

NOVÁ FINANČNÍ POLITIKA V DEMOKRACII.

Každá politika v demokracii, tedy i politika finanční, jest výslednicí sil často opačně působících, vyvěrajících buď z teorie a praxe, nezřídka však i z instinktivní intuice. A jsou to právě doby krise, ve kterých tato intuice dociluje větších úspěchů, než politika založená na systému teorií a zásad, s nimiž se vystačilo v dobách normálních, ale nedá se vystačiti v dobách hospodářské deprese, provázené vážnými sociálními poruchami. Jest přirozené, že hospodářské otřesy otřásají autoritu těch hospodářských zákonů, na kterých byl založen mizející hospodářský blahobyť.

Nynější hospodářská krise nejvíce pak otřásla starým finančním systémem, a způsobila zejména na jeho dvou nosných pilířích — na měně a úvěru — trhliny velice povážlivé. Mašinerie finanční politiky, na které byl vybudován pokrok a blahobyť minulého a počátku tohoto století, zklamala v boji s hospodářskou krizí a hledají se proto směrnice nové finanční politiky jak světové, tak i uvnitř jednotlivých států. Ve státech demokratických volána je při různosti názorů za rozhodčího vláda, a demokracie je ochotna za cenu lepší finanční politiky dáti jí takové plné moci, o kterých se jí v dobách normálních ani nezdálo. Srovnajme jen plné moci, které dala Amerika Rooseweltovi a Francie Lavalovi!

Snahy o vytvoření nového finančního plánu a politiky soustřeďují se v první řadě na reorganizaci bankovního systému za účelem dosažení pružnější úvěrové politiky jak v zájmu státu, tak i soukromého hospodářství. Možno dokonce konstatovati i snahy po sestátnění neb nacionalisaci úvěrové politiky, jak toho dokladem jest mnohé ustanovení nového bankovního zákona v USA (Banking Act of 1935). Reorganizační tendence zasahují v první řadě cedulové banky a hledí okleštiti jejich privilegované postavení vůči státu, zakládající se zejména na autoritativním provádění úvěrové politiky. Boje o omezení autonomie cedulových bank vznikají zejména v těch demokratických státech, v nichž tyto banky neprojevují dosti ochoty k liberálnějšímu postupu v otázkách úvěru na veřejné investice vládě v jejím boji s nezaměstnaností.

Propracovati se k stanovisku nestranného rozhodčího v tomto problému jest nejen nesmírně obtížným, ale i zodpovědným, poněvadž nutno zvládnouti jak značný komplex otázek hospodářsko-finančních, po stránce teoretické i technické, tak i problémů politických, které sahají často až na samý kořen hospodářské existence demokratického státu. Nelze se proto diviti, že v prudkých útocích na suverenní postavení cedulové banky v otázkách úvěrových vzplanula i devisa: „Stát může existovati bez cedulové banky, ale ne však tato bez státu!“

Tuto formulaci, nepostrádající tendencí agitačních, nutno s vědeckého hlediska odmítnouti, ale je třeba hledati formulaci takovou, která by stanovila míru ingerence se strany státu na úvěrovou expansi cedulové banky za účelem dosažení optimálního užitku pro hospodářství celostátní (všech jeho složek).

Důsledky hospodářské krise vznítily i u nás snahy po regulaci a reformě směrnic, dle kterých se řídí Národní banka v její úvěrové politice. Jest jen litovati, že snahy tyto více ovládnány byly stranickou politikou, než věcným a objektivním posuzováním, a dle radikálnosti jednotlivých politiků stupňují se i prostředky, jimiž má býti reformy dosaženo. Byla jich navrhována celá řada, nevyjímaje ani inflaci.

V normálních dobách byla spolehlivým regulátorem úvěrové expanse diskontní sazba cedulové banky, ale v dobách krise se ukázalo, že tento prostředek nepůsobí. Poněvadž pak úvěrová politika cedulové banky nedovedla naléztí účinnější nástroj, který by vyhovoval úvěrovým potřebám doby, ocitli jsme se v situaci, že místo technického opatření cedulové banky nastupuje vládní nařízení, které nadekretováním výše úrokových sazeb má působiti na úvěrovou expansi. To jest tak mocný průlom do tradičních výsad cedulové banky, že si jeho dosah ani neuvědomujeme. Tím byla otřesena nejen privilegovaná posice cedulové banky, ale nastal i důležitý přesun hospodářské funkce na vládu, jímž otevírají se další možnosti přesunů, které se dnes nedají ani domyslit; vždyť mohou zasáhnouti i samotnou měnu.

Tento zásah vlády do tradiční funkce cedulové banky přivedilo teoreticky snad správné hájení staré politiky finanční, se kterou se vystačilo, jak praví ředitel Karásek, „v předpokladu, že produkční aparát v zemi je plně zapjat do hospodářské dynamiky, že prakticky není nezaměstnanosti“.* Je jasno, že s teoriemi staré rakouské školy, které určovaly směrnice Rakousko-uherské banky, se nevystačí v demokratické republice, zmítané nadto těžkou hospodářskou krisí. Za další příčinu vládního zásahu možno považovati tu okolnost, že chyběla účelně plánovaná spolupráce ministerstva financí s cedulovou bankou, vyrovnávající zájmové konflikty, které zvláště v dobách krise vznikají mezi hospodářskou politikou vlády a finanční politikou cedulové banky.

Tím ovšem nemá býti řečeno, že by hospodářská opatření vlády byla bývala vždy nejšťastnější, nýbrž to, že cedulová banka, brzděná starou tradicí, neměla dosti pružnosti, aby vlastní iniciativou podpořila vládu v kritických dobách, a tím si zajistila vliv na hospodářskou politiku vlády. Tím, že cedulová banka v každé úvěrové expansi na veřejné investice spatřovala inflační metody, neb inflační účinky, někdy i agitační prostředky, prohrála svoji posici, která měla vrcholiti v hospodářské a finanční kontrole veřejného i soukromého hospodářství.

Jestliže v době krise selhala stará finanční mašinerie, je nutností nejen zlepšiti její mechanismus, ale míti i odvahu k osobním obětem. Opravdová a fungující demokracie vyžaduje od vlády v dobách krise činy a nutí k nim vládu. V takové situaci jsou žádány pozitivní výsledky a ne lpění na teoriích, a proto problémy nové finanční politiky v demokracii nutno řešiti s praktickou realitou. Je jasné, že v dobách abnormálních, jako je těžká hospodářská krise, nemůže vláda vystačiti s výdaji normálního rozpočtu, a zodpovědná vláda jest nucena opatřiti úvěry, aby zachránila národ od zkázy a zoufalství. Takováto situace je pro demokracii nejmocnější vzpruhou pro vytvoření nové finanční politiky, na němž má spolupracovati cedulová banka. Když v takových dobách cedulová banka, opírajíc se o starou finanční politiku, takovou spolupráci znemožňuje, vyvolává tím odpor politiků zastupujících nejširší vrstvy, krisí nejvíce postižené. Ti pak často, teoreticky snad správné stanovisko cedulové banky vykládají si jako nepochopení pro nejnaléhavější potřeby státu a žádají buď sestátnění cedulové banky neb posílení státního vlivu v ní. Toho dokladem jest na př. návrh poslance Hampla na nedávném sjezdu kovářů a železářů. Známý jsou reformní návrhy posl. prof. dra Macka (operace na volném trhu) a jiných, kteří žádají zásah státu do úvěrové politiky cedulové banky, poukazující na sociální důsledky finanční politiky. Touto stránkou zabývá se též dr. K. Maiwald v Sociologické revue a podtrhuje vliv dynamiky života na úvěr. Poslanec dr. O. Klapka v Sobotě čís. 38. praví: „Forma úvěru spjala nám všechny složky našeho hospodářského

* Karel Karásek, Hospodářská politika str. 472 v článku: K rozpravě o nové finanční politice.

života a správná nebo nesprávná úvěrová politika znamená buď hospodářský rozkvět nebo hospodářský úpadek. V hospodářství není žádných železných zákonů, hospodářský život je v stálém pohybu, jeho dynamika nepodléhá žádnému věčnému předpisu.“

Tak jako u nás, i v jiných státech žádají některé politické strany větší ingerenci státu na politiku cedulových bank, ba i v samotné Anglii je Labour Party byt' i ne otevřeném, přece však jen vedeném boji s Bank of England.

Financování státu děje se za stejných předpokladů jako financování kteréhokoli jiného hospodářského subjektu, neboť i stát má hodnoty, které tvoří podklad pro vyměření zajištěného úvěru. Jsou to hodnoty materiální (nemovitý majetek státu, přírodní bohatství a pod.) i ideální (na př. pracovitost a výdělečná schopnost obyvatelstva) a souhrn těchto hodnot tvoří úvěruschopnost státu, která jest nepostradatelným atributem státní suverenity, často i přímo *raison d'être*. Jest proto nejdůležitějším úkolem každé vlády schopnost státu k úvěru nejen chrániti, ale dovésti ji i v pravý čas použití. Mr. Douglas, ředitel rozpočtu v New England, pravil loňského roku: „Úvěr státu i v dobách krise musí zůstatí nedotčen, a k tomu chci pracovati!“

Ve všeobecné hospodářské depresi vyžadují se od vlády nejen finanční oběti, ale i nadprůměrné činy, které vrací lidu důvěru, jeho vůdcům odvalu a strádajícím práci a výdělek. Vláda k vyplnění těchto požadavků neschopná ohrožuje přímo demokracii. A právě pochopení situace, že demokracie je v nebezpečí následkem hospodářské krise, má býti mostem k spolupráci mezi vládou a cedulovou bankou i základnou nové demokratické finanční politiky.

Kapitálový trh nutno otevřítí nejen státu, ale i soukromému hospodářství, poněvadž není východiska z krise bez zapojení soukromé podnikavosti. Duch vůle k hospodářské obrodě a cílevědomý plán, vyhovující potřebám průmyslu, zemědělství a obchodu neměly by úspěchu, kdyby nebyly podporovány racionelním systémem bank soukromých vedených bankou cedulovou. Základním problémem je opatření kapitálu všude tam, kde je vůle k práci. Soukromý kapitál, jako hybná páka všech hospodářských akcí, musí býti ovládnán důvěrou ve zdar této práce a přilákán vyhlídkou na rentabilitu.

Celý bankovní systém, oproštěný každého stranicko-politického vlivu, má sloužiti celostátnímu hospodářství optimální výkonností. Úkolem demokracie jest vytvořiti takový bankovní systém, v němž by jednotlivé banky s cedulovou bankou v čele měly přesně vymezené funkce vyplývající z potřeb jednotlivých hospodářských úseků státního celku. Takto organizované bankovníctví bude pak schopno nejen opatřiti takové typy kapitálu, jaké potřebují jednotlivé hospodářské složky, ale i dirigovati a rozdělovati úspory racionelním způsobem. Laická veřejnost často požaduje na bankách, aby vykouzly z peněz krátkodobých dlouhodobý kapitál investiční. Kdyby se takové přeměny staly, těžce by na ně doplatil celek, poněvadž by měly za následek immobilisaci a pády bank a další zhoršení hospodářských poměrů. Abychom se takovým kalamitám vyhnuli, potřebujeme úvěrový systém, který prostřednictvím vhodně organizovaného bankovníctví vyhovuje potřebám a podmínkám vyplývajícím z naší hospodářské struktury.

Veškerý úspěch jest však závislým na politickém vývoji, a v tom ohledu jsou pro budoucno odůvodněnější obavy rázu politického, než hospodářského. Vypjatá stranická politika s programem dosažení hospodářského blahobytu jen pro vlastní stranu i za cenu hospodářského poškození celku, musí nutně působiti destruktivně politicky i hospodářsky. Jen kolektivní spolupráce všech stran pro celek zaručuje úspěch.

Záleží na tom jak bude rozhodnuto nyní a ne v budoucnu, a proto žádná strana ne-

může se v tomto osudovém okamžiku vyhnouti zodpovědnosti, která je tím větší, čím více se požaduje. Zde musí platiti naprostá inkompatibilita velké moci a malé zodpovědnosti — ať politické neb hospodářské!

Všechny tyto okolnosti nemohou býti pominuty při tvoření nové finanční politiky v demokracii, která má sice určité požadavky, ale nejednotné mínění o tom, jakým způsobem se jich má dosáhnouti. Aby z této situace vzešel pozitivní výsledek, zaručují tyto dvě zásady:

1. žádnou reformu nelze odůvodňovati jen potíráním určité teorie,
2. počet požadovaných institucionálních změn (platných zařízení) budiž co nejmenší.

Jedním z hlavních zásad demokracie jest kontrola, které se musí podrobiti i politika finanční. Kdo však má býti pověřen výkonem této kontroly? Na správné finanční politice je závislý hospodářský život svazků veřejných i soukromých, tedy celého státu, a již tato okolnost by byla dostatečným důvodem pro to, aby kontrolu finanční politiky vykonával stát. V hospodářsky vyspělých státech však shledáváme, že stát přenáší právo kontroly na cedulovou banku z těchto důvodů:

1. diskontní sazba jest nejmocnějším opatřením, které působí na úvěrovou expansi, a toto opatření je rázu bankovní-technického a ne normativního. Zasahuje-li tedy vláda nadekretováním sazeb, působí tím přímo na finanční, zvláště pak úvěrovou politiku, čímž na sebe bere zodpovědnost, jejíž dosah nemůže ani odhadnouti.

2. Zkušenost ukázala, že v dobách finanční tísně snažily se vlády financovati vlastní potřeby tiskem bankovek, ale tato politika směřuje proti nejzákladnějším zájmům státu.

3. Zájmy měnové politiky cedulové banky a finanční zájmy vlády často se rozcházejí, a právě proto právo kontroly přenesené na cedulovou banku jest vhodným prostředkem, aby tyto zájmy byly separovány. Vlády se střídají, kdežto měnová politika musí míti kontinuitu.

4. Vláda jest současně největším dlužníkem i věřitelem a má proto přímý zájem na peněžním trhu. Kdyby byla pověřena jeho kontrolou, nalézala by se stále ve dvojaké posici, v níž by její zájmy byly nutně v konfliktu se zájmy soukromého hospodářství.

Nicméně jest však nutno, aby si vláda vzhledem k nesmírné důležitosti měny a úvěru pro všeobecný hospodářský prospěch vyhradila právo dohledu nad kontrolou, ba někdy i konečné rozhodování. Tím pro ni ovšem vzniká jeden z nejdůležitějších a nejzodpovědnějších problémů administrativních. Tento problém se v jednotlivých státech různě řeší a vlády pravidelně zaručují si jmenováním šéfa cedulové banky správné provádění finanční politiky. Tak u nás jmenuje guvernéra Národní banky president republiky na návrh vlády, ve Francii jmenuje guvernéra vláda, v Australii jmenuje vláda jednotlivé ředitele, v Polsku je vyhrazeno konečné rozhodování ve finanční politice cedulové banky ministru financí. Ve Spojených státech amerických je koordinovaná činnost 12 cedulových bank (Federal Reserve Banks) pod kontrolou sboru (Federal Reserve Board), jehož členy jmenuje president a předsedou je ministr financí. Přednosti neb chyby každého systému kontroly jsou výslednicí dvou složek:

- a) lidské schopnosti (odborná vzdělanost a spolehlivost),
- b) pružnosti neb těžkopádnosti systému samotného.

Těžkopádnost kontroly zaviňuje příliš početný sbor, proto za nejvhodnější je pokládán sbor tříčlenný, který se skládá

1. z ministra financí,
2. guvernéra cedulové banky,
3. zástupce bank.

Výběr těchto funkcionářů, jsoucích ve stálém styku s denním praktickým životem a jeho problémy, zaručoval by nutný kontakt mezi vládou, cedulovou bankou a soukromým hospodářstvím. Vzájemné informování a porady o vhodném postupu byly by nejlepší zárukou správné finanční politiky. Zkušenost nás učí, že na nesoulad mezi politikou vládní a cedulové banky doplácí celé hospodářství. Zásadou demokratické kontroly finanční politiky musí býti, že kontrola bez materiálního zájmu svádí k nezodpovědným akcím, a že materiální zájmy bez kontroly jsou příčinou hospodářských i sociálních poruch.

Předpokladem hospodářské obrody jest dostatečný reservoir levného dlouhodobého kapitálu a důvěra ve stabilitu měny. Pokud vláda odssává tento kapitál na financování vlastních potřeb a pokud jest obava, že v tomto počínání bude pokračovati, mizí každá naděje na hospodářské zlepšení. Aby však nevzniklo nedorozumění, nutno podotknouti, že vláda jest povinna přispěti všude tam, kde je toho třeba, ale mnozí jdou dále a domnívají se, že vláda jest sběrnou peněz, aby je vydávala na předimenzované veřejné investice. Zkušenost ukázala, že takové výdaje jsou jak inkompatibilní s oživením soukromé podnikavosti, tak neracionelní v boji s trvalou nezaměstnaností.

V souhrnu problémů nové finanční politiky velice význačné místo zaujímá problém tvoření cen, pokud jest ovlivňován množstvím (kvantitou) peněz získaných formou jakoukoli, zejména úvěrem. Mínění našich teoretiků i praktiků se v řešení této otázky značně rozcházejí, a bylo by zapotřebí zvláštního článku, abychom dospěli ku kritickému rozboru jednotlivých názorů a mohli stanovit směrnici našim poměrům odpovídající. Celkem však možno říci, že různost v nazírání vyvěrá z velké rozmanitosti specifických podmínek, které jsou jednak rázu materiálního (množství zásob surovin a hotových výrobků), jednak jsou dány hospodářskou i politickou strukturou (monopolní uspořádání cen, různost pevných nákladů a pod.).

Frederic C. Mills, profesor národního hospodářství na Columbia University v New Yorku, klade hlavní důraz na reálné pojetí tohoto problému a přiznává, že vhodná finanční politika může míti rozhodující vliv na tvoření cen, že však záleží na tom, aby peníze, které mají oživit trh, byly dirigovány na správná místa. Soudí na př., že nová kupní síla v rukou zemědělců by větší měrou působila na vzrůst peněžních vkladů, než na cenový systém. Téměř bezpečně se dá však předpokládati, že následky nové kupní síly založené na účelném rozšíření úvěru byly by pocitovány všeobecně a očekávané zlepšení obchodu a spekulční fantasie podporovaly by novou kupní sílu. Které prvky cenové struktury by nejdříve reagovaly na novou situaci, nedá se přesně určit.

L i t e r a t u r a: Podkladem hořejší studie byly četné články a projevy našich teoretiků a praktiků hospodářských i politiků z poslední doby, z nichž někteří jsou citováni v textu. Ze zahraničních uvádím jen nejdůležitější: Ernst Wölfflin, Bankenkontrolle in England; Frederic C. Mills, Price Aspects of Monetary Problems; Harold G. Moulton, The Relation of Credit and Prices to Business Recovery; Eliot Wadsworth, Americas Monetary Policies; Sir Arthur Salter, International Aspects of Recovery; Michael A. Heilperin, Economics of Banking Reform.