

Vydává federální ministerstvo financí ve spolupráci se Státní bankou československou ve vydavatelství *Economia*, a. s., Praha

© federální ministerstvo financí

Adresa redakce: Vinohradská 49,
120 74 Praha 2

Telefon: 253 018 nebo 2110, linka 361

Vedoucí redaktor: Ing. Ivan Kočárník, CSc.

Publishers: Federal Ministry of Finance in Cooperation with Czechoslovak State Bank in Publishing House *Economia*, Prague

© Federal Ministry of Finance

Editor's Office: Vinohradská 49,
120 74 Prague 2, CSFR

Editor in Chief: Ivan Kočárník

OBSAH

Petr MUSÍLEK: Fundamentální akciové analýzy 345

Hans-Werner SINN: Konkurence mezi národními státy: východiska 353

Recenze

Aleš BULÍŘ: Volné bankovníctví: znovunalezené řešení? (Vera C. Smith) 364

Diskuse:

Petr ZAHRADNÍK: Volné bankovníctví a slučitelnost s realitou 369

Uprostřed čísla:

Frederic S. MISHKIN: **Ekonomie peněz, bankovníctví a finančních trhů** (na pokračování — 24. část) ss. R-685 — O-712

Všechny bibliografické údaje včetně údajů o autorských právech jsou uvedeny u prvního pokračování v č. 1/91 tohoto časopisu.

Publikováno po dohodě s College, sekci vyd. HarperCollins Publishers.

CONTENTS

Petr MUSÍLEK: Fundamental Shares Analyses 345

Hans-Werner SINN: The Competition between Nation States: Basic Considerations 353

Book-Review:

Aleš BULÍŘ: Free Banking and the Re-founded Solution (Vera C. Smith) 364

Diskussion:

Petr ZAHRADNÍK: Free Banking and its Compatibility with Reality 369

In the middle of this issue:

Frederic S. MISHKIN: **The Economics of Money, Banking, and Financial Markets** (To Be Continued — Part XXIV) pp. R-685 — O-712

You can find all bibliographical data including particulars on copyright in part I of this series in No. 1/91 of this journal.

Published by arrangement with College, a division of HarperCollins Publishers.

Redakční rada: ing. Aleš Bulíř, CSc., ing. Belo Bosák, CSc., Ing. Jozef Dančo, CSc., ing. Miroslav Hrnčíř, DrSc., ing. Miroslav Kerouš, ing. Jaroslav Klapař, ing. Ivan Kočárník, CSc., ing. Antonín Kotulán, CSc., ing. Vratislav Kulhánek, ing. Ivan Mikloš, Vladimír Rudlovčák, CSc., ing. Miroslav Purkyně, dr. ing. Dušan Tříška, CSc., prof. ing. Miroslav Tuček, CSc., ing. Peter Vajda, CSc., ing. Anton Vavro, CSc., doc. ing. Karol Vlachynský, CSc., ing. Jaromír Zahradník

Konkurence mezi národními státy: východiska

Hans-Werner SINN*

Evropa v současnosti prochází obdobím intenzivního soutěžení mezi politickými a ekonomickými systémy. Na konci roku zmizí (celní) bariéry mezi státy Evropských společenství. Železná opona, která po dlouhý čas rozdělovala střední Evropu, spadla a Sovětský svaz se rozpadl. NDR se napojila na ES, státy ESVO se k ES připojí v roce 1993; Polsko, ČSFR, Maďarsko a snad i pobaltské státy bývalého SSSR by se měly připojit do roku 2000. ES tak budou tvořena více než 400 mil. lidí a více než 20 zeměmi. Naopak bývalý SSSR byl nahrazen novým Společenstvím nezávislých států, které teprve pro sebe hledá vhodnou vnitřní strukturu.

Těžištěm tohoto příspěvku je otázka, jaké obecné principy je třeba sledovat při vytváření nových evropských společenství. Má být Evropa organizována jako systém plně nezávislých států, snad jen volně seskupených do Evropských společenství a do Společenství nezávislých států? Máme se opírat výlučně o decentralizované fiskální systémy, jejichž chování je určováno fiskální soutěží? Nebo bychom se také měli snažit o fiskální harmonizaci a snad také o vytvoření centralizovaných struktur? Víím, že v tuto chvíli je každý na Východě šťasten, že se vymanil z centralizovaných struktur minulosti a hledá svoji budoucnost v decentralizaci řízené principem soutěživosti mezi jednotlivými zeměmi. Avšak sám fakt, že dosavadní smluvní vztahy mezi východoevropskými státy nebyly v pořádku, neznamená, že neexistují žádné smluvní vztahy užitečné. Mezi znovuožíváním národních států na Východě a odumíráním národních států na Západě a jejich splnutím do jednotné Evropy není žádný rozpor! Cílem tohoto semináře je hledat novou, životaschopnou koordinaci mezi národy¹ Východu a Západu, která ukáže prospěšnost konkurence obou systémů.

Občas mne přepadají obavy, když slyším z Východu hlasy, které obhajují větší míru konkurence a decentralizace, než byla kdy uplatněna na Západě. Existuje určitá míra optimální. Většinu vládních činností zpravidla realizují nezávislé národní státy, a dokonce i místní orgány v rámci států. Jsou zde však určité limity a výjimky. Toto pojednání se pokouší o jejich definici.

* Hans-Werner Sinn působí v „Center for Economic Studies“ Mnichovské univerzity.

Příspěvek byl připraven pro seminář organizovaný EBRD a IMF v Londýně v lednu 1992. Překlad je publikován se souhlasem autora.

¹ Anglické „nation“ bývá používáno ve smyslu „politický národ“, „stát“ (pozn. red.)

Otevření hranic a politická liberalizace znamená větší mezinárodní pohyb zboží a výrobních faktorů, speciálně kapitálu a práce. Znamená to, že v budoucnosti si každý bude moci svobodně vybrat zemi, kde by chtěl investovat a žít. Tato vzrůstající volnost pohybu vyvolává silný tlak na adaptaci jednotlivých zemí. V příštích letech bude tento tlak pokračovat a povede k závažným politickým změnám v Evropě.

Kdo by chtěl pochybovat o tom, že tyto změny jsou pro nás prospěšné!

Politický zlom ve východní Evropě je důsledkem konkurence mezi rozdílnými sociálními režimy či systémy. Tyto výsledky zjevně potvrzují teorie Hayeka [1979] a Tiebouta [1956].

Hayek prohlásil, že historie se skládá z „pokusů a omylů“, kterýžto proces vytváří různé formy politických organizací, a to více či méně namátkou. Tyto rozdílné formy jsou pak podrobeny přísnému výběru. V rámci tohoto výběrového procesu se udrží a zachovají pouze organizační formy nejúspěšnější. Jedním z výběrových mechanismů, o kterém se Hayek zmiňuje, je vyšší růst populace ekonomicky úspěšných systémů, vyvolaný vysokou mírou porodnosti a emigrace z rozvojových oblastí. Hayek rovněž zdůraznil, že obavy z vojenské podřízenosti a přání zlepšit ekonomickou situaci vytvářejí v rámci neúspěšných systémů tlak na vyvolání reformního a adaptačního procesu.

Podobné ideje hlásal i Tiebout, i když v odlišném kontextu. Samuelson [1954] zastával pesimistický názor, že dosud nevznikl žádný decentralizovaný rozhodovací proces, který by nějaké společnosti umožnil zjistit optimální kvalitu veřejných statků. Na rozdíl od něj Tiebout věřil, že řešení lze nalézt „v hlasování nohama“ (tj. vyjádřit své rozhodnutí odchodem — pozn. překl.). Ve světě, který je vytvořen regiony s rozdílným daňovým zatížením a s rozdílnou nabídkou veřejných statků, se domácnosti stěhují tam, kde je tato kombinace z hlediska stupnice jejich preferencí optimální. Tyto migrační pohyby vyvolávají tlak na přizpůsobení se jiným regionům, avšak i v průběhu tohoto procesu, směřujícího k rovnováze, budou rozdílné úrovně nabídky přetrvávat v souladu s rozdíly v preferencích občanů.

Tyto Hayekem a Tieboutem popsané mechanismy působí v současnosti závratně rychle ve směru k nové rovnováze v Evropě a zcela jasně odhalují prospěšnost konkurence mezi rozdílnými režimy. Žádná jednání mezi vládami států a žádné nadnárodní organizace by nebyly schopné rozbít zkostratělost našeho kontinentu s takovou silou a rozhodností.

Jsem zastáncem soutěživosti, obhájcem decentralizovaného rozhodovacího procesu. A je to přesně tato preference, která mne vedla k tomu, abych v tomto příspěvku osvětlil druhou stránku konkurence systémů. Zatímco není pochyb o tom, že soutěživost je schopna smést beznadějně zkostratělé neefektivní struktury, neexistuje žádný důkaz o tom, že povede k opravdu efektivní rovnováze, pokud bude chybět koordinace ekonomických politik a podpora dohodnutých harmonizačních mechanismů.

Otázka, kterou se zde pokouším nastolit, je otázka platnosti hlavních teorémů teorie prosperity pro případ soutěživosti ne mezi privátními silami ekonomiky, nýbrž mezi státy a místními institucemi. Víme, že správná soutěživost vede tržní ekonomiku k efektivní rovnováze (je dána celá řada dobře definovaných podmínek). Toto ústřední paradigma ekonomické teorie sahá od Adama Smithe přes Oscara Langeho až k nositeli Nobelovy ceny G. Debreuovi. Platí však tato teorie i v případě, kdy subjektem rozhodování nejsou jednotlivci, ale státy, a kdy se rozhodnutí netýkají komodit a cen, ale ekonomických politik a sociálních systémů? Můžeme se spolehnout na „neviditelnou ruku“ konkurence mezi systémy, nebo je zapotřebí koordinace ekonomických politik a harmonizace systémů prováděná vládou?

Při projednávání této otázky bych se chtěl distancovat od všech těch, kteří se stali obětí naivní euforie, co se konkurence týče. Samozřejmě, že termín „konkurence“ zní uším ekonomů pozitivně. Ale pouhá intuice není příliš přínosná. Konkurenční rovnováhy nejsou vždy efektivní ani na trzích, kde se uplatňují rozhodnutí soukromníků. Veřejné statky, zahraniční vlivy, monopolistické tržní struktury a nepříznivé selektivní procesy jsou základní problémy, s nimiž se „neviditelná ruka“ nemůže vypořádat. Tyto problémy vysvětlují převážnou část státních intervencí. Lze se tedy domnívat, že tyto problémy v podobné míře negativně ovlivňují i efektivnost fiskální soutěživosti a vyvolávají rostoucí potřebu koordinace politiky.

Neexistuje tedy žádná záruka toho, že konkurence mezi fiskálními či řídicími systémy je pozitivní. Existují případy, kdy se jeví jako negativní. A tento příspěvek je zaměřen právě na pojednání o těchto případech. Pro potřeby tohoto příspěvku definuji konkurenční mezi fiskálními institucemi jako decentralizovaný, nekoordinovaný rozhodovací proces těchto institucí a předpokládám, že každý stát sleduje svou vlastní preferenci bez ohledu na to, jaký dopad má tato politika na státy ostatní.

Vědomě omezují své úvahy na aspekt efektivnosti konkurence. Ne proto, že bych se domníval, že nároky na stabilitu a její problémy nejsou důležité. Důvodem mého omezení je výlučně skutečnost, že ti, kdo „jsou v extázi“ nad bezuzdnou konkurencí, obvykle zdůrazňují přínos efektivnosti velmi silně. Rád bych se vyhnul podezření, že moje kritika soutěživosti může být vysvětlena změnou v úrovni či argumentaci.

Zmíním se o čtyřech různých problémech konkurence systémů: kontrole znečištění, kontrole kvality, redistribučních daňových systémech a výrobě veřejných statků. První tři problémy by odděleně nebyly příliš důležité, avšak pohromadě tvoří základnu případů politické koordinace, a dokonce i harmonizace.

Škody na životním prostředí

První příklad neefektivní konkurence systémů, o kterém bych rád referoval, je regulace v oblasti životního prostředí a daňový systém. Znečištění životního prostředí je oblastí aktuálních problémů, ve které lze konkurencí systémů dosáhnout jen mála, i když vlády jednají v zájmu svých občanů. Aby bylo možné rozpoznat omyly konkurence systémů, je třeba rozlišovat mezi škodami, které zůstávají v rámci hranic států, a těmi, které tyto hranice přesahují.

Pokud jde o škody v rámci státních hranic, lze si prospěšnou konkurencí systémů přinejmenším představit. Země disponují rozdílným objemem přírodních zdrojů a existují různé formy regulace přírodního prostředí a daňového systému. V ideálním případě volný pohyb lidí, komodit a faktorů zajistí, že bude vybrán takový regulační systém, který podmínkám státu vyhovuje nejlépe. Není nutná žádná politická koordinace, natož harmonizace daní v oblasti životního prostředí.

Často se argumentuje tím, že daně v oblasti životního prostředí snižují konkurenceschopnost regionu nebo národa a neměly by proto existovat. Nemusí to být nutně pravda. Projeví-li se škody na životním prostředí v rámci lokálních hranic, potom politika, která směřuje k maximálnímu lokálnímu blahobytu, využije Pigouovu daň nebo podobný trik, aby se do průmyslové produkce promítly skutečné výrobní náklady. Hnutí zelených na Západě může být zčásti interpretováno jako pokus vyhledat národní optimum. Podobný optimismus sdílím i ve vztahu k Východu. Nevidím obzvláštní potřebu centralizovaných politických opatření pro tento případ.

Překročí-li škody na životním prostředí státní hranice, je třeba uplatnit velice rozdílná kritéria. Z hlediska jednotlivých zemí nebo jurisdikcí takové škody představují negativní externí vlivy, tj. náklady, které nejsou zahrnuty do rozhodovacích kritérií národních vlád v důsledku nedostatku kompenzačních plateb. Politiky, které maximalizují národní užitek a z tohoto důvodu budou zvoleny v rámci konkurenčních fiskálních opatření, nebudou obecně vzato stejné politiky, jako jsou ty, které jsou ve všeobecném zájmu všech států. Neexistuje stimul pro individuální státy nebo lokální jurisdikce zdanit znečištění přesahující hranice nebo zamezit takovému znečištění jiným způsobem. Naneštěstí příkladů znečištění přesahujícího hranice států je neomezeně.

Znečištění Rýna francouzskými draselnými doly a ohřívání řeky nukleárními elektrárnami porušuje biologickou rovnováhu a nutí Německo a Dánsko, ležící po proudu této řeky, instalovat drahá zařízení k úpravě vody.

Československé elektrárny zničily Duryňský les, protože nepoužívaly na komínech filtry. V horách jsou oblasti, kde prakticky všechny stromy zahynuly vinou siry v ovzduší.

Nečištěná odpadní voda států sousedících s Baltským mořem zničila část populace ryb a zvedla tak náklady na rybný průmysl všech těchto zemí. Toto moře bylo těžce poškozeno obzvláště nedbalou politikou zemí východní Evropy v oblasti odpadů.

Stále vyšší a vyšší komíny, které měly rozehnat toxické průmyslové plyny tak rychle, jak je to jen možné, byly po dlouhou dobu „posledním výkřikem módy“ v politice ochrany životního prostředí. Ve skutečnosti byly pokusem o transformaci národní škody na škodu mezinárodní, pokusem o změnu interních vlivů na vlivy externí.

Západní svět ostře protestuje proti vypalování brazilských dešťových pralesů, protože to způsobuje zvyšování koncentrace kyslíčnicku uhličitého v atmosféře a skleníkový efekt. Nicméně ke zredukování tohoto problému nebyla přijata žádná efektivní opatření. Brazilská vláda odmítá požadavky ostatních zemí na záchranu dešťového pralesa s tím, že Brazílie by nesla veškeré náklady sama, zatímco užitek by z toho měli všichni.

Ani problém ozónu, pravděpodobně nejnaléhavější z dnešních problémů životního prostředí, neberou národní vlády vážně. S ohledem na tlakové podmínky na povrch Země může být ozónová vrstva silná jen několik milimetrů. Každoročně je tato vrstva stále více narušována. Stále více pravděpodobné je i to, že dojde ke škodám na pozemské vegetaci a na základních podmínkách nezbytných pro život člověka. Přesto se jednotlivé státy vyhýbají bezprostřednímu zákazu freonů, právě z toho důvodu, že národní prospěch je relativně malý.

Ve všech těchto případech je konkurence systémů beznadějně neúčinná. Naopak vyvolává a ještě zvětšuje podstatné problémy v oblasti životního prostředí tím, že nutí národní státy produkovat materiální užítky, které mají rozhodující vliv na rozhodování populace o migraci, právě tak jako na rozhodování firem o lokalitách pro jejich investice. Je naprosto nezbytné, aby jednání mezi státy a obecně závazná pravidla prosazovaná mezinárodními organizacemi doplnila rostoucí konkurenci systémů. Příkladem takových jednání jsou nedávné dohody o zákazu používání freonů. Doufejme, že tyto dohody přišly ještě včas.

Ti, kteří obhajují efekt užitečnosti konkurence systémů bez jakéhokoli omezení, by měli studovat výsledky navigační politiky Libérie. Libérie má jednu z nejliberalnějších pravidel pro registraci plavidel na celém světě. Nikoho tedy nepřekvapí, že mají nadprůměrný počet kolizí. Loď Amodo Cadiz, která způsobila rozsáhlé znečištění atlantského pobřeží Francie, byla registrována v Libérii. Libérie je vítězem v konkurenci systémů. Má jednu z největších obchodních flotil

ve světě. Dokazuje to však prospěšnost decentralizovaného rozhodování a systémové konkurence mezi národními státy?

Standardy kvality

Problematika, která patrně vyvolává ještě více nesouhlasu než problémy v oblasti životního prostředí, je vládní regulace výrobních standardů. Nezmiňuji se o tom proto, že bych si myslel, že regulace kvality produkce je bezprostřední záležitostí zemí východní Evropy, ale proto, že se domnívám, že je to dobrý příklad pro zobecnění regulačních opatření vlády, která nemají být podřízena bezuzdné konkurenci systémů. O těchto záležitostech se intenzivně hovořilo v Evropě západní, ale já se domnívám, že mnohé z toho je přínosné i pro Evropu východní.

Všechny evropské státy mají svá opatření na řízení kvality. Existují detailní pravidla v oblasti výroby potravin, která předepisují maximálně přípustný objem škodlivin s cílem ochránit spotřebitele. V některých státech jsou k dispozici dalekosáhlé bezpečnostní standardy pro technické výrobky. V Německu například musejí elektrická zařízení odpovídat přísným pravidlům VDE a automobily opatřením TÜV. Pro konstrukci budov jsou až do extrémních detailů rozpracována pravidla DIN (Deutsche Industrienorm), která takto přísně omezují svobodu architektů. Všechna tato pravidla mají jedno společné: stanovení spodního limitu kvality výrobku.

Kromě minimálních standardů existuje celá řada pravidel, která stanovují, že výrobek musí být zhotoven zcela specificky. Často není jasné, zda tato pravidla mají skutečně zaručit standardy minimální kvality. Každý bude jistě souhlasit s tím, že víno nemá obsahovat nemrznoucí směsi, lze však oprávněně argumentovat tím, zda je kvalita piva skutečně poškozena přidáním konzervačních látek nebo fermentací obilí či rýže? Všichni ekonomové souhlasí s tím, že vládní standardy v oblasti kvality jsou často vydávány s cílem vyřadit ze soutěže cizí výrobky, tak jako to např. dokázala německá pravidla pro čistotu piva.

Od soudního výroku Evropského soudního dvora v případě Cassisde-Dijon trvají Evropská společenství na tom, že nebezpečí takového zneužití je větší než nebezpečí toho, že spotřebitel dostane výrobek nižší kvality. Současná pravidla ES určují, že standardy výrobků se určují v zemi původu. Komodita vyráběná kdekoli ve Společenství a odpovídající místním standardům nesmí být odmítnuta žádným členským státem Společenství. Existuje sice celá řada výjimek z tohoto obecného pravidla, které se týkají především polotovarů, nicméně v globále je toto pravidlo dodržováno.

Bylo by tedy možné se domnívat, že nová pravidla týkající se původu zboží napomohou konkurenci systémů, a to zlepši efektivnost. Dobře informovaní zákazníci mohou použít své rozhodnutí o nákupu jako implicitní volbu mezi národními regulačními systémy. Příliš napjaté systémy, jak je tomu např. v mé zemi, jsou cizí konkurenci tlačeny k „zeštíhlení“ do té doby, než je národní produkce opět konkurenceschopná a než je dosažen efektivní stupeň regulace.

Bylo by nádherné, kdyby se tento ideál mohl stát realitou. Co se mi na tomto argumentu pro konkurenci systémů nelíbí, je ta skutečnost, že si vůbec nevšímám původního smyslu národní regulace kvality výrobků nebo že bezvýhradně předpokládá, že veškerá regulace je projevem vládní moci. Co když smysl národních výrobních standardů spočívá v informační asymetrii a následných nepříznivých selektivních procesech?

Po Akerlofové průkopnickém článku [1970] o trhu citrónů a po následné záplavě literatury již nelze tento problém zanedbávat. Jsou-li spotřebitelé méně infor-

movaní o standardech výrobků než výrobce, podněcuje to výrobce k nižší kvalitě za zády spotřebitele, aby tak snížil svoje náklady. Důsledkem je, že kvalita klesne na úroveň, kde suma užitek výrobců a spotřebitelů je nižší, než kdyby spotřebitelé byli informováni dobře. Je tomu tak i v případě, kdy spotřebitelé v nové rovnováze si jsou vědomi existující průměrné kvality a i kdy konkurence tlačí ceny dolů k nižším marginálním nákladům. Jestliže výrobci vědí více než spotřebitelé, nepříznivý výběr zničí trhy vysoce kvalitních výrobků. Prežijí pouze trhy s nízkou kvalitou výrobků, např. trh s citróny.

Z mého hlediska je případ citrónů rozhodujícím argumentem ve prospěch státní regulace standardů minimální kvality. Pouze tato regulace může zamezit redukcí kvality výrobků, kterou si spotřebitelé sice nepřejí, ale nemohou se jí individuálně bránit.

Z toho všeho vyplývá, že konkurence mezi regulačními režimy, iniciovaná verdiktem v případě Casside-Dijon, nemůže maximalizovat efektivnost. Spotřebitelé, kteří neznají standardy platné v zemích původu zboží, které spotřebovávají, a kteří nejsou schopni nebo ochotni investovat čas na získání těchto informací, se nemohou chránit proti nízké ceně, nízké kvalitě importu. Proto existuje nebezpečí, že mezi milióny výrobků, které spotřebováváme, zvítězí zboží zemí s nejnižšími standardy v oblasti kvality výrobků, a to bude tlačit na ostatní země, aby snižovaly své vlastní standardy pro kvalitu.

Je třeba zdůraznit, že argument týkající se neefektivnosti konkurence systémů s ohledem na standardy v oblasti kvality sleduje přesně pravidla efektivnosti. Spočívá na preferencích spotřebitelů, nikoli na mém vlastním hodnocení.

Ve všech případech, kdy národní standardy slouží k zamezení nevhodného výběru, a ne k „vyšachování“ zahraniční produkce, se zdá být rozumné usilovat o společné dohody o výrobních standardech v Evropě. Takové dohody by mohly předejít některým z popsaných nevýhod konkurence systémů nebo je omezit.

Redistribuce příjmů: národní stát jako pojišťovací agent

Evropské státy mají velice rozdílné systémy redistribuce příjmů. Nicméně žádný stát se bez ní neobejde. V západní Evropě jsou příjmy zdaněny progresivně, daňové příjmy jsou redistribuovány regresivně prostřednictvím transferů plateb vlády a nabídky spotřebního zboží. Ve východní Evropě existovaly snahy zredukovat příjmové diference přímými zásahy do primárního rozdělení důchodů. Neexistují pochyby o tom, že současná redistribuce příjmů vládou je organickou součástí evropských ekonomických systémů.

Redistribuce příjmů není jen důsledkem Leviathanovy nenasytosti, jak se nás snaží přesvědčit někteří ultraliberální ekonomové. Lze ji rovněž interpretovat jako pojistku proti pohromám a strádání v lidském životě. Každá pojistná smlouva určuje redistribuční schéma, podle něhož jsou realokovány finanční prostředky těch, kteří měli štěstí, těm, kteří utrpěli škodu. A téměř na každé redistribuční schéma lze nahlížet jako na pojistnou smlouvu. Pojištění a redistribuce jsou dvě strany téže mince. Pojištění předjímá problém ex ante, než jsou kostky vrženy, redistribuce pojímá problém ex post, když je již známo, kdo uspěl a kdo utrpěl ztrátu (viz [Sinn 1981]).

19. století vynalezlo národní stát. Hlavním účelem tohoto vynálezu byl podle mého aspektu pojištění. Většina institucí v sobě obsahuje podpůrný a ochranný prvek. Nutí šťastné jedince nebo regiony postarat se o ty nešťastné. V rámci národních hranic se často požadují stejné nebo podobné životní podmínky a redistribuční opatření, přinejmenším v regionálním smyslu slova, jsou pro definici národního státu základní. Národní stát je pojišťovací organizace.

Co se stane s pojišťovací funkcí národního státu, jakmile vznikne úplná mobilita a konkurence systémů získá na intenzitě?

V ideálním případě si člověk může ještě jednou představit, že „hlasování nohama“ by mohlo pomoci optimalizovat pojistnou funkci v souladu s individuálními preferencemi občanů. Lidé, kteří dávají přednost redistribuci, mohou přesídlit do států s dobře vybudovaným sociálním systémem; lidé, kteří preferují něco jiného, se mohou přestěhovat do států s méně redistribučním systémem. Státy, které nenajdou „zákazníky“, budou muset zahájit reformu tak, aby i jejich redistribuční režim klienty našel.

Bližší rozbor ukáže velice rychle, jak nereálné tyto modelové úvahy jsou. „Hlasování nohama“ by mělo smysl pouze tehdy, jestliže by mohlo být omezeno pouze na fázi *ex ante*, tzn. jestliže názor na redistribuční politiku by vznikl z neznalosti dříve, než je známo, zda se ta která osoba stala vítězem nebo poraženým tohoto režimu sociální politiky. Uskutečnil-li se hlasování poté, co se „závoj nevědomosti“ zdvihne, bohatí, kteří by měli tento systém financovat, státy s redistribucí opustí a chudí, kteří očekávají od těchto systémů prospěch, se do nich přesunou. Výsledkem bude, že státy s redistribučními systémy zbankrotují. Přežijí pouze státy, jako je Monako.

Tím nechci v žádném případě říci, že fáze *ex ante* již neexistuje. Právě teď reálně existuje v zemích východní Evropy, které se nacházejí uprostřed procesu definování nových pojistných smluv. A co víc, fáze *ex ante* existuje průběžně i na Západě v případě mladých lidí. Mladí lidé, kteří ještě nevědí, co jim budoucnost přinese, jsou „zahaleni závojem nevědomosti“. Nacházejí se v pozici *ex ante*, z které je stále ještě možné zaujmout nepředpojaté rozhodnutí ohledně redistribuční politiky. Je snadné si představit, že dávají přednost extenzivní redistribuční politice státu jakožto druhu pojistné ochrany, aniž by se znepokojovali riziky budoucího života. To je myslím i vysvětlení pro to, proč mladí lidé hlasují spíše pro levici. Orientace vlevo má smysl tehdy, když je člověk „zahalen závojem nevědomosti“, a v případě, že „závoj nevědomosti“ spadl, ale toto odhalení nepřineslo žádné dobré zprávy. Daleko menší smysl má tehdy, jestliže odhalení závoje přineslo dobré zprávy: úspěšný manager ve středních letech (nebo univerzitní profesor) nemá obzvláštní sympatie k levicovým idejím. To neprotiřečí interpretaci pojištění; to pouze ukazuje, že zásadovost v čase je problém.

Problém s „hlasováním nohama“ spočívá v tom, že reálná volnost pohybu v Evropě znamená, že všichni lidé, dokonce i ti, kteří již „závoj nevědomosti“ ztratili, musejí být schopni se svobodně rozhodnout, kde chtějí žít. Tato svoboda vede k výše uvedené nepříznivé selekci, kde státy se silným sociálním systémem jsou zalidněny chudými a státy s méně redistribučním sociálním systémem bohatými a kde státy se silným sociálním systémem musejí časem zkolabovat.

Tento důsledek není založen na podmínce, že národy jsou různé nebo že již v původním státě existuje méně příznivý sociální systém. I kdyby všechny státy a všichni lidé byli naprosto identičtí a kdyby všude existovala stejná životní rizika a stejné preference pro vládní redistribuce, tento problém by stejně vznikl. Státy mohou vytvořit redistribuční schémata pouze tehdy, jsou-li hranice státu uzavřeny, ne když jsou otevřeny. V případě otevřených hranic se státy budou pokoušet přetrumfnout jeden druhého ve zdanění bohatých (starých) lidí s cílem zvýšit své daňové příjmy cestou imigrace. Ve stejném okamžiku budou stimulovány k tomu, aby zacházely s chudými (starými) lidmi nepatrně hůře než v sousedních zemích, a tudíž ušetřily výdaje cestou emigrace. V takovém případě tedy bude sociální stát postupně erodovat. Rovnováhy nelze dosáhnout dříve, než přestane existovat redistribuce.

V tomto specifickém případě každý preferuje sociální stát, ale nepříznivá se-

lecke tomu předchází. Takto vzniká jasný případ toho, jak konkurence systémů redukuje efektivnost.

Konkurence mezi národními státy funguje jako konkurence na trhu pojištění, aniž by se však uzavíraly smlouvy a prémiové výplaty ex post. Takový trh tedy nemůže přežít. Ti šťastní, kteří vědí, že neutrpěli žádnou škodu, by nezaplatili příspěvky nebo by si zvolili společnost s nejnižšími příspěvky, pokud by si jednu *museli* zvolit. A ti, kdož škodu utrpěli, si vyberou společnost, která nabízí nejvyšší rozdíl mezi příspěvky a sociálními dávkami.

Naproti tomu společnosti budou reagovat snížením příspěvků, aby přilákaly šťastné zákazníky, kteří neutrpěli žádnou škodu, a snížením kompenzačních výplat, aby vypudily ty nešťastné, kdo škodu utrpěli. Pojišťovací trh s konkurencí ex post nemůže existovat a právě tak nemůže existovat svět s pojišťovacími státy, je-li dovolena migrace ex post. V obou případech se jedná o jasnou ztrátu blahobytu z hlediska efektivnosti.

Mám za to, že tato ztráta blahobytu je značná. Z mého pohledu je to největší nevýhoda bezuzdné konkurence systémů. Jednou z možností, jak se tomu vyhnout, je usilovat o redistribuci způsobem individuální pojistné smlouvy. Nicméně nevěřím, že je to řešení. Znamenalo by to, že by se musely zavést příspěvky závislé na příjmu právě tak, jak je tomu u zdanění příjmů, ale to by vyžadovalo přílišná monitorovací práva pro privátní pojišťovací společnosti, která by učinila tyto společnosti nerozeznatelné od toho, co nyní nazýváme „vládou“ a „státem“.

Zdá se, že existují pouze tři schůdná řešení problému eroze pojišťovacího státu.

Prvním je harmonizace národních redistribučních systémů, tj. smlouva mezi státy o tom, že se nebudou podílet na konkurenci systémů. Sociální charakter ES může být považován za první pokus v tomto směru.

Druhým řešením by mohlo být vytvoření velkého centrálního státu. Opravdu věřím, že právě toto řešení bude to, které si Evropa a jiné oblasti světa nakonec zvolí. Uplyne však mnoho času, než k tomu dojde.

Třetím řešením je provést Musgraveovu separaci mezi sférou alokace a distribuce a distribuci spojit s osudem individua zavedením národnostního principu pro redistribuční zdanění. Každá osoba by se mohla volně pohybovat po evropských státech, platila by alokační daně a užívala by místních veřejných statků všude tam, kde by žila. Avšak bez ohledu na migrační rozhodnutí by každý i nadále platil redistribuční daně zemi své národnosti. Tento přístup samozřejmě vyžaduje přísnou restriktci ohledně změn národnosti osob, aby se zabránilo ex post migraci ve smyslu uvedeném výše. Právo na změnu národnosti by mělo být pravděpodobně omezeno u mladých lidí, např. mezi 18 a 28 lety. Kalkulovalo by se s tím u konkurence ex ante, ale do vysoké míry by to eliminovalo konkurenci ex post. Protože se obávám, že centrální evropský stát nebude v dohledné době vytvořen, a protože úplná harmonizace vylučuje prospěch z konkurence ex ante, věřím, že zavedení národnostního principu pro redistribuční zdanění by bylo dobrým řešením pro přechodnou fázi. Vzhledem k disparitám v úrovních bohatství Evropy je jedinou alternativou, kterou považuji za možnou, udržet evropské hranice uzavřené. To si nikdo nepřaje: ani bohaté země Západu, ani relativně chudé země Východu.

Veřejné statky

Viděli jsme již, že konkurence systémů vylučuje redistribuční zdanění. Umožňuje pouze zdanění podle poskytnutého užitku. Je nemožné uvalit čisté daňové břemeno na mobilní výrobní faktor nebo podobnou mobilní ekonomickou aktivi-

tu. Daně tak degenerují na pouhé poplatky za veřejné služby a stát se chová jako soukromí, navzájem si konkurující dodavatelé, kteří prodávají své služby za marginální náklady.

Ponecháme-li redistribuci stranou, je samozřejmě pravda, že za určitých ideálních podmínek může člověk považovat efektivní nabídku veřejných statků za důsledek soutěživosti mezi sociálními systémy, ale tato idea opět při bližším zkoumání neobstojí. V ideálním případě lze předpokládat vzestupné neboli (jak je nazval Tiebout) konstantní marginální náklady a dojít tak k nepřekvapivému závěru, že konkurenční státy se chovají efektivně. „Neviditelná ruka“ konkurence systémů vede každý stát k produkci efektivního objemu veřejných statků, právě tak jako soukromé firmy volí na konkurenčních trzích efektivní nabídky.

Problém tohoto argumentu spočívá v předpokladu chování marginálních nákladů při produkci veřejných statků. Jestliže další uživatelé mohou být ve skutečnosti zásobováni rostoucími nebo konstantními marginálními náklady, pak zde není důvodu k intervenci státu. Příslušné statky jsou skutečně normálními soukromými statky, jejich produkce může být obecně ponechána na soukromém trhu [Bewley 1981].

Pro specifické veřejné statky, zejména pro statky, které jsou charakterizovány rostoucími výnosy (odstupňovanými) podle počtu uživatelů — a z tohoto důvodu o ně pečuje stát —, je konkurence systémů neúčinná. Soutěživost by produkovala ceny veřejných statků ve výši marginálních nákladů, tyto ceny by však nepokryly vyšší intramarginální náklady produkce. Vláda by utrpěla ztráty a z tohoto důvodu by tyto veřejné statky nezabezpečovala. Ze stejného důvodu, kvůli němuž není možné řešení prostřednictvím soukromého trhu, by konkurence mezi systémy nefungovala.

Tento problém je zcela jasný, podíváme-li se na čistě veřejné statky, kde by marginální náklady s ohledem na uživatele představovaly nulu vzhledem k nerivalitní spotřebě. Jakmile by se tyto statky začaly vyrábět, státy by si mohly navzájem konkurovat do té doby, dokud by daně byly nulové, ale očekávali se tento výsledek, nikdo nezahájí tuto produkci jako první.

V této souvislosti je důležité poznamenat, že čistě veřejné statky mají dvě dimenze: jednou z nich je kvalita, která by snad mohla být měřena kvantitativně. Uvažujme např. výšku hráze. Vyšší hráz znamená vyšší produkční náklady a vyšší kvalitu ochrany proti povodni. Druhou dimenzí je počet uživatelů. Marginální náklady s ohledem na první dimenzi se samozřejmě nerovnájí nule, ale náklady dalších uživatelů se nule rovnají. Tento pohled však dilema člověka nevyřeší. Protože státy soutěží o mobilní zákazníky (u veřejných statků) a pouze na spotřebitele lze uvalovat daně, budou ochotny snižovat vstupní nebo uživatelské poplatky, dokud nebudou odpovídat nákladům dalších uživatelů — pro teoretické veřejné statky se tyto náklady rovnají nule.

Mnoho tedy nepomůže, že marginální náklady na tzv. nečistě veřejné statky nebo klubové statky zvyšují počet uživatelů, kteří se stanou rivaly vzhledem ke vzniku front. Vlády, které jednají podle pravidel optimální daňové teorie, by v tomto případě přijaly vyšší daně. Nicméně neexistuje jistota, že tyto daně by mohly pokrýt veškeré výrobní náklady. Zajisté, kdyby tomu tak bylo, konkurence systémů by mohla být účinná, ale byla by to soukromá konkurence. Vlády mají tendenci specializovat se na produkci zboží, kde marginální náklady cen nejsou schopné pokrýt veškeré intramarginální náklady. U tohoto zboží se nelze vyhnout pesimistickému zhodnocení efektivnosti konkurence systémů. Je to právě to zboží, které vláda produkuje a produkovat musí, protože ho nelze nabízet na soukromé bázi vzhledem k tomu, že hrozí nebezpečí eliminace ze strany konkurence systémů.

V západních zemích byly tyto obtíže vyřešeny uvalením minimální daně na lokální municipality (úřady) nebo uvalením federálních daní s podílovými pravidly, která zaručují příjmovou základnu lokálních vlád. Podle mého názoru by podobná opatření měla být aplikována i na mezinárodní úrovni. Západ je využije na ochranu produkce veřejných statků před kolapsem. Východ je využije k vybudování dobře fungujícího vládního sektoru, bez kterého se tržní ekonomiky nemohou plně rozvinout.

Závěry

Dovolte mi učinit tento závěr: kdokoli obhajuje bezuzdný konkurenční systém v Evropě, musí akceptovat celou řadu chybných alokací prostředků jakožto důsledek této konkurence. Musí se smířit s tím, že státy budou pokračovat v produkování velkého objemu znečištění přesahujícího hranice států, a nesmí se divit, když se v důsledku nepříznivého výběrového mechanismu rozpadnou trhy vysoce kvalitních výrobků a státy s velkorysým sociálním systémem budou zničeny. Musí akceptovat hrozbu nedostatečné nabídky veřejných statků. Krátce řečeno: musí uvítat vzrůstající tlak směrem k vytvoření liberálního, méně sociálního státu.

Příklad USA ukazuje, jaký to může mít následek. USA jsou více decentralizovány než většina evropských států a vnitřní svoboda pohybu je garantována skutečně plně. Nepřekvapuje, že za těchto podmínek konkurence států USA a komunit vedla k podstatně nižšímu stupni vládní aktivity než v Evropě. Otevřou-li se evropské hranice a skutečně bezuzdná konkurence mezi ekonomickými systémy se utrhne ze řetězu, bude v dlouhém závodu stát vržen daleko více nazpět, než je tomu v USA.

Z argumentů uváděných v tomto příspěvku může podle mne vyplynout jen jeden závěr: konkurence systémů musí být limitována s ohledem na uvedené skutečnosti. Určitý stupeň harmonizace ochrany životního prostředí a standardů pro kvalitu výrobků je podstatný. Zvláště důležité je omezení míry daňové konkurence. Měly by existovat slabší vazby na fiskální daně, které zvyšují příjmy na financování veřejných statků, a redistribuční zdanění by mělo být buď harmonizováno, nebo vybíráno v souladu s národnostním principem. V tomto dlouhém závodě Evropa pravděpodobně nebude schopna uspět bez vytvoření daleko centralizovanějších struktur jak na Západě, tak na Východě.

Moje úvaha nemá vést k závěru, že konkurence systémů by měla být zlikvidována uzavřením hranic. Pokus zachraňovat národní státy za takových podmínek by znamenal vylévat s vaničkou i dítě. Skutečnost, že bylo diagnostikováno selhání soukromých trhů, také nevedla k závěru, že je třeba zničit tržní ekonomiku. Není pochyb o tom, že konkurence systémů vykazuje příznivý efekt. Bez soutěživosti by neexistoval tlak na harmonizaci a východní Evropa by nebyla osvobozena. Nicméně určité korektury do této soutěživosti je třeba zavést tam, kde hrozí převaha negativních jevů. Zdůrazňuji to, protože pocházím ze země, která byla v minulosti nejpřísnějším evropských obhájcem bezuzdné fiskální soutěživosti.

Z angličtiny přeložila: Marie Stanzelová

LITERATURA

AKERLOF G. A.: The Market for „Lemons“: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, 1970, 84, s. 488—500.

BEWLEY, T. F.: A critique of Tiebout's Theory of Local Public Expenditures. *Econometrica*, 1981, 49, s. 713—740.

HAYEK, F. A. von: *Law, Legislation and Liberty*, Vol. 1: Rules and Order. Chicago 1973.

HAYEK, F. A. von: *Die drei Quellen der menschlichen Werte*. Tübingen 1979.

SAMUELSON, P. A.: The Pure Theory of Public Expenditures. *Review of Economics and Statistics*, 1954, 36, s. 387—389.

SINN, H.—W.: Die Grenzen des Versicherungsstaates. Theoretische Bemerkungen zum Thema Einkommensumverteilung, Versicherung und Wohlfahrt. In: Göppl, H.—Henn, R. (Eds.): *Geld, Banken und Versicherungen*. Königstein, 1981, s. 907—928. Reprinted in: Rof, G.—Spahn, P. B.—Wanger, G. (Eds.): *Sozialvertrag und Sicherung — Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme*. Campus, Frankfurt — New York 1988.

TIEBOUT, Ch. M.: A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 1956, 64, s. 416—424.

SUMMARY

The Competition between Nation States: Basic Considerations

Translation of a paper prepared by Hans-Werner Sinn from the University of Munich. This presentation was given at the seminar held by EBRD and the IMF Institute in London, January 1992. The author deals with main problems of systems competition which is likely to occur by opening frontiers among European countries. He also concludes some lessons for economies in transition.