického ústavu Slovenské akademie věd

doc. Ing. PhDr. Ing. Vladimír Tomšík, Ph.D. Ph.D., člen bankovní rady České národní banky

Grafická úprava

Matěj Bacovský, BIOPORT.cz

Sazba

studio@vemola.cz

Rozhodnutím Rady pro výzkum a vývoj ze dne 20. 6. 2008 byl časopis Scientia et Societas zařazen
na Seznam recenzovaných neimpaktovaných periodik vydávaných v ČR

Vyšlo v Praze 6. dubna 2009

MK ČR E 16579

ISSN 1801-7118 (tištěná verze) | ISSN 1801-6057 (on-line verze)

© NC Publishing, a.s.

Scientia ^{et} Societas { 1 '09 }

časopis pro společenské vědy a management
číslo 1 | 2009 | ročník V
cena 89 Kč