

Soukromá korporace v roli státu

Ing. František Svoboda, katedra veřejné ekonomie, Ekonomicko-správní fakulta, Masarykova univerzita, gert@seznam.cz

Abstrakt

Východoindická společnost vytvořila základy britského impéria v Indii, aniž by dlouhodobě rezignovala na hlavní účel své existence, na tvorbu zisku. Poznání historie této Společnosti přispívá k obohacení ekonomického myšlení.

Klíčová slova

Východoindická společnost, veřejná ekonomie, veřejný sektor

1 Úvod

Pokud něco chybí současné teorii veřejné ekonomie, je to bezpochyby hlubší poznání historického vývoje těch jevů, které jsou pro veřejnou ekonomii prioritní. Problémy odlišných způsobů vlády či otázky méně tradičních přístupů ke správě věcí veřejných zůstávají mimo hlavní proud zkoumání, přestože mohou (přinejmenším) pomoci nově promýšlet staré problémy a otázky, mohou však také přispět k novému náhledu na problematiku veřejné ekonomie.

Tento krátký příspěvek se bude věnovat poměrně dlouhému období vlády Východoindické společnosti v Indii, kdy tato akciová společnost vystupovala jako suverén v jí ovládané oblasti, zajišťovala produkci tzv. veřejných statků a plnila funkce státu úměrně zvyklostem své doby.

2.1 Vznik monopolu

Britská Východoindická společnost¹ byla založena 31.12.1600 chartou královny Alžběty I., která vyhověla žádosti skupiny obchodníků Londýnské City. Tímto způsobem bylo završeno sblížení obchodních zájmů kupců a politických zájmů státu ve věci možného podílu na lukrativním obchodu se zeměmi Východu.² Z hlediska státu se jednalo o snahu “rozvíjet

¹ Company of the merchants of London trading into the East Indies

² Až do té doby byla v mezinárodní politice uznávaná bula papeže Alexandra VI. *Inter cetera* z r. 1493, která rozdělovala sféry vlivu v nově objevených územích mezi Portugalsko a Španělsko. Toto rozdělení světa katolické země respektovaly a země protestantské neměly po celé 16. stol. dostatek sil ho vážněji zpochybnit. Pokusy Anglie navázat obchodní kontakty se zámořím pomocí nových námořních cest – tzv. Severozápadní a Severovýchodní – selhaly, podobně jako snaha obchodovat po souši. Toto poznání, spolu se změnou politické

anglické pokusy o prosazení ve východním obchodu námořní cestou, a to se všemi ekonomickými a diplomatickými důsledky, které to mohlo vyvolat³.“ Vzniklá soukromá společnost měla zabezpečovat rozšíření britské sféry vlivu.

Obchodníci, kteří usilovali o nový přístup k východním trhům, měly na anglickém dvoře velký vliv a z jejich zkušeností vzešel také konkrétní návrh na ustanovení pouze jedné monopolní organizace s jednoduchou strukturou, která by shromáždila dostatek finančních prostředků. Monopol byl vhodný z několika důvodů: umožňoval trvale udržovat faktorie⁴ s obchodníky obeznámenými s orientálními trhy, díky monopolu byla snížena rizika obchodu. Také pro stát byla tato forma společnosti výhodou, neboť zajišťovala dodatečné, dobře kontrolované zdroje pro monarchii, která si z fiskálního hlediska nestála nejlépe

Výhodou monopolu v dlouhém období byla možnost financovat vojenský i správní aparát Společnosti. Kdyby existovalo více firem, žádná z nich by nedokázala financovat tyto služby v dostatečném množství, anebo by na úkor jedné z nich vystupovaly ostatní v roli černého pasažéra. Díky monopolu byly všechny výhody plynoucí ze zajištění bezpečnosti a stability spotřebovávány v rámci Společnosti⁵. Podstatnou výhodou byla možnost jednotného postupu vůči asijským autoritám, která se později více než zúročila

Jako monopol si již od počátku zajišťovala obranu svých faktorií a přístavů, v r. 1623 získala v důsledku svého mimořádného postavení soudní exiteritorialitu, její úředníci a prezidentí v Indii byli pověřeni výkonem trestního práva. Kromě toho mohla formulovat vlastní politiku na Indickém poloostrově a stala se zde důležitým politickým prvkem. Později přibýly Společnosti další funkce správní a soudní, které se vztahovaly ke správě území pod jejím dohledem. Monopolní struktura obchodní společnosti se později bez větších obtíží vtělila do monopolní struktury odlišného typu, do struktury mocenské.

2.2 Problémy monopolu

Pevná pozice monopolu Východoindické společnosti byla neochvějná jen do té míry, do jaké to připouštěly politické okolnosti. Na každém z kontinentů, kde působila, čelila odlišným výzvám. V Londýně musela neustále obhajovat své monopolní postavení, které bylo napadáno jak hospodářskými, tak i politickými kruhy. V Indii musela vést obezřetnou

situace v Evropě vedlo anglickou královnu k schválení charty, ve kterém dávala Společnosti povolení k přístupu na východní trhy „jak po souši, tak po moři“.

³ cit. WANNER, M. Zrození impéria, str. 33

⁴ obchodní stanice na území Indického poloostrova

⁵ Společnost měla právo vyhlášovat válku a uzavírat mír, navazovat spojení s orientálními vládci, jmenovat guvernéry a jejich rady oprávněně vykonávat civilní i soudní pravomoc na svěřených územích, vyvážet ze země drahé kovy, razit peníze (od 1676), najímat vojáky, budovat opevnění a také zajímat a vracet do vlasti lodí kupců porušujících její monopol.

diplomacii v místní mocenské struktuře a bojovat nejen s vojsky místních vládců, ale i s vojsky jiných evropských Společností. Spíše než obra, rozkročeného mezi kontinenty, připomínala pozice Společnosti spíše postavení mezi dvěma mlýnskými kameny.

Problémy Společnosti na Starém kontinentu spočívaly především v cyklicky se opakujících pokusech o zrušení monopolu a také ve snaze státu zasáhnout do fungování Společnosti a zajistit si dodatečné zdroje příjmů. Obojí bylo řešeno hlavně pomocí značného vlivu na vládu a vlivu v City, který Společnost měla, a občasnými ústupky, např. půjčkami ve prospěch státu.⁶

Významní členové Společnosti, hledali cestu, jak odvrátit stálou hrozbu nové revize charty Společnosti. Řešení, které bylo formulováno již v osmdesátých letech 17. stol., vycházelo z reálných podmínek a nabízelo jednoduché doporučení. „Růst příjmů z daní a poplatků je předmětem naší péče ... stejně jako náš obchod. Díky nim se staneme v Indii národem, bez nich nejsme než skupinou vetřelců spjatých chartou Jejího Veličenstva a schopných obchodovat, pokud nebude v zájmu někoho silnějšího, aby nám v tom zabránil.“⁷ Obchodní společnost se měla přerodit v územní mocnost, tak aby její pozice byla neotřesitelná v rámci komerčního sektoru v Británii, a nezpochybnitelná v rámci politického systému Indie. Tento program začal být naplňován v průběhu 18. stol. a postupně přerostl v mocenské ambice. Ty se odrazily v aktivní vojenské podpoře jednotlivých lokálních autorit, později v územní anexe, prováděné již výhradně pod vedením Společnosti.

R. 1717 byly existující výsady⁸ Společnosti potvrzeny císařským výnosem, čímž se v právním smyslu stala Východoindická společnost integrální součástí říše Velkých Mughalů, jednou z místních teritoriálních mocností⁹.

V roce 1757 se Společnost díky vítězství v bitvě u Palásí ocitla v pozici vlivného mocenského faktoru a dosazovatele vládců v Bengálsku. Svými vojenskými jednotkami podporovali vládnoucího místokrále (tzv. naváb), který byl přinucen rozpustit svou armádu a tak byl připraven o nejpodstatnější podmínku samostatného politického rozhodování. Nadále měla spočívat odpovědnost za obranu území na Východoindické společnosti a navábovi zůstala přímá administrativní správa území. Takovýto způsob soužití však nebyl dlouhodobě udržitelný a proto Společnost usilovala o faktické převzetí moci. V roce 1765 byla její snaha korunována úspěchem a Společnost získala právo výběru daní (tzv. dívání) v Bengálsku,

⁶ Problém však nikdy zcela nepominul a přetrvával až do r. 1813, kdy byl definitivně zrušen obchodní monopol Společnosti.

⁷ cit. STRNAD, Jaroslav a kol. Dějiny Indie, str. 658

⁸ Právo bezcelního obchodu, právo nájmu vesnic v okolí Kalkaty, převod některých vesnic do vlastnictví společnosti a právo uvádět do oběhu rupie, ražené v bombajské mincovně

⁹ srov. STRNAD, J. Dějiny Indie, str. 624

Biháru a Urise¹⁰ s podmínkou, že jak Velkému Mughalovi, tak i navábovi (místokráli) bude odvádět pevnou paušální částku¹¹. Navábovi byl ponechán dohled nad zákony, justicí a policií, avšak i zde museli Angličané někdy zasáhnout.

V lednu 1767 konstatovala komise Společnosti, že „armády, které držíme, aliance, které (jsme) vytvořili a daně, které (jsme) zabezpečili, nám zaručují pozici jako vládcům a politikům, stejně jako obchodní korporaci¹²“ Tak byla zakončena postupná transformace monopolu obchodního, který se nadále rozvíjel jako monopol mocenský.

2.3 Správa území – správa daní

Pro vybírání daní, které posílilo Společnost jak v ekonomickém, tak i politickém slova smyslu, se zpočátku využívalo původního systému. Výběr daní byl spravován zamíndáry¹³. Společnost kontrolovala výběr daní pouze na nejvyšší úrovni prostřednictvím svého rezidenta¹⁴. Vybíraly se čtyři typy daní – pozemková daň¹⁵, která byla hlavním zdrojem veřejných příjmů a vyměřovaná jako podíl státu na zemědělské produkci, pachtý ze zvláštních privilegií, pokuty, konfiskáty a cla.

Problémy spojené s výběrem daní, jejichž výše neodpovídala původním optimistickým předpokladům, měly být vyřešeny pomocí přímé odpovědnosti za výběr daní. Zodpovědnost za chod celé berní soustavy převzala Východoindická společnost, která zvolila novou strategii. V pěti oblastech vyhlásila veřejnou aukci na pronájem výběru pozemkové renty. Tímto způsobem na jedné straně zachovala původní princip výběru daní, kdy nájemce půdy shromažďoval a odváděl daň, na straně druhé umožnila konkurenci v oblasti výběru daní. Očekávaný výsledek se však nedostavil. Kromě zamíndárů, nejlépe obeznámených s místními poměry, přilákala aukce množství spekulantů, jejichž cílem nebyl zájem o rozvoj vydražených oblastí, a kteří ve snaze dosáhnout moci, rychlého zisku nebo prostě z nepřátelství vůči dosavadnímu nájemci předkládali nerealistické nabídky. Důsledkem bylo neúměrné zvýšení daňové zátěže, narušení tradičních vazeb mezi zamíndáry a rolníky a hromadné opouštění půdy, která zůstala ladem. Rozdíl mezi reálným výnosem a nereálnou nabídkou se projevil v daňových nedoplatcích.

¹⁰ oblast rozsahem větší než Španělsko a Francie, s 20 miliony poddaných

¹¹ Roční výnos fiskální správy daného území činil 3 – 4 miliony liber šterlinků, do rukou Velkého Mughala odcházelo čtvrt milionu liber, navábovi půl milionu liber. Částky byly postupem času redukovány.

¹² Cit. WANNER, M. Zrození impéria, str. 110

¹³ zamíndárové – statkáři s dědičnými právy a výsadním postavením na svěřených pozemcích, kteří odváděli platby do centra, kde je spravoval úřad vedený domorodými úředníky.

¹⁴ Pokus vybírat daně vlastními silami, který proběhl v jedné menší provincii Burdwan, nebyl příliš úspěšný

¹⁵ Stát byl považován za vlastníka veškeré půdy.

Na územích¹⁶ pod správou Společnosti se v následujících letech vystřídalá několik modelů struktury výběrů daní, z nichž každý počítal buď s výběřčím britským či s místním nájemcem daní. K definitivní úpravě došlo v r. 1793, kdy se sazby pozemkové daně staly neměnnými. Pro správu daně to znamenalo trvalý a zaručený daňový výnos ze zemědělské půdy při současném zjednodušení a zlevnění agendy. Odpadly výdaje s periodickým posuzováním hodnoty polností a vyměřováním sazeb na další období, statkářům byla fixně stanovena daňová povinnost bez ohledu na rozlohu obdělávané půdy, výši úrody či objem pachtovného¹⁷, vybraného od vesnických občin či jednotlivých rolníků. Statkáři tak byli zainteresováni na zvelebování svých panství a zvyšování produkce¹⁸.

Otázka daňového užití daňového výnosu se různila. Většina ředitelů a akcionářů chápala daň jako další příjem Společnosti, jenž měl zaplatit vydržování vojenské a správní struktury Společnosti v Indii a zbytek se měl převést do pokladny Společnosti pomocí indického zboží na export. Oproti tomu jiní členové Společnosti argumentovaly ve prospěch obvyklého využití daní, tj. že část daňového výnosu by měla být „věnována na soukromou bezpečnost domorodců a půjčkám na obdělávání rozsáhlé země. Touto metodou by ... državy okamžitě nabyly skutečné hodnoty. ... Země by byla lidnatější, obchod by vzrostl v důsledku vyššího počtu řemeslníků a prostředky investované do tohoto vlastnictví by byli jistější a méně ničivé pro zemi nebo domorodý obchod¹⁹.“ Kromě toho usilovali o změnu pohledu na vybíranou daň – „...povrchní nebo slabý pozorovatel může pohlížet na zemi jako na statek z pohledu renty, ale zkušenější lidé snadno vidí, že každoroční příjem musí záviset na podílu jeho produkce, který lze realizovat v drahých kovech²⁰.“ Ředitelé Společnosti však před dlouhodobým výhledem upřednostnili krátkodobé zájmy a soustředili se na zlepšování výběru daní.

Také britská vláda se zajímala o výnos z daní a během vlády premiéra Chathama došlo k pokusu prosadit právo Koruny na nově získané teritoriální daně. Výsledkem složitého sporu byla dohoda, ve které se Společnost zavázala platit každoročně Koruně 400 000 liber, čímž vláda získala podíl na příjmech, aniž by bylo zpochybněno postavení Společnosti

Přerod obchodní korporace v teritoriální správu s sebou nesl vysoké dodatečné výdaje, které zisk z daní spotřebovávaly. Vojenské výdaje, civilní výdaje spolu s rostoucími tlaky na

¹⁶ Na jihu se uplatnil systém zdanění, ve kterém byla výše zemědělské daně každoročně stanovována jednotlivým rolníkům, ve střední Indii byla jako majitel půdy a fiskální jednotka zdaňována obecina. Pod jednou správou tedy fungovaly různé daňové systémy.

¹⁷ pachtovné - poplatek vyměřovaný podle výnosu půdy a odváděný správcí či majiteli půdy

¹⁸ Tento systém byl obvyklý v Anglii a popisuje ho i A. Smith

¹⁹ cit. WANNER, M. Zrození impéria, str. 193. Podobně pohlížel na problém i SMITH, A. Pojednání o podstatě a původu bohatství národů, str. 851

²⁰ cit. WANNER, M. Zrození impéria, str. 192

zdroje v Británii²¹ způsobily, že Společnost utrpěla v důsledku převzetí funkcí státu čistý finanční propad. V r. 1772 se Společnost dostala do platební neschopnosti. Stát poskytl Společnosti půjčku výměnou za větší pravomoci státu ve věci dohledu nad její činností.

Převzetím zodpovědnosti za území se sice ubránila pokusům o její zrušení, nedokázala se však ubránit rostoucímu zasahování státu do svých záležitostí. Zákon z r. 1773 dával vládě poslední slovo ve věci politických a diplomatických. Stát sice nepřevzal přímou zodpovědnost, ale omezil se na několik opatření, která zaručovala, že Společnost bude lépe vykonávat své funkce a bude působit v souladu s národními zájmy. Existence Společnosti byla pro udržení držav nezbytná a stát, respektující tuto skutečnost, pouze upevňoval svůj vliv v jejích strukturách.

Obchodní monopol Společnosti byl zrušen r. 1813 výnosem, který zároveň vyhlášoval svrchovanost britské Koruny nad územím, ovládaným Východoindickou společností. Tímto výnosem přestala být Společnost suverénem a stala se pouze správcem britských držav. Tímto se těžiště jejího působení definitivně přesunulo ke správě území. Obchodní transakce pak sloužily především k tomu, aby se daňové výnosy dostávaly do londýnské pokladny ještě více zhodnocené. Správa území jí přináležela až do r. 1858, kdy po tzv. Velkém indickém povstání přijal britský parlament zákon, na jehož základě přešla veškerá území spravovaná Východoindickou společností, veškerá aktiva i pasiva, soudní a vězeňský aparát, armády i smluvní závazky na britskou korunu. Tím bylo završeno poslední z pěti stadií jejího vývoje:

Soukromá korporace - Nejdříve byla Východoindická společnost soukromou korporací, obchodující v rámci Mughalské říše, nezasahující do poměrů v zemi.

Soukromá korporace s politickým a mocenským vlivem – později začala ovlivňovat politický vývoj v oblasti, nicméně výhradně za účelem zajištění plynulého obchodu.

Soukromá korporace v roli státu – Pro upevnění své pozice začala aktivně usilovat o získání politické pozice na kontinentu a stala se soukromou korporací, která začala vykonávat všechny místně obvyklé funkce státu.

Soukromá korporace zastupující stát – s ohledem na problémy Společnosti a na politickou situaci převzala dohled nad politickými a správními aktivitami britská vláda

Organizace pro územní správu – Společnost spravovala území, které formálně přináleželo britské Koruně.

²¹ úspěšné úsilí akcionářů o zvyšování dividend, každoroční platba státu ve výši 400 000 liber

3 Existence společnost a její vztah k pojmu veřejného sektoru

Vývoj Společnosti je pro nás zajímavý z několika důvodů. Především se jasně okazuje, že i soukromá korporace je schopna zajišťovat veřejné statky a to bez ohledu na to, zda má či nemá podíl na daňových příjmech. Tato skutečnost je důležitá, neboť ruší až dosud jasně vymezenou ostrou hranici mezi organizací soukromou a veřejnou, ziskovou a neziskovou. V našem případě došlo ke stírání rozdílů díky mocenským ambicím soukromé korporace.

Zajímavé je rovněž srovnání zvláštní pozice Východoindické společnosti s obvykle užívanou definicí veřejného sektoru: „Veřejný sektor je ta část národního hospodářství, ve které se ve veřejném zájmu realizují veřejné služby, je financována především v veřejných rozpočtů, je řízena a spravována veřejnou správou, rozhoduje se v ní veřejnou volbou a podléhá veřejné kontrole.“²²

Pokusme se zamyslet nad touto definicí s ohledem na historickou zkušenost. Prvním problematickým okruhem se jeví to, že veřejné služby nemusí být poskytovány výhradně ve veřejném zájmu (což je ostatně pojem dosti vágní), ale mohou být neméně dobře poskytovány v zájmu soukromém. Tak to ostatně probíhalo po staletí v monarchiích, kde vládce spravoval zemi jako svůj majetek. V případě Východoindické společnosti můžeme pohnutky, vedoucí k udržování armády, soudního a administrativního aparátu, jen stěží považovat za věc veřejného zájmu. Mocenská a správní struktura pozdější britské Indie vyrostla díky zájmům soukromým, k nimž se teprve později přidružil zájem britské vlády, usilující v rámci toho, co považovali za veřejný zájem, o posílení impéria. Veřejný sektor není výhradně místem prosazování veřejného zájmu, ale místem otevřeným zájmům veřejným i soukromým. Vylučování soukromého zájmu z veřejného sektoru teorii veřejné ekonomie do značné míry ochuzuje, a to i v dnešní době, kdy jsou v praxi soukromé zájmy zohledňovány.²³

Nekonfliktní je tvrzení, že veřejný sektor „...je financován především z veřejných rozpočtů“. Veřejné rozpočty vždy a všude náleží tomu, kdo drží moc, a který v zájmu udržení moci vydává část příjmů na veřejné výdaje. Toto je vskutku univerzální pravda veřejného sektoru. Nicméně i ten, kdo nedrží moc, se také může podílet na financování veřejného sektoru - v našem případě byly některé služby veřejného sektoru dočasně financovány z rozpočtu Společnosti. V okamžiku, kdy Společnost uchopila moc do svých rukou, platila tyto výdaje již z výběru daní.

²² cit. REKTOŘÍK, J. *Ekonomika a odvětví řízení veřejného sektoru*, str. 18

²³ Zde je možno uvést např. Public Private Partnership, při hlubším zamyšlení by jistě bylo možno nalézt další příklady. Soukromý zájem ve veřejném sektoru ostatně vysvětluje rozsah a množství aktivit ve veřejném sektoru.

Dalším sporným bodem se jeví kategorické tvrzení, že veřejný sektor je spravován veřejnou správou. Jako vhodnější se jeví tvrzení, že veřejný sektor je spravován s pomocí konkrétních institucí, vznikajících v důsledku společenských potřeb, které předurčují jejich funkce a do jisté míry i strukturu. Nazývat tuto správu veřejnou je korektní v tom smyslu, že spravuje záležitosti veřejného sektoru. V žádném případě však nelze tvrdit nic o povaze této správy a nelze ani předem vylučovat účast soukromého sektoru na této správě. Území může být spravováno například pomocí soukromé korporace, která přijímá politické zadání a následně je vykonává.

4 Závěr

Smyslem článku bylo poskytnout dostatek prostoru a materiálu pro nové promýšlení veřejné ekonomie. Prostor soudobé veřejné ekonomie je omezován příliš pevnou vazbou na demokratický režim a jeho rozhodovací mechanismy, což zužuje rozhled vědce a vymezuje jeho zkoumání dosti omezený prostor. Pokud se podaří vymanit se z těchto omezení, přiblíží se teorie veřejné ekonomie o něco blíže možnosti nového, univerzálnějšího pohledu na oblast svého zkoumání.

Literatura

- [1] Churchill, Winston. Dějiny anglicky mluvících národů – 2. díl. 1. vydání. Praha: Argo, 1998
- [2] Churchill, Winston. Dějiny anglicky mluvících národů – 3. díl. 1. vydání. Praha: Argo, 1998
- [3] Krása Miroslav. Indie a Indové – od dávnověku k dnešku. 1. vydání. Praha: Vyšehrad, 1997
- [4] Rektořík, Jaroslav a kol. Ekonomika a řízení odvětví veřejného sektoru. 1. vydání. Praha: Ekopress, 2002
- [5] Smith, Adam. Pojednání o podstatě a původu bohatství národů. Vydání neuvedeno. Praha: Liberální institut, 2001
- [6] Strnad, Jaroslav a kol. Dějiny Indie. 1. vydání. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2003
- [7] Wanner, Michal. Zrození impéria. 1. vydání. Praha: Dokořán, 2003