

Joseph E. Stiglitz:
Jina' cesta k trhu (2002)

Kapitola III

SVOBODA VOLBY?

Rozpočtová úsporná opatření, privatizace a liberalizace trhu byly třemi pilíři hospodářské politiky, doporučenými Washingtonským konsenzem v osmdesátých a devadesátých letech. Tyto principy měly pomoci odstranit velice reálné problémy v Latinské Americe, přičemž do značné míry dávaly smysl. Vlády těchto zemí mívaly v osmdesátých letech často ohromný rozpočtový schodek. K tomuto schodku přispívaly ztráty z neefektivních státních podniků. Protože byly chráněny před konkurencí ochrannářskými opatřeními, neefektivní soukromé firmy účtovaly zákazníkům vysoké ceny. A volná měnová politika způsobila, že se inflace vymkla kontrole. Stát nemůže věčně pěstovat ohromný deficit, udržitelný růst není možný s hyperinflací. Určitá úroveň rozpočtové kázně je nutná. Většině zemí prospěje, když se vláda zaměří na poskytování nezbytných veřejných služeb, místo aby dál provozovala podniky, jimž se mohlo lépe dařit v soukromém sektoru. Privatizace bývá tudíž rozumným řešením. Pokud se liberalizace obchodu – snížení cel a zrušení dalších ochrannářských opatření – provede správně a se správným načasováním, aby se mohla vytvořit nová pracovní místa a neefektivní pracovní místa zmizela, může dojít k významnému nárůstu efektivity.

Problémem bylo, že se většina těchto opatření sta-

la spíše cílem sama o sobě než prostředkem k dosažení spravedlivějšího a udržitelného růstu. Někdy se zašlo příliš daleko, postupovalo se příliš rychle a s vyloučením jiných rovněž nezbytných opatření.

Výsledky se vůbec nepodobaly zamýšleným cílům. Utahování opasků dohnané za nevhodné situace příliš daleko mívá za následek útlum a vysoké úrokové sazby mohou bránit novým podnikům v rozjezdu. MMF intenzivně prosazoval privatizaci a liberalizaci takovou rychlostí a takovým způsobem, že to nejednou znamenalo velice reálné náklady pro (ekonomicky) špatně vyzbrojené země.

Liberalizace

Liberalizace – odstranění vládních zásahů do finančních trhů a kapitálových trhů a likvidace překážek volného obchodu – má mnoho dimenzí. Dnes dokonce i MMF souhlasí s tím, že v tomto programovém bodě zašel příliš daleko – že liberalizace kapitálových a finančních trhů přispěla ke globálním finančním krizím devadesátých let a může být pohromou pro každou malou zemi, snažící se vstoupit na mezinárodní scénu.

Jedním aspektem liberalizace, který má širokou podporu – alespoň mezi elitami v rozvinutých průmyslových zemích –, je liberalizace obchodu. Ovšem bližší pohled na to, jak se tento princip uplatnil v mnoha rozvojových zemích, poslouží jako ilustrace, proč často vyvolává takový odpor, jaký bylo možné vidět při protestech v Seattlu, Praze a Washingtonu.

Liberalizace obchodu by podle všech předpokladů měla zvýšit příjem země, a to tím, že přinutí zdroje, aby se přesunuly od méně produktivního využití k produktivnějšímu. Jak říkají ekonomové, využívá se tu komparativních výhod. Ale přesun zdrojů od málo produktivního využití k využití nulovému stát neobohatí, přesto k tomu v souvislosti s programy MMF často docházelo. Zlikvidovat pracovní místa je

snadné a právě to často bývá bezprostředním následkem obchodní liberalizace, když se neefektivní odvětví pod tlakem mezinárodní konkurence uzavrou. Podle ideologie MMF měla být po odstranění neefektivních pracovních míst za ochrannářskými bariérami vytvořena pracovní místa nová, efektivnější. A to se prostě nestalo. Málo ekonomů, přinejmenším už od dob Velké krize, věří v okamžitý vznik pracovních míst. K vytvoření nových firem a pracovních míst je zapotřebí kapitálu a podnikatelského ducha. Avšak v rozvojových zemích bývá často nouze o obojí: kvůli nedostatku vzdělání a kvůli nedostatku bankovního financování. MMF v mnoha zemích situaci ještě zhoršil, poněvadž jeho úsporné programy měly v sobě často vtěleny tak vysoké úrokové sazby – někdy přes 20, 50, jindy dokonce přesahující 100 % –, že vytváření nových pracovních míst a firem by za této situace nebylo bývalo možné ani v dobrém ekonomickém prostředí, třeba ve Spojených státech. Nezbytný růstový kapitál byl prostě příliš drahý.

Nejúspěšnější rozvojové země, země východní Asie, se otevřely vnějšmu světu, ale činily tak pomalu a v postupných krocích. Tyto země využily výhod globalizace k rozšíření vývozu a následkem toho k rychlejšímu růstu. Ochrannářské bariéry však opouštěly opatrně a systematicky a vyřazovaly je až poté, co byla vytvořena nová pracovní místa. Zajistily, aby byl k dispozici kapitál pro vytváření nových pracovních míst. Vlády se dokonce chopily podnikatelské role při prosazování nových podniků. Čína právě odstraňuje své obchodní bariéry – dvacet let po zahájení svého pochodu směrem k trhu, což by-

lo období, během něž čínská ekonomika rostla nebývale rychle.

Lidé ve Spojených státech a vyspělých průmyslových zemích by měli snadno pochopit, v čem tkví jádro těchto obav. Při posledních dvou prezidentských kampaních ve Spojených státech využíval kandidát Pat Buchanan obav amerických dělníků ze ztráty zaměstnání v souvislosti s liberalizací obchodu. Buchananovo téma mělo odezvu dokonce i v zemi s téměř plnou zaměstnaností (v roce 1999 už míra nezaměstnanosti spadla pod 4 %), s níž se poji fungující systém sociálního pojištění a pestrá škála podpůrných opatření, ulehčujících dělníkům přechod z jednoho zaměstnání do druhého. Fakt, že i v konjunkturních devadesátých letech mohli mít američtí dělníci takové obavy z dopadů liberalizovaného obchodu na pracovní místa, by měl umožnit pochopení vážnosti situace dělníků v chudých rozvojových zemích, kde žijí na hranici existenčního minima, často sotva se dvěma dolary na den, bez záchranné sítě ve formě úspor, s mnohem menší sociální podporou a v ekonomice s dvacetiprocentní nebo vyšší nezaměstnaností.

To, že liberalizace obchodu až příliš často nedokáže dostát slibům a místo toho vede prostě k vyšší nezaměstnanosti, je jistě důvod, proč se proti ní zvedá silný odpor. Avšak *pokrytectví* těch, kdo na liberalizaci tlačí, a způsob, jakým ji prosazují, bezpochyby nepřátelství vůči liberalizaci obchodu ještě posilují. Západní země protlačovaly liberalizaci obchodu pro výrobky, jež vyvážely, ale současně pokračovaly v ochraně oborů, kde konkurence rozvojových zemí mohla ohrozit jejich ekonomiku. Odtud vycházel od-

por proti novému kolu obchodních jednání, jež mělo být odstartováno v Seattlu. Předchozí kola obchodních jednání ochránila zájmy vyspělých průmyslových zemí - nebo přesněji zvláštní zájmy v těchto zemích - bez souběžných výhod pro méně rozvinuté země. Protestující poukazovali zcela oprávněně na to, že předchozí kola obchodních vyjednávání snížila obchodní bariéry na průmyslové zboží od automobilů ke strojním zařízením, vyvážené vyspělými průmyslovými zeměmi. Vyjednávači těchto zemí však současně udrželi své národní subvence na zemědělské výrobky a zachovali uzavřené trhy pro toto zboží a také pro obchod s textilem, kde mají mnohé rozvojové země komparativní výhodu.

Při nejnovějším Uruguayském kole obchodních jednání bylo naneseno téma obchodu se službami. Nakonec však došlo k otevření trhů převážně pro služby vyvážené vyspělými státy - finanční služby a informační technologie - ne však pro služby na moři a ve stavebnictví, kde by se rozvojové země měly šanci uchytit. Spojené státy se vychloubaly, jaké výhody získaly. Jenže rozvojové země nezískaly na výhodách odpovídající podíl. Podle jednoho výpočtu Světové banky zaznamenala subsaharská Afrika, nejchudší oblast světa, následkem této obchodní dohody pokles svého příjmu o více než 2 %. Existují i další příklady nerovného přístupu, které se ve zvýšené míře staly námětem debat a proslově v rozvojovém světě, byť se tyto věci zřídka dostávaly na stránky tisku ve vyspělejších zemích. Bolívie snížila obchodní bariéry na úroveň nižší, než jakou měly Spojené státy, a navíc s USA spolupracovala a prakticky vymýtila

pěstování koky, suroviny pro výrobu kokainu, přestože její úroda poskytovala místním chudým rolníkům větší příjem než jakákoli náhražka. Avšak Spojené státy neotevřely vlastní trh bolivijským zemědělským produktům, například cukru, který mohli bolivijstí rolníci dodávat.

Podobný dvojí metr rozvojové země hněval už proto, že jejich dějiny byly plné pokrytectví a nespravedlnosti. V 19. století vnucovaly západní mocnosti, které nezřídka zbohatly díky použití ochranných opatření, nerovné obchodní smlouvy velmi často. K jednomu případu, který překročil všechny meze, došlo po opiových válkách, kdy se Velká Británie a Francie spojily proti slabé Číně a spolu Ruskem a Spojenými státy ji přinutily (v Tientsinské dohodě z roku 1858) nejen k obchodním a teritoriálním ústupkům, zajišťujícím např. nízké ceny vývozního zboží, po němž byla na Západě poptávka, nýbrž i k otevření čínských trhů pro *opium*, takže miliony Číňanů propadly závislosti. (To je příklad snad nejděbelstějšího přístupu k „vyrovnané obchodní bilanci“.) Dnes nejsou rozvojové trhy nuceny otevřít se pod hrozbou použití vojenské síly, ale pod ekonomickým nátlakem, pod hrozbou sankcí nebo zastavení nezbytné pomoci v době krize. I když Světová obchodní organizace byla förem, v jehož rámci se vyjednávaly mezinárodní obchodní dohody, obchodní vyjednávači ze Spojených států a MMF často trvali na tom, aby se šlo dál, aby se urychlil krok obchodní liberalizace. MMF má urychlení tempa liberalizace jako jednu z podmínek pro poskytnutí pomoci, a státy čelící krizi cítí, že nemají jinou volbu než se podříditi.

Ačkoli MMF šlápl vedle mnohokrát, pozornost kritiků přitáhly především chyby v načasování a souslednosti jednotlivých kroků, jakož i nedostatečná citlivost k širšímu sociálnímu kontextu. Bylo toho hodně: prosazování liberalizace dříve, než byla vytvořena sociální záchraná síť, než existovaly odpovídající regulační mechanismy, než byly státy schopné ustát negativní důsledky náhlých změn nálady trhu, jež jsou neodmyslitelnou součástí moderního kapitalismu; prosazování přístupů vedoucích k likvidaci pracovních míst, aniž by na druhé straně byly připraveny nezbytné podmínky pro jejich vytváření; prosazování privatizace, ještě než byla připravena odpovídající konkurence a regulační rámec. Mnohé chyby v načasování a souslednosti reformních kroků

◆ 127 ◆

byly odrazem základního nepochopení hospodářských a politických dějů. Nepochopení, jež jsou pro stoupence tržního fundamentalismu příznačná. Tržní fundamentalisté například tvrdili, že jakmile budou uzákoněna soukromá vlastnická práva, všechno ostatní už půjde přirozenou cestou – včetně institucí a právní nadstavby, umožňující bezporuchový chod celého hospodářství.

Za ideologií volného trhu se skrývá model, často připisovaný Adamu Smithovi, který tvrdí, že tržní síly – motivace ziskem – vedou hospodářství k efektivním výstupům *jakousi neviditelnou rukou*. Jedním z velkých výdobytků moderní ekonomie je to, že ukazuje, v jakém smyslu a za jakých podmínek je Smithův závěr správný. Vychází najevo, že tyto podmínky jsou velmi restriktivní.¹ Nejnovější objevy ekonomické teorie – ironií osudu učiněný přesně v období nejhouževnatějšího následování politiky Washingtonského konsenzu – vlastně ukázal, že kdykoli je informace nedostatečná a trh neúplný, což je prakticky vždycky, a zvláště v rozvojových zemích, neviditelná ruka pracuje velmi nedokonale. Je tu ještě jedna vel-

¹ Adam Smith přišel s myšlenkou, že trh sám o sobě vede k efektivním výstupům, ve své klasické knize *Bohatství národů* (The Wealth of Nations), jež byla mimochodem sepsána v roce 1776, roce vyhlášení Deklarace nezávislosti. Formální matematický důkaz – stanovení podmínek, za kterých to platí – poskytli dva nositelé Nobelovy ceny: Gerard Debreu z Kalifornské univerzity v Berkeley (Nobelova cena za rok 1983) a Kenneth Arrow ze Stanfordské univerzity (Nobelova cena za rok 1972). Základní poznatek o tom, že při nedokonalé informovanosti a na neúplném trhu dosažená konkurenční rovnováha není (v zúženém smyslu) efektivní, je dovozen v práci B. Greenwalda a J. E. Stiglitze „Externalities in Economics with Imperfect Information and Incomplete Markets“, *Quarterly Journal of Economics* 101 (2), květen 1986, str. 229-264.

◆ 128 ◆

mi podstatná věc: existují žádoucí vládní intervence, jež mohou zlepšit efektivitu trhu. Tyto omezující podmínky, za nichž je trh efektivní, jsou důležité, protože mnohé z klíčových činností vlády lze chápat jako reakce na vzniklé výpadky trhu. A kdyby byly informace dokonalé, finanční trhy by, jak dnes víme, ztratily svůj význam, a s nimi i regulace. Kdyby automaticky existovala dokonalá soutěž, byly by zbytečné i antimonopolní úřady.

Politika Washingtonského konsenzu byla založena na zjednodušeném modelu tržní ekonomiky, modelu konkurenční rovnováhy, v němž dokonale pracuje Smithova neviditelná ruka. Poněvadž v tomto modelu není zapotřebí žádné vlády – svobodné, ničím neomezené, „liberální“ trhy běží samy – politika Washingtonského konsenzu bývá někdy označována jako „neoliberální“, stavící na znovuoživení přístupů laissez-faire, jež byly populární v některých kruzích v 19. století. S dozvuky Velké krize a ve světle dalších nedostatků tržního systému, od masivní nerovnosti k neobyvatelným městům, dusícím se ve smogu a odpadcích, vyspělejší průmyslové země od tohoto volnotržního přístupu ve velké míře upustily, byť zde stále probíhá živá debata o tom, jaká má být správná rovnováha mezi funkcí vlády a trhu.

I kdyby se Smithova teorie neviditelné ruky hodila pro rozvinuté průmyslové země, nezbytné podmínky nejsou splněny v rozvojových zemích. Tržní systém vyžaduje jasně definovaná vlastnická práva a soudy, jež je dokáží vynutit; v rozvojových zemích však často scházejí. Tržní systém vyžaduje soutěž a dokonalou informovanost. Soutěž však bývá omezená a informace nedokonalé – dobře fungující konkurenční trhy se v rozvojových zemích zkrátka nemůžou objevit přes noc. Podle Smithovy teorie efektivní tržní ekonomika vyžaduje, aby byly všechny podmínky splněny současně. V některých případech mohou reformy v jedné oblasti bez doprovodných reforem v jiných oblastech situaci ještě zhoršit. To je zmiňovaná otázka načasování souslednosti reformních kroků. Ideologie tyto věci ignoruje. Prostě říká: Postupuj k tržnímu hospodářství tak rychle, jak to půjde. Jenomže ekonomická teorie a dějiny ukazují, že následky špatného načasování mohou být katastrofální.

nové opatrnosti, lekcce, již úspěšné země velmi dobře chápaly, ale většinou se jí nemusely učit od MMF.

Občas se MMF a Světová banka staly terčem obvinění neprávem. Nikdo není rád, když se mu říká, že si nemá žít nad poměry. Avšak kritika mezinárodních ekonomických institucí jde hlouběji: ačkoli tyto organizace mají ve svých rozvojových programech spoustu dobrých a užitečných bodů, i reformy, jež jsou z dlouhodobého pohledu žádoucí, je třeba zavádět pečlivě a opatrně. Nyní už všichni souhlasí, že tempo a načasování nelze ignorovat. Ale co je ještě důležitější, rozvoj není jen to, co nám předkládá toto poučení. *Existují* alternativní strategie – strategie lišící se nejenom v tom, na co kladou větší důraz, ale i v politických přístupech. Strategie, které například zahrnují pozemkovou reformu, ale neobsahují liberalizaci kapitálového trhu, které vytvářejí konkurenční prostředí před privatizací a které zajišťují, že liberalizaci obchodu bude doprovázet vytváření pracovních míst.

I při používání těchto alternativních možností se vycházelo z trhu, ale současně byla zdůrazňována nezanedbatelná role vlády. Tyto postupy uznávaly důležitost reforem, ale reforem se správným načasováním, ve správném tempu. Změnu chápaly nejenom jako otázku růstu hospodářství, nýbrž především jako součást širšího vývoje společnosti. Uvědomovaly si, že pro dlouhodobý úspěch si reformy musí získat širokou podporu, a aby k tomu mohlo dojít, musí být získaný výnos rozdělen co nejširšímu okruhu lidí.

Už jsem upozorňoval na některé úspěšné případy: omezené úspěchy v Africe, například v Ugandě, Etiopii a Botswaně, a širší úspěch ve východní Asii, včetně

ně Číny. V páté kapitole se podíváme na některé úspěšné transformační země, například Polsko. Všechny tyto příklady dokazují, že skutečný rozvoj a transformace jsou možné. Rozvojové úspěchy daleko přesahují vše, co si před padesáti lety vůbec kdo dokázal představit. Fakt, že se v tak mnoha úspěšných případech postupovalo podle strategií, jež se výrazně lišily od strategií Washingtonského konsenzu, je výmluvný.

Každá doba a každá země je jiná. Zaznamenaly by jiné země stejný úspěch, kdyby se vydaly východoasijskou cestou? Fungovaly by strategie úspěšné před čtvrt stoletím v dnešní globální ekonomice? Ekonomové se budou v odpovědích na tyto otázky rozcházet. Avšak každý stát potřebuje uvážit různé možnosti a pak si sám demokraticky vybrat. Úkolem mezinárodních ekonomických orgánů je – a i v minulosti mělo být – aby těmto zemím zajistily prostředky a prostředky k tomu, aby mohly samy provést svůj *poučený* výběr, s plným vědomím příslušných následků a rizik. Podstatou svobody je právo volby a přijetí odpovědnosti, jež z toho plyne.