

Sociální stát - existuje cesta z pasti?

25.července 2006 Pavel Kohout

Lidé bez hlubších znalostí historie (a takových je v populaci přirozeně většina) mají sklon si myslet, že sociální stát je poměrně novou myšlenkou, která byla v širším měřítku realizována teprve po 2. světové válce. Tito lidé se mýlí. Vezměme si následující citát, který popisuje krizi sociálního státu v pokročilém stádiu:

„Začal fungovat zhoubný cyklus. Zvýšené státní výdaje na armádu, byrokracii a mandatorní sociální výdaje způsobily nepřetržitý nárůst nesnesitelné daňové zátěže. Daňová zátěž byla stále těžší, což mělo za následek, že bohatší osoby se začaly placení daní vyhýbat s použitím legálních i nelegálních prostředků. Tento zhoubný cyklus mohl mít jen jediný důsledek: bankrot zbytnělého státu.“

Sociální stát má kořeny v minulosti

O jakém státu je v uvedeném citátu řeč? Ačkoli mnohé popsané reálie odpovídají některým státům současné Evropské unie, její bankrot prozatím – naštěstí – není v dohledu. O Sovětský svaz se rovněž nemůže jednat, protože v tomto impériu prakticky nežily žádné bohatší osoby, které by platily daně. Ani samotní kremelští aparátčící nebyli formálně příliš bohatí: ačkoli měli k dispozici veškerý luxus, jejich finanční příjmy byly spíše symbolické. Kdepak, sovětský systém zbankrotoval z jiných příčin.

Nadějněji vypadá tip na Osmanskou říši. Skutečně, jak praví Richard Chambers z University of Chicago, „těžké daňové břemeno přispělo k revoltám v Anatolii, k opouštění obdělávané půdy a k poklesu venkovské populace; impérium tedy zažilo pokles daňového inkasa navzdory vysokým daňovým sazbám.“ Chambersovo hodnocení se vztahuje k 18. století, kdy Osmanská říše byla již definitivně na své sestupné dráze. Později, v 19. století, se vysoká daňová zátěž stala jedním z významných faktorů, které přispěly k revoltám proti osmanské moci v Bulharsku, Rumunsku a Řecku. Jak je zřejmé, Lafferova křivka funguje vždy a všude.

Citát uvedený v druhém odstavci se však vztahuje k mnohem staršímu impériu: k Římské říši období pozdního císařství. (Aurelio Bernardi: *The Economic Problems of the Roman Empire at the Time of its Decline*, uveřejněno ve sborníku Cipolla, Carlo M. ed. *The Economic Decline of Empires*, London, Methuen & Co. Ltd., 1970). Pokračování citátu: „Byl to konec římského světa a začátek středověku.“

Povrchněji založení historikové měli vždy tendence vymýšlet nejbizarnější teorie vysvětlující úpadek Říma, včetně genetické degenerace vládnoucích rodů a chronické otravy olovem z římských vodovodů. Ve skutečnosti je však nejpravděpodobnější ekonomická teorie římského úpadku, podle níž centrální příčinou finančního a posléze i civilizačního bankrotu se staly nekontrolovatelné výdaje spojené s požadavky lidových vrstev závislých na sociálním státu. Historikové mají tento vývoj zmapovaný do pozoruhodných podrobností. Například bezplatná distribuce potravin se nejprve týkala jen mouky v objemu 33 kilogramů na osobu a měsíc. Ve čtvrtém století se však zdarma rozdávala nejen mouka, ale i hotové pečivo, vepřové maso, víno a olivový olej. „Občané Říma se stali státem placenými penzisty, kteří byli uplacení chlebem a hrami do stavu spokojené závislosti“ uvádí Keith Hopkins (*On The Political Economy Of the Roman Empire*).

„Císařská flotila zmizela během třetího století. Roku 250 se ve velkém měřítku znovuobjevilo pirátství. V roce 269 svaz gótských pirátských lodí nerušeně operoval ve vodách Hellespontu. Císař Dioklecián byl schopen financovat pouze místní hlídkové jednotky; koncem čtvrtého století bylo císařské loďstvo již jen vzpomínkou“ píše Richard Preston a Sydney Wise (*Men in Arms, A History of Warfare and Its Interrelationships with Western Society*. New York: Praeger Publishers, 1975). Sociální stát rozpustil ochotu i schopnost bránit se. Podobnému nebezpečí čelí i současný vyspělý

svět, EU a USA. EU je v tomto směru dále, protože náklady na sociální stát z velké části zničily její obranyschopnost - kdyby nebylo transatlantického spojení, historie římského císařství by se patrně opakovala ve zrychlené podobě.

Jak pryč z pasti sociálního státu?

Nebezpečí, které současnému vyspělému světu (nejen EU) hrozí ze strany sociálního státu, je reálné. Příliš vysoká role státu v ekonomice dokázala zničit všechna velká impéria, která na světě kdy vznikla. V podmínkách demokracie, kdy si početnější nižší příjmové skupiny mohou odhlasovat sociální výhody prakticky podle své libosti, je nebezpečí ještě vyšší. Demokracie je systém, který má méně vad než ostatní politická uspořádání, mezi její nepochybné vady však bezpochyby patří vrozený sklon k fiskálnímu populismu. Lze toto nebezpečí odvrátit? Existuje možnost úniku z pasti sociálního státu?

Existuje několik cest, které umožňují tento problém alespoň zmírnit. V první řadě jde o systém financování politických stran. V prostředí, kde politické strany jsou financovány výhradně nebo téměř výhradně ze státního rozpočtu, neexistuje rovnováha mezi populistickými zájmy většiny (která usiluje o maximalizaci požitků ze státního rozpočtu) a mezi „sobeckými“, avšak legitimními a z hlediska hospodářského růstu prospěšnými zájmy vyšších příjmových skupin obyvatelstva. Proto je také politické spektrum napříč Evropskou unií silně posunuto doleva - do takové míry, že v některých zemích, například ve Francii, prakticky neexistuje skutečná liberálně-konzervativní pravice (Jean-Marie Le Pen samozřejmě není pravicový politik).

Politické spektrum v USA vykazuje poněkud menší míru „rudého posuvu“. Ale ani tak pravicový prezident jakým byl Ronald Reagan si netroufl podstatně omezit federální sociální výdaje (jejich výše vzhledem k HDP poklesla z hodnoty 11,5 % v roce 1980 na 10,9 % v roce 1988) a dokonce zvýšil sazbu důchodové daně. Současný „pravcový“ prezident G.W. Bush podnikal některé kroky, které nelze označit jinak než za levicově populistické - zejména reformu financování zdravotní péče, která může vést k těžko odhadnutelným hodnotám státních výdajů.

Další cestou zmírnění expanze státu je kontrola a omezení moci lobbystických organizací. To se snáze řekne, než udělá, protože nelze efektivně politikům zakazovat, aby se stýkali se zástupci takových či onakých zájmových skupin. Vzhledem k faktu, že většina lobbystů požaduje vyšší a nikoli nižší státní výdaje, je však vhodné lobbying alespoň mírně omezit tím, že bude podřízen určitým pravidlům a bude vykonáván tak transparentním způsobem, jak jen je reálně možné.

Patrně se nenajde odvážlivec, který by volal po zrušení demokracie. Takové myšlenky nejsou „košer“, třebaže z čistě ekonomického hlediska neexistuje vhodnější uspořádání než benevolentní osvícená diktatura. Chile, nejbohatší země Latinské Ameriky, má v tomto směru bohaté zkušenosti. Podobně Singapur, stát s demokracií spíše „autoritativního typu“, patří mezi úspěšné příběhy 20. století. Celkové skóre „vlád silné ruky“ versus demokracie však nedopadá dobře. Mezi diktátory se totiž najde nepoměrně více ekonomických ignorantů než osvícenců, kteří svěří ekonomické záležitosti do rukou odborníků, jak to udělal generál Pinochet. Optimálním řešením tedy patrně bude snažit se o zdokonalování oné chronicky nedokonalé demokracie.

Text vyšel ve sborníku Sociální stát - sen, či noční můra, vydaném nakladatelstvím Votobia a Institutem mediální komunikace v roce 2005

Veřejné výdaje jako procento HDP

ROK	1870	1913	1920	1937	1960	1980	1990	1996
Francie	12,6	17,0	27,6	29,0	34,6	46,1	49,8	55,0
Velká Británie	9,4	12,7	26,2	30,0	32,2	43,0	39,9	43,0
USA	7,3	7,5	12,1	19,7	27,0	31,4	32,8	32,4
Průměr vyspělých zemí (*)	10,7	12,7	18,7	22,8	27,9	43,1	44,8	45,6

(*) Austrálie, Rakousko, Kanada, Francie, Německo, Itálie, Irsko, Japonsko, Nový Zéland, Norsko, Švédsko, Švýcarsko, Velká Británie, USA, Belgie, Holandsko, Španělsko
Zdroj: Vito Tanzi et Ludger Schuknecht, Public Spending in the 20th Century. A Global Perspective, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, p. 6-7.