

**Univerzita Karlova v Praze**

**Právnická fakulta**

**DISERTAČNÍ PRÁCE**

**2011**

**Tomáš Říčka**

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

## DISERTAČNÍ PRÁCE



Tomáš Říčka

### **Vliv hospodářské politiky na právní řád České republiky v období transformace**

Katedra politologie a sociologie

Vedoucí disertační práce: doc. JUDr. Petr Pithart, dr. h. c

Studijní program: Teoretické právní vědy

Studijní obor: Teorie, filozofie a sociologie práva

Praha 2011

Na tomto místě bych chtěl poděkovat vedoucímu práce doc. JUDr. Petru Pithartovi a to nejenom za laskavou pomoc při tvorbě samotné práce, ale i za originální přednášky, které jsem mohl jako student absolvovat a knihy, které mě ovlivňovaly od příchodu na Právnickou fakultu a to nejen v oblasti historie a politologie, ale i kritického pojetí českých dějin a místa ČR v Evropě.

Prohlašuji, že jsem tuto disertační práci vypracoval samostatně a výhradně s použitím citovaných pramenů, literatury a dalších odborných zdrojů.

Beru na vědomí, že se na moji práci vztahují práva a povinnosti vyplývající ze zákona č. 121/2000 Sb., autorského zákona v platném znění, zejména skutečnost, že Univerzita Karlova v Praze má právo na uzavření licenční smlouvy o užití této práce jako školního díla podle § 60 odst. 1 autorského zákona.

V Praze dne 31.8.2011

podpis

## **Název práce:**

Vliv hospodářské politiky na právní řád České republiky v období transformace

## **Abstrakt:**

Práce pojednává o problematice hospodářské politiky, jejích nejdůležitějších komponentách a vlivu na institucionální prostředí.

Hlavním cíle práce bylo prozkoumat, jaký vliv na tvorbu pravidel v ČR měla hospodářská politika v období transformace. Kdo ji tvořil. Jak byla reálně prováděna a jak k tomu pomáhala nastavená pravidla. Jaký byl mezinárodní kontext v této době a jaký vliv měly tyto externí faktory na vývoj v ČR.

Dílčí cíle práce se týkaly: existence adekvátních nástrojů na analýzu transformačních jevů; klíčových předpokladů hospodářské politiky; tvorby pravidel, resp. jejich fungování ve společnosti; tvůrců pravidel.

Práce si nekladla za cíl vyčerpávajícím způsobem popsat všechny relevantní přístupy současné ekonomické teorie, které by bylo možné použít na analýzu transformačních procesů. Jedná se o selektivní výběr nástrojů, které mají za cíl umožnit uchopit problematiku institucí a působení pravidel ve společnosti z jiného pohledu, než tak činí standardní teorie práva, resp. politologie. Použití ekonomických nástrojů (zejména z oblasti mikroekonomie a nových ekonomických proudů) lze považovat za komplementární pro analýzu institucí.

Provádění transformačních kroků a privatizace státního majetku dalo obrovskou moc do rukou politiků a úředníků, kteří se však dostávali do vlivu zájmových skupin. Z takové spolupráce vznikala konkrétní právní úprava ve společnosti, která byla závislá na mnoha dalších faktorech, jako jsou minulé institucionální nastavení, zkušenosti konkrétních aktérů, mezinárodní prostředí, volební cykly a v neposlední řadě angažovanost voličů.

Obsahově je práce věnována problémům hospodářské politiky, jaká byla, z čeho vycházela, kam směřovala a jejímu vlivu na právní řád, resp. právní instituty.

Kapitola o ekonomii se věnuje základnímu vymezení ekonomie jako pozitivní vědy, která může být použita pro analýzu konkrétních společenských jevů. Přehled nových ekonomických směrů přispívá k lepšímu pochopení společenských jevů a využití mezioborového přístupu. Část o právu se snaží vymezit základní právní atributy, popsat vliv spravedlnosti na institucionální uspořádání společnosti a motivace chování jedinců. Kapitola o hospodářské politice se věnuje klíčovým faktorům ovlivňujícím tvorbu hospodářské politiky. Analýza prováděné hospodářské politiky v Německu je uvedena z důvodu reálného využití pro transformaci v ČR. Charakteristiky vybraných zemí ukazují dopady dobře, resp. špatně prováděné hospodářské politiky. Následuje zarámování situace před rokem 1989 a to jak na národní, tak i mezinárodní úrovni. Kapitola o transformaci se věnuje konkrétním procesům v ČR, jejich popisu, výsledkům a zhodnocení. Krátce je pojednáno o vlivu byrokracie a zájmových skupin na tvorbu pravidel a poslední kapitola je věnována fenoménu práva v transformující se české společnosti.

Časově se práce zaměřila zejména na dobu 1990 – 1994 s tím, že pozdější vývoj sloužil k dokreslení nastoupené cesty a hodnocení dopadů.

Jako pracovní hypotézy byly stanoveny:

- Existoval rozdíl mezi deklarovanou hospodářskou politikou a skutečně prováděnou?
- Jaký vliv mají politici na tvorbu a výsledek hospodářské politiky?
- Je důležité budovat instituce hned od počátku změny režimu?
- Soudní systém je spíše efektní než efektivní soustava pro vynucování pravidel.
- Uvolnění lidského potenciálu/kapitálu je důležitější než tvorba hospodářské politiky a pravidel.

Význam a efektivitu dané instituce je nutné zkoumat nejen izolovaně, jako by existovala bez dalších vlivů, ale v historickém a institucionálním kontextu. Problém politického cyklu, kdy se z krátkodobého hlediska mohou projevit pozitivní stránky určité politiky, ale negativní dopady těchto politik se projeví až z dlouhodobého hlediska a společnost jimi může být v budoucnu značně zatížena, byl signifikantní i

pro vývoj v ČR. Je patrný právě vlivem hospodářské politiky na právní řád, kdy významné části reforem nebyly reálně v podstatě provedeny (penzijní, zdravotní, sociální či školská) nebo byly provedeny zčásti (privatizace, deregulace, reforma soudního systému). Toto pak mělo vliv i na podobu a množství přijímaných právních předpisů.

Názory tvůrců hospodářské politiky na její podobu a jejich prezentace doma i v zahraničí se často rozcházelý s reálnými kroky a jejich dopady.

Současná ekonomie tedy díky rozvoji nových proudů nabízí mnoho (zejména kvalitativních) nástrojů pro analýzu transformačních jevů. Za nejdůležitější lze považovat koncept transakčních nákladů, vlastnických práv, neúplných informací, resp. problém s jejich využíváním ve společnosti, ekonomické analýzy politických jevů nebo podnikatelského objevování.

Jako klíčové předpoklady pro hospodářskou politiku jsou v práci uvedeny historická zkušenost (kulturní prostředí dané země), diskrepance mezi formálními a neformálními pravidly, velikost místního trhu, aktuální mezinárodní situace a geopolitické postavení země.

I když tedy můžeme být celkově spokojeni s následným vývojem v ČR, institucionální faktory i mezinárodní situace nabízely větší prostor pro rozvoj ČR. Příklady ze zahraničí, poznatky získané z transformačních procesů, využitelnost žebříčků (indexů – např. ekonomické svobody) a mezioborové přístupy jsou užitečné nejen pro zkoumání minulých jevů, ale mohou pomoci i s budoucím směřováním. Poučení z nedávné historie by tedy nemělo zůstat bez odezvy při přípravě a realizaci stávajících hospodářských politik.

Jedná se o přehledovou práci, kterou lze využít (resp. zde uváděné nástroje a analýzy) při zkoumání jednotlivých jevů období transformace. Jako vhodné oblasti k podrobné analýze doporučuji např. systém fungování vlastnických práv v ČR, vliv rejstříků (zejména obchodní a katastr nemovitostí) na rozvoj podnikání, problematiku vynucování práva nebo smluvní svobody.

Klíčová slova: transformace, hospodářská politika, privatizace, instituce, právní řád

**Title:**

The influence of public policy on legal order of Czech Republic during transition

**Abstract:**

The thesis deals with public policy, its key components and influences on the institutional environment.

The major aim of the thesis was to analyze, what was the influence of public (economic) policy in transition on the creation of rules in the Czech Republic. Who created the policy? How was the policy conducted? What was the role of the rules? What was the international context in that era? What was the influence of these external factors on the development in the Czech Republic.

Other goals of the thesis dealt with the following: availability of suitable tools to analyze transition; key assumptions of public policy; rule making; the role of rule makers.

The thesis does not attempt to describe all relevant approaches from modern economic theory that would be useful to analyze the transition processes. The thesis uses a selection of tools that can help to analyze institutions and rules in society from another view, than does standard legal theory or political science. Use of tools of economic analysis (especially from the area of microeconomics and new approaches of economics) can be characterized as complementary for institutional analysis.

Transition and privatization of state property gave significant power to politicians and bureaucrats. However, they were under influence of interest groups. This collaboration gave rise to specific pieces of law in society. These pieces of law were dependent on other factors, such as previous institutional setting, experiences of individual actors, international environment, election cycles, and engagement of voters.

The thesis deals with issues of public policy. What was the policy of given era; what were its prerequisites; where the policy was aiming. What was its impact



on the legal order. Chapter on economics describes economics as a positive science that can be used to analyze specific issues in society. The overview of new directions in economics improves our understanding of societal issues and shows use of an interdisciplinary approach. Chapter on law aims to characterize the key attributes of law and describe the influence of justice on the institutional structure of a society. The chapter on public policy deals with key factors influencing the creation of public policy. A section on economic policy in Germany illustrates possible lessons for transition in the Czech Republic. Descriptions of other countries show impacts of public policy that is performed well or badly. Further chapter describes the starting situation before 1989 on national and international level. Chapter on transition includes description of specific processes in Czech Republic and an analysis of their impacts. The thesis also includes a short section on the influence of bureaucracy and interest groups on the creation of rules. The last chapter deals with the phenomena of law in Czech society in transition.

The thesis deals with the period of 1990 to 1994. Later development was used for illustration of the path chosen and for evaluation of impacts.

The following hypotheses were chosen:

- Is there a difference between the declared public policy and the really conducted policy?
- What is the influence of politicians on the creation and result of public policy?
- Is it important to build institutions immediately from the beginning of the regime change?
- Is the judicial system rather a fancy than an effective system for rule enforcement?
- Is the freeing of human potential more important than creation of public policy and rules?

The significance and efficiency of an institution can not be analyzed in isolation not considering other influences. The historical and institutional contexts

have to be considered, as well. Topic of political cycle and influence of public policy on the legal framework is discussed.

The opinions of shapers of public policy on its form and presentation locally and abroad were different than real steps and their impacts.

Thanks to new sub disciplines the current economic theory gives us many (especially qualitative) tools for analysis of transition phenomena. The most important notions are transaction costs, property rights, incomplete information, problem of use of information in society, economic analysis of politics and entrepreneurial discovery.

The key assumptions for public policy are: historical experience (cultural environment of a country), gap between formal and informal rules, size of local market, current international situation and geopolitical place of the country.

Even if in retrospect we can be satisfied with the development of the Czech Republic, the institutional factors and international situation offered a larger potential for development. International examples, insights from transition processes, use of indices (such as the Economic freedom index) and interdisciplinary approaches are useful both for understanding of past events and to assist with future development. The lessons from recent history should be used for preparation and implementation of current economic policies.

This thesis provides an overview (the tools and analyses) that can be used to understand the phenomena of transition era. Suitable areas for further detailed analysis are: operation of property rights in Czech Republic, influence of registers (especially the Companies register and the Land register) on business, enforcement of law and contractual freedom.

Keywords: transition, public policy, privatization, institutions, legal order.

## Obsah

1	Úvod.....	5
2	Ekonomie .....	11
2.1	Ekonomie jako pozitivní věda .....	11
2.1.1	Metodologie.....	11
2.1.2	Trh .....	14
2.1.3	Ceny.....	16
2.2	Kořeny politické ekonomie .....	17
2.3	Ekonomie jako společenská věda .....	21
2.3.1	Vliv na ostatní vědní obory .....	21
2.3.2	Původ teorie veřejné volby a metodologie.....	21
2.3.3	Nová institucionální ekonomie .....	23
2.3.4	Ekonomická analýza práva .....	28
2.3.5	Vymezení rakouské školy .....	31
2.4	Shrnutí.....	34
3	Právo .....	37
3.1	Vymezení státu.....	37
3.2	Spravedlnost .....	38
3.2.1	Pojetí spravedlnosti.....	38
3.2.2	Vztah k právu .....	39
3.2.3	Druhy spravedlnosti .....	39
3.2.4	Sociální encykliky .....	42
3.2.5	Nástin liberálního pojetí spravedlnosti .....	45
3.3	Pojetí práva .....	47
3.4	Shrnutí.....	50
4	Hospodářská politika.....	52

4.1	Kde se tvoří bohatství a co na to má vliv .....	52
4.1.1	Podnikatelé .....	52
4.1.2	Problémy rozvinutých zemí.....	56
4.1.3	Vztah k české transformaci .....	59
4.1.4	Charakteristické rysy úspěchu .....	60
4.2	Obecné vymezení a přístupy hospodářské politiky .....	62
4.2.1	Hospodářské politiky vyspělých zemí .....	66
4.2.2	Hospodářské politiky tranzitivních zemí .....	68
4.3	Poučení z historie aneb německý ekonomický zázrak .....	71
4.3.1	Klíčové okamžiky .....	71
4.3.2	Pilíře hospodářské politiky SRN .....	77
4.3.3	Poučení.....	81
4.4	Příklady hospodářských politik .....	82
4.4.1	Rakousko .....	83
4.4.2	Řecko.....	83
4.4.3	Izrael.....	84
4.5	Transformace Německa v pojetí Václava Klause .....	87
4.5.1	Základní myšlenky .....	87
4.5.2	Analýza postoje Václava Klause k reformám v Německu .....	88
4.5.3	Co z toho plyne?.....	91
4.6	Shrnutí.....	92
5	Situace před rokem 1989.....	93
5.1	Mezinárodní situace před rokem 1989.....	93
5.1.1	Poválečný vývoj ve světě.....	93
5.1.2	Německo .....	98
5.1.3	USA a Velká Británie.....	99

5.2	Socialistické ekonomiky .....	99
5.2.1	Podstata socialistické ekonomiky .....	100
5.2.2	Selhání socialistických ekonomik .....	100
5.2.3	Snaha o reformy.....	101
5.3	Právo v ČR před rokem 1989.....	102
5.4	Shrnutí.....	104
6	Transformace v ČR .....	106
6.1	Předpoklady transformace.....	106
6.1.1	Mezinárodní souvislosti .....	106
6.1.2	Institucionální předpoklady .....	107
6.1.3	Faktory úspěchu.....	109
6.2	Hospodářská politika ČR v období transformace.....	112
6.2.1	Teoretické přístupy ke změně hospodářství.....	112
6.2.2	Charakteristika výchozího stavu .....	114
6.2.3	Liberalizace.....	117
6.2.4	Privatizace .....	119
6.2.5	Zpomalená transformace.....	131
6.2.6	Úvahy o podnik jako součásti hospodářství.....	132
6.3	Shrnutí.....	141
7	Neekonomické faktory ovlivňující hospodářskou politiku a právní řád.....	148
7.1	Byrokracie .....	148
7.2	Zájmové skupiny .....	149
7.3	Shrnutí.....	151
8	Právní řád v ČR po roce 1989 .....	153
8.1	Pozice práva po roce 1989 .....	153
8.2	Vývoj práva po roce 1989 .....	157

8.3	Struktura právního řádu v ČR.....	160
8.4	Hypertrofie práva v ČR.....	161
8.5	Vynutitelnost práva.....	168
8.6	Shrnutí.....	170
9	Závěr.....	172
10	Seznam použité literatury.....	177

# 1 Úvod

Vliv hospodářské politiky na právní řád České republiky v období transformace je předmětem této práce z několika důvodů. Jedním z nich je snaha nastínit použitelnost nových metod, které ekonomická teorie nabízí při analýze společenských procesů. Dále se jedná o období, které jsem již intenzivně prožíval, byť v relativně mladém věku a mám k němu tedy vztah jako vnější pozorovatel (byla to doba, kdy jsem hodně četl noviny, odborný ekonomický tisk a sledoval televizní politické debaty), ale i jako účastník druhé vlny kupónové privatizace. V neposlední řadě jsem chtěl využít dosavadních poznatků, které jsou zaměřeny buď na obecné společenské fenomény doby (Suk 2009), (Pithart 2009) nebo příliš specificky (Kočenda 2003), (Kouba 2005), k určité syntéze a zasazení do kontextu reálně probíhajících institucionálních procesů.

Samotné použití ekonomických nástrojů vyvolává nejednu otázku. Je možné při popisu politického systému využít takových pojmů jako je racionálně jednající jedinec, význam informací ve společnosti, funkce cenového systému nebo politický trh? Do jaké míry lze teoretické koncepty jednoho vědního oboru přenášet a aplikovat v jiném vědním oboru? Je pro toto využití dostatečnou legitimizací to, že jde o společenskovědní obory? Nebo větší koherentnost a systematickosti ekonomické teorie ji předurčuje k využití i v jiných oborech (politologie, právo)? Na některé z výše uvedených otázek se pokusím odpovědět v této práci.

Při výběru tématu je vždy klíčovou otázkou, jaká by měla být „šíře“ a „hloubka“ takové práce. Jelikož se v této práci jedná o mezioborový přístup při zkoumání významného společenského fenoménu, jakým byla transformace, je v této práci upřednostněna „šíře“ a snaha po hledání souvislostí, než „hloubka“ konkrétního tématu. Práce se snaží ukázat možnosti mezioborového přístupu a v historickém kontextu nastínit další využití těchto nástrojů při zkoumání institucionální jevů ve společnosti, příp. konkrétních právních institutů.

Práce si neklade za cíl vyčerpávajícím způsobem popsat všechny relevantní přístupy současné ekonomické teorie, které jsou dnes známé a obhájit všechny uvedené teze. Snaží se však alespoň poukázat na případné nejasnosti, rozpory nebo

alternativní návrhy a to zejména odkazem na dostupnou literaturu. Jde tedy o selektivní výběr nástrojů, které mají za cíl umožnit uchopit problematiku institucí a působení pravidel ve společnosti z jiného pohledu, než tak činí standardní teorie práva, resp. politologie.

Rovněž považuji za důležité upozornit, že předmětem práce není zdůraznit převahu současné ekonomické teorie nad jinými společenskovědními obory, ale ukázat možnost využití metodologie a pojmového aparátu k analýze procesů a vyvozování podložených závěrů, byť s nimi nemusí všichni souhlasit, resp. nejde o jediný možný a správný pohled na věc. Tento pokus lze tedy chápat jako určité rozšíření možností zkoumání společenských jevů.

Co ovšem může být dále sporné a bude věcí posouzení každého, je míra užitečnosti a využitelnosti mezioborových přístupů.

Jaká je tedy cesta, kterou jsme měli od revoluce ujit? Co se na ní událo při budování normální společnosti, ze které jsme se vydělili (částečně ne vlastním zaviněním) podpisem Mnichovské dohody? Postupně jsme se stali společností, která má vše předem rozhodnuté a kde nebylo místo pro vlastní iniciativu mimo tu oficiálně schválenou. Postupně jsme si zaplevelili právní řád, vzdělávací systém, naučili jsme se autocenzuře, aniž bychom to považovali za něco divného. Nic nás nepřekvapilo a přestali jsme se zajímat o věci veřejné. Našli jsme si vlastní světy a v nich jsme se snažili žít. Tu více, tu méně jsme snili o lepším životě a každý (i komunističtí funkcionáři) hledali místo, prostor, kde se nemusí přetvařovat, kde je dobře.

A jak vypadala naše společnost na prahu změn, které se udály v roce 1989? Nepochybně jsme byli velmi uzavřenou společností (prakticky se necestovalo, i když toto se začalo v druhé polovině 80. let pozvolna měnit). Měli jsme právní systém, který postupně vše osvědčené a dobré rušil a nahrazoval socialistickým právem. Nebylo možné volně se sdružovat, podnikat (až na výjimky), nakládat s majetkem. Existovala cenzura i autocenzura, snažili jsme se nevyčnívat a přemýšleli jsme, jak zajistíme běžné, avšak v socialistické ekonomice nedostatkové statky (od banánů přes drobné opravy až po stavbu domu).



Změny se u nás začaly dít v podstatě bez vlastního přičinění<sup>1</sup> a byly pro většinu překvapivé. Skončilo dlouhé čekání na historickou chvíli, v níž se doufalo a o níž se zároveň tolik pochybovalo (Suk 2003, s. 37). Jak je však možné, že najednou „všichni“ věděli, že je to dobře? „Všichni“ začali demonstrovat, vyjadřovat své názory, diskutovat nebo podnikat.

Jedno zcela konvenční zdůvodnění je přirozená touha člověka „něco dělat“, schumpeterovsky kreativně destruovat. To druhé je spíš více iracionální a lze jej těžko verifikovat. Je to zřejmě podobná záhada, jakou je po desetiletí zkoumané a diskutované selhání německého národa v době před a během II. světové války. Proč to byli oni, kdo rozpoutal druhou světovou válku a umožnil nástup sociálního nacionalismu? Byla to podpora jen určité skupiny nebo celé společnosti a co vlastně podporovali? U nás to byla opačná změna, změna toku energie. Kde se vzalo tolik pozitivní energie v té šedi?

Jelikož k této problematice existuje obsáhlá literatura<sup>2</sup>, dovolím si na tomto místě odbočku s vlastním příběhem, která možná nedává odpověď na výše uvedené otázky, ale alespoň pro mě je částečným vysvětlením změn. V pátek 17. listopadu 1989 jsem jako každý pátek přijel z Brna, kde jsem v září 1989 nastoupil na Střední odborné učiliště dopravní (obor autoelektrikář), do Znojma, kde jsem bydlel. Večer jsem poslouchal rádio (snad Svobodnou Evropu, nevím už přesně, neboť mě bavilo ladit nepřátelské vysílačky a chytat i jiné rušené stanice, např. Hlas Ameriky, Deutsche Welle). Znovu v sobotu i v neděli. Dověděl jsem se, že po pátečních událostech na Národní třídě je na pondělí na Náměstí Svobody v Brně svolána demonstrace. V podstatě jsem se ani nějak složitě nerozhodoval. Bylo mi jasné, že tam půjdu. Ke stejnému závěru nezávisle dospěl i můj spolužák, se kterým jsem jezdil do Brna. Pak jsme celý týden i následující dny chodili na demonstrace, roznášeli letáky, přepisovali požadavky a snažili se diskutovat se svými učiteli a mistry. Když jsme po prvním týdnu přijeli do Znojma, zjistili jsme, že se tam nic neděje. My plní „revolučního“ nadšení, vzrušujících pocitů z prvních svobodných

---

<sup>1</sup> Není to úplně pravda, něco se přeci jen dělo, viz (Dayová 1999; Šimečka 1990).

<sup>2</sup> Např. pokus o věcný popis těchto momentů viz (Suk 2003), naopak pokus o reflexi a osobní postoj lze najít v (Pithart 2009).

diskuzí a ovšemže neúspěchů v diskuzích<sup>3</sup>, a na tom okresním městě byl klid. Bylo úžasné vidět, jak desítky z nás (z Prahy, Brna, Ostravy atd.), kteří už zažili tu změnu ve velkém městě, chodí po Znojmě a lepí plakáty, které následně strhávají příslušníci i pomocníci VB, aby za nimi další skupiny studentů je opět vylepovaly. V podstatě až do vánoc mělo vše nádech obrovské dynamiky a pocitu historičnosti. Pak nás toto revoluční nadšení opustilo a my se začali zajímat o nové možnosti doby (kupovat zakázané knížky a desky, cestovat a zvykat si na svobodu).

Název knížky Jiřího Suka „Labyrintem revoluce“ (Suk 2003) je určitě pro popisované období výstižný. Byla to doba, kdy spousta věci byla organizovaná, u spousty věcí byla snaha je organizovat, ale daleko největší část nebyla a ani nemohla být organizovaná. Hledalo se, zkoušelo se, chybovalo se a nebylo jasné, která cesta je správná. To prostě nikdo tedy a ani po více než 20 letech přesně neví. Je to asi jedno z těch velkých tajemství, které neumíme dostatečně probádat a prokázat, ale které stojí u zrodu prosperujících společností a to možnost lidí jednat, jednat svobodně. Asi je to jeden z těch hlavních rozdílů, který odděluje úspěšné společnosti od těch neúspěšných, ale tomu bych se chtěl podrobněji věnovat dále.

Jaký je tedy rozsah a cíle práce? Jelikož samotná změna režimu a rovněž jednotlivé komponenty této události jsou samy o sobě velkými a obsáhlými tématy, rozhodl jsem se vymezit tuto práci jednak obsahově a jednak časově.

Co se týká obsahu, je má práce věnována problémům hospodářské politiky, jaká byla, z čeho vycházela, kam směřovala a jejímu vlivu na právní řád, resp. právní instituty. Časově jsem se zaměřil zejména na dobu 1990 – 1994 s tím, že pozdější vývoj sloužil spíše k dokladování a hodnocení toho, co se dělo v tomto období.

Mým cílem je blíže se věnovat problematice hospodářské politiky, jejím nejdůležitějším komponentám a vlivu na institucionální prostředí. Kromě samotné definice a vymezení podrobněji popsané dále v textu, je potřeba si uvědomit, že samotným problémem je, jakou hospodářskou politiku hodnotit? Tu deklarovanou (formální) nebo praktikovanou (neformální) a jak se lišily, pokud vůbec?

---

<sup>3</sup> Např. diskuse s naším vedoucím mistrem (byl to komunista a slušný člověk), který s námi sice diskutoval, ale jaksi měl dost často navrch a my nevěděli, co s tím. Zjišťovali jsme, že mít „pravdu“, ještě neznamená o ni přesvědčit ostatní a zvítězit v diskuzi.

S tím souvisí i celá řada problémů na straně pravidel, resp. právního řádu. Co lze jako pravidla vůbec chápat? Je důležitější pravidla tvořit nebo jen artikulovat to, co již jako pravidlo (byť neformální) ve společnosti existuje? Jak uchopit nové jevy a jak je srozumitelně a efektivně převést do právního řádu? Je jasné, že pokud formální pravidlo neexistuje, tak si lidé najdou způsob, jak problém vyřešit. Je to však chtěné a efektivní? Na druhou stranu, pokud je chybějící pravidlo vytvořené a není v harmonii s představou jeho adresátů, bude respektované a vynucované? Jak vůbec pravidla vznikají, jak lze predikovat jejich účinky a jak je hodnotit?

Hlavním cíle práce tedy je prozkoumat, jaký vliv na tvorbu pravidel v ČR měla hospodářská politika v období transformace. Kdo ji tvořil. Jak byla reálně prováděna a jak k tomu pomáhala nastavená pravidla. Jaký byl vlastně mezinárodní kontext v této době a jaký to mělo vliv na vlastní vývoj v ČR?

Jako dílčí cíle jsem si tedy stanovil odpovědi na otázky:

- Existují adekvátní nástroje na analýzu transformačních jevů?
- Jaké jsou klíčové předpoklady hospodářské politiky?
- Jak se tvoří pravidla, resp. jak tato pravidla fungují ve společnosti?
- Kdo skutečně tvoří pravidla?

Pro svoji práci jsem si stanovil několik pracovních hypotéz, které bych chtěl na základě dostupných pramenů dále rozvést a potvrdit či vyvrátit.

1. Existoval rozdíl mezi deklarovanou hospodářskou politikou a skutečně prováděnou?
2. Jaký vliv mají politici na tvorbu a výsledek hospodářské politiky?
3. Je důležité budovat instituce hned od počátku změny režimu?
4. Soudní systém je spíše efektní než efektivní soustava pro vynucování pravidel.
5. Uvolnění lidského potenciálu/kapitálu je důležitější než tvorba hospodářské politiky a pravidel.

Z výše naznačených důvodů se v kapitole o ekonomii věnuji základnímu vymezení ekonomie jako pozitivní vědy, která může být použita pro analýzu konkrétních společenských jevů. Dále uvádím přehled nových ekonomických směrů, které přispívají k lepšímu pochopení společenských jevů a využití mezioborového přístupu. Kapitola o právu se snaží vymezit základní právní atributy, popsat vliv spravedlnosti na institucionální uspořádání společnosti a motivace chování jedinců. V kapitole o hospodářské politice se věnuji klíčovým faktorům ovlivňujících tvorbu hospodářské politiky a jejím klíčovým komponentám. Věnuji se analýze prováděné hospodářské politiky v Německu jako stěžejního fenoménu reálně využitelného i pro transformaci v ČR, součástí je i postoj Václava Klause k této politice a jeho zhodnocení. Dále uvádím charakteristiky ve vybraných zemích, které ukazují dopady dobře, resp. špatně prováděné hospodářské politiky. Následuje zarámování situace před rokem 1989 a to jak na národní, tak i mezinárodní úrovni. Toto období mělo klíčový vliv na provádění změn v ČR, neboť na základě poválečného vývoje došlo k vyzkoušení mnoha typů hospodářských politik v různých politických režimech. Kapitola o transformaci se věnuje konkrétním procesům v ČR, jejich popisu, výsledkům a zhodnocení. Krátce je pojednáno o vlivu byrokracie a zájmových skupin na tvorbu pravidel a poslední kapitola je věnována fenoménu práva v transformující se české společnosti.

## 2 Ekonomie

V této kapitole se věnuji základnímu vymezení ekonomie jako pozitivní vědy, která může být použita pro analýzu konkrétních společenských jevů. Dále navazuje aplikovaná ekonomie v podobě politické ekonomie a nových ekonomických proudů. Tyto přístupy řeší i normativní otázky, což přispívá k lepšímu pochopení společenských jevů a využití mezioborového přístupu.

### 2.1 *Ekonomie jako pozitivní věda*

Ekonomie se snaží velmi striktně budovat svojí vědeckou složku, která díky svojí hodnotové neutralitě může být využívána i v dalších oborech. Klíčové z pohledu této práce jsou metodologické přístupy a některé základní ekonomické koncepty.

#### 2.1.1 Metodologie

Cíl této práce byl zmíněn již v samotném úvodu. Aby bylo možné naplnit hlavní cíl, musí být provedena rovněž analýza, která je postavena na solidních základech. V této souvislosti je třeba se zmínit o metodologickém přístupu a metodologických problémech, které jsou vždy s výběrem konkrétních metod spojeny.

Vhodnost ekonomických nástrojů pro tuto práci lze spatřovat v tom, že ekonomie je vědou humanitní a ne přírodní.<sup>4</sup> To má ve svém důsledku vliv na používání metodologie, a jelikož se ekonomie v používání logicky důsledného a empiricky ověřitelného aparátu dostala ze všech společenských věd nejdále (Hayek 1992, s. 31; Loužek 2009), budu se v této kapitole zabývat pozitivní ekonomickou

---

<sup>4</sup> Brillantní studií na toto téma je Hayekova kniha *Kontrarevoluce vědy* (Hayek 1992), která nás varuje před mechanickou a nekritickou aplikací určitých myšlenkových návyků na oblasti, které jsou odlišné od těch, v nichž tyto návyky vznikly (s. 18) a dále nás varuje před používáním metod přírodních věd, neboť s nutností bližšího vysvětlení, které dále provádí, se v případě přírodních věd jedná o přístup objektivní, kdežto u společenských věd o přístup subjektivní (s. 29). Důsledek nepochopení tohoto rozdílu ukazuje na tomto příkladu: „Je naprostou iluzí, když někteří sociologové věří, že mohou udělat ze „zločinu“ objektivní fakt tím, že ho definují jako ty činy, za něž je osoba trestána. To pouze odsouvá subjektivní prvek o krok zpátky, avšak neeliminuje ho. Trest pořád zůstává subjektivní věcí, kterou nelze definovat v objektivních pojmech. Jestliže například vidíme, že pokaždé, když se člověk dopustí určitého činu, je přinucen nosit řetěz kolem krku, neříká nám to ještě nic o tom, je-li to odměna nebo trest.“ (s. 35).

vědou ve vazbě na možnost použít vybraný ekonomický aparát na analýzu politicko-právních procesů.

Metodologicky čistá (value free), tj. pozitivní ekonomie nesmí určovat, co je dobré nebo špatné. Není tedy kompetentní k normativním výrokům. Je však schopná logicky odvodit a popsat důsledky určitého lidského jednání.<sup>5</sup>

Ekonomická teorie se pokouší vysvětlit fungování společnosti na základě předpokladu, že všichni účastníci chtějí prosadit své zájmy a pokoušejí se o to racionálním způsobem (Heyne 1991, s. 317).<sup>6</sup> To ovšem nutně neznamená, že se člověk musí chovat racionálně vždy. Ekonomie pro to používá koncept teorie omezené racionality. Bohužel hlavně po druhé světové válce a zejména od 70. let 20. století se ekonomický mainstream hodně spoléhá na matematické řešení společenských jevů, což může působit problémy s interpretací a aplikovatelností takových závěrů. K matematickému řešení je třeba stanovit určité hypotézy, které se modelují a následně testují, poté je z nich vyvozen určitý závěr. Právě modelování způsobuje, že výsledky těchto výzkumů jsou pak často na hony vzdáleny „realitě“. Rovněž dochází ke směřování pozitivních (value free) zjištění s normativními výroky a prohlášeními ekonomů, který navrhuje určitá opatření a vydává je za ekonomická doporučení (ve smyslu pozitivní ekonomické vědy).

Vlivem změn režimů v latinské Americe, východní Evropě a v neposlední řadě rozvojem společností v jihovýchodní Asii se stále více pozornosti věnuje institucionální ekonomii a teorie veřejné volby.<sup>7</sup> O vzrůstajícím vlivu těchto proudů v moderní ekonomii svědčí celá řada nositelů Nobelovy ceny za ekonomii v nedávné

---

<sup>5</sup> Zajímavým pokusem o klasifikaci metod v ekonomii je kniha Marka Loužka (Loužek 2001), kde jsou na pozadí historického sporu o metodu popsány konotace základních metodologických přístupů moderní ekonomie, kterými jsou přístupy deduktivní versus induktivní, exaktní versus empirický a metodologický individualismus versus kolektivismus.

<sup>6</sup> Při popisu základních kamenů moderní ekonomické teorie vycházím v této kapitole zejména ze standardní ekonomické učebnice, kterou je kniha (Heyne 1991). Autor (1931-2000) byl významný americký ekonom (působil na University of Washington, Seattle) známý zejména knihou *The Economic Way of Thinking*, aktuálně již 12. vydání. Česky vyšla jako *Ekonomický styl myšlení* v roce 1991 a představovala tak po roce 1989 jednu z prvních moderních učebnic ekonomie v češtině a byla alternativou ke standardní ekonomické učebnici Paula Samuelsona (Samuelson 1991).

<sup>7</sup> V době vzniku této práce došlo k zásadním protestům a následně i změnám v některých autoritativních státech tzv. arabského světa (zejména Tunisko a Egypt). Tyto události budou mít určitě vliv na výzkum působení institucí ve společnosti a zájem o tuto oblast ekonomie.

době.<sup>8</sup> Právě tyto ekonomické proudy, kterým se chci podrobněji věnovat v této části, ukazují svoji robustnost při analýze a popisu politických změn následně doprovázenými i změnou ekonomického systému.

Zaměříme-li se na ekonomii jako na vědu a to humanitní lze konstatovat, že převažujícím metodologickým přístupem je v současné době metodologický individualismus a metodologický subjektivismus (viz již zmiňované učebnice ekonomie).<sup>9</sup>

Tento obrat byl způsoben na přelomu 19. a 20. století reformulací ekonomické teorie a jejího odklonu od politické ekonomie k ekonomii jako vědnímu oboru. K tomu došlo spojením tří pohledů na působení člověka ve společnosti:

- 1) vzájemné podmíněnosti (tedy všechno souvisí se vším),
- 2) subjektivního hodnocení (ceny neexistují jako objektivně daný faktor, ale jako náklady příležitosti každého jednotlivce),
- 3) marginalismu (hodnota věcí závisí na konkrétní situaci a na užitku další přidané jednotky). (Heyne 2000, s. 5, 6)

Zatímco klasická ekonomie se zaměřovala na problém růstu a směny, koncem 19. století dochází k většímu důrazu na efektivitu a ekonomický proces. Otázka vzácnosti zdrojů se stala základem ekonomického zkoumání. Kdo má usměrňovat alokaci společenských zdrojů? Odpověď, že to může být i někdo jiný než ekonomický subjekt, vedla k ospravedlnění státních zásahů v ekonomice. Konzistentní kritiku takového vývoje ekonomie podali James Buchanan (jeho pojetí se budeme dále věnovat při popisu teorie veřejné volby), který varoval před kritériem efektivity, jež nás může dovést až k despotii a F. A. Hayek, který na problematice využití rozptýlených informací ve společnosti ukazoval praktickou nemožnost rozhodovat z jednoho centra.

---

<sup>8</sup> James M. Buchanan Jr. (1986), Ronald H. Coase (1991), Douglass C. North (1993), Amartya Sen (1998), Vernon L. Smith (2002), Elinor Ostrom, Oliver E. Williamson (2009).

<sup>9</sup> Metodologický individualismus postuluje, že – bez ohledu na naše ontologická přesvědčení – je ve vědecké praxi třeba vycházet od jednotlivců a jejich preferencí. Širší sociální entity vznikají jako nezamýšlený důsledek individuálních jednání (Loužek 2001, s. 193). Metodologický subjektivismus pak navazuje na odlišnost mezi přírodními (objektivními) fakty a společenským (subjektivním) vnímáním skutečnosti, které je závislé na jejím vnímání skrze konkrétní individuum.

Ekonomie jako věda je tedy schopna si definovat svůj předmět a určit své základní stavební kameny, jako je nabídka a poptávka nebo mezní náklady a mezní užitek. Právě s pomocí těchto základních kamenů je schopna vysvětlit a popsat mnoho společenských jevů. Dokonce je schopná i o analýzu historicky a sociálně podmíněných preferencí (např. užívání drog, volbu životního partnera aj.). Blíže viz (Becker 1997).

### 2.1.2 Trh

Trh jako instituce a pojem je sice běžně používán i mimo ekonomickou vědu, ale je to jeden z nejhůře uchopitelných pojmů. Právě proto již od dob Adama Smithe zaměstnává ekonomy, dodnes však nepanuje jednotný názor na jeho úlohu. V této práci má bližší objasnění tohoto pojmu místo zejména z důvodu aplikovatelnosti základních ekonomických nástrojů z této oblasti i na jiné trhy (zejména politický). Jak ukázu u teorie veřejné volby, tato je právě založena na aplikaci standardních ekonomických pojmů na tzv. politický trh. Účastníci na tomto trhu se chovají stejně, jako účastníci na jiných trzích a proto je nutné podrobněji se zabývat jeho popisem, významem a funkcí ve společenském procesu.

Trh je charakterizován jako dobrovolná směna, kde se střetává nabídka s poptávkou, při které se tvoří ceny. Dobrovolná směna vždy vyvolává určité transakční náklady (náklady na jednání o uzavření dohody). Každý jednotlivec musí vynaložit určité náklady na realizaci svého plánu, což souvisí se získáváním informací, které ovšem mají svou cenu vyjádřenou přímo hodnotou (např. sepsání smlouvy, výpis z katastru nemovitostí) nebo jako náklady obětované příležitosti (nemohu jít na fotbal, ale musím připravovat přednášku).

Samotnou směnu lidé provádějí, aby uspokojovali svoji potřebu. Jde tedy o nutnost specializace na činnosti, o nichž lidé věří, že v nich mají komparativní výhodu proti ostatním. Tato komparativní výhoda je určována náklady obětované příležitosti, tedy racionálním rozhodnutím jednotlivce směnít produkt (službu), který má pro něj menší hodnotu ve prospěch produktu, který má hodnotu větší.

Trh se v moderních společenských vědách stal jedním z nejvíce deformovaných pojmů a to pod vlivem určité části ekonomů, kteří měli vliv na



formování pravidel (Hayek k tomu poznamenává: „...je třeba si přát, aby takový vliv přicházel od dobré ekonomie a nikoli od té sbírky mýtů a bajek o ekonomickém vývoji, která dnes právnímu myšlení, zdá se, vládne.“) (Hayek 1994, s. 70). Neznalost a nepochopení podstaty fungování mu přiřadil takové množství nepravdivých atributů, že jsme dále odkázáni do roviny nepochopení jeho hlavních funkcí. Bohužel tyto mýty v nás zůstaly hluboce zakořeněny, což se projevuje nejen v pedagogické činnosti, ale i v politické rovině a obecném povědomí. „Dokonalost není z tohoto světa. Vždy bude existovat druhořadé zboží a podvodníci. Celkově však za předpokladu, že se nezabrání trhu v jeho funkci, bude trh chránit spotřebitele lépe než alternativa státního mechanismu, který postupně nahrazuje trh.“ (Friedman 1992, s. 219) Tuto „nedokonalost“ je třeba mít vždy na paměti, protože ani trh není dokonalý a nikdy být nemůže, protože i když na něm bude docházet k vysoce efektivní směně, vždy budou některá očekávání zklamávána. Trhu je vlastní svobodná směna, která je možná, jen pokud existuje právo na soukromé vlastnictví a pravidla, kterými je toto vlastnictví chráněno. Trh neselhává, nýbrž kvůli rozptýleným informacím, jejichž koncentrace má svoji cenu, chování lidí a různým státním zásahům je z podstaty nedokonalý. Otázkou je, jak tuto nedokonalost řešit, aby řešení nepřinášelo větší škodu. „Jinými slovy, nesmí se dopustit, aby známá a koncentrovaná škoda těch, kteří ztratili část nebo celý svůj obvyklý příjem padla na váhu proti rozptýleným (a z hlediska politiky zpravidla neznámým a tudíž náhodným) přínosům mnoha lidí. Uvidíme, že univerzální tendencí politiky je právě brát přednostně v úvahu několik málo velkých a tudíž nápadných efektů před velkým počtem efektů malých a tudíž přehlížených a udělovat tudíž zvláštní privilegium skupinám ohroženým ztrátou dosaženého postavení.“ (Hayek 1994, s. 243) Taková jednání potom mají podstatný vliv na racionální chování jedinců a působí distorzi trhu.

V souvislosti s trhem je třeba se neustále vracet k pojmu spravedlnost, který nemá člověku udělovat nárok na konkrétní věc, ale pouze mu poskytnout příležitost k získání těchto nároků, protože jen ceny, které byly stanoveny na trhu – ovšem bez podvodu nebo násilí – při dobrovolné směně jsou relevantní a spravedlivé, i když se může zdát, že profit jedné strany je daleko vyšší než té druhé. Na nutnost zasahovat do směny jen na základě prosazování spravedlnosti a ne arbitrárních rozhodnutí je

třeba upozornit ještě z jednoho důvodu. Směnu subjekt provádí z toho důvodu, že se vzdává statku, který má pro něj nižší hodnotu a získává za něj statek s vyšší hodnotou. Na trhu tedy nedochází ke směně ekvivalentních hodnot, ale neekvivalentních, protože jinak by racionálně uvažující člověk takovouto směnu neprovedl. Ekonomie dostatečně vyvrátila jeden z mýtů, kterým je pojem směna opředen, totiž ten, že směna je hrou s nulovým součtem. Jak jsem již uvedl výše, může se v jednotlivém případě stát, že směna se stane nevýhodnou (např. z důvodu použití násilí nebo z důvodu posuzování věci z jiné časové perspektivy), ale obecně je směna výhodná pro obě strany, jinak by ji neprováděly. Na tuto skutečnost, tedy vztah mezi směnou, ziskem a růstem bohatství poukázal již A. Smith ve svém slavném díle Bohatství národů (Smith 2001, s. 16, 23).

### 2.1.3 Ceny

Dalším důležitým ekonomickým pojmem je cena, resp. její funkce. Ceny, jejichž funkce se pro socialistickou ekonomiku ukázala jako rozhodující faktor jejího selhání, jsou klíčové pro pochopení (ne)fungování ekonomiky. „Ceny vykonávají v organizaci ekonomických činností tři základní funkce:

- 1) předávají informaci;
- 2) motivují k zavádění nejméně nákladných výrobních procesů a vedou k nejhodnotnějšímu využívání dostupných zdrojů;
- 3) určují, kdo a kolik dostane vyprodukovaného zboží, tedy rozdělují příjem.

Všechny tři funkce jsou vzájemně spjaty.“ (Friedman 1992, s. 22) Klíčovým poznatkem pro pochopení cen je, že tyto v sobě nesou informaci. Tedy tisíce interakcí, které se na trhu dějí a ve kterých se z logiky nemůže nikdo vyznat, jsou usnadněny a umožněny pomocí ceny, které odstraňují asymetrii na trhu (Hayek 1993). Proto, a Hayek to zdůrazňuje, se v této oblasti musíme vyhnout pokusům o centrální plánování a jakýkoliv jiný zásah do tohoto cenového systému, protože výsledkem je vždy zkreslený signál o možnosti alokace kapitálu. Kromě různých jiných deformací cen (např. dotováním nebo regulací) je významným deformujícím faktorem cen inflace, která vede k umrtvení přenosu informace prostřednictvím cen,

protože výrobce nepozná, zda růst cen je způsoben inflací nebo vyšší poptávkou, resp. nižší nabídkou (Friedman 1992, s. 25).

Esenciálním pojmem směny jsou tedy informace, jelikož jejich vlastnictví umožňuje lidem zvýšit bohatství. Jde tedy o vzácné statky, jejichž produkce si obvykle vynucuje náklady. Ten, kdo se efektivně rozhoduje, shromažďuje dodatečné informace pouze tak dlouho, pokud očekávaný mezní užitek je větší než mezní náklady. V této souvislosti nesmíme zapomenout ani na ceny, jež jsou také důležitými informacemi o vzácnosti toho kterého zboží, resp. služby.

Fenoménem cen se zabývám z toho důvodu, že právě nepochopení funkce cen a potažmo informací vede k horečné politické aktivitě při vytváření nových úřadů a posilování kompetencí stávajících. Navíc jsou viditelné stránky působení cen (např. zdražování) zneužívány zájmovými skupinami k posílení jejich vlivu. Tvorba cen a význam informací hrají v době transformace velmi významnou roli, proto se jim budu věnovat podrobněji při aplikaci na tvorbu právního řádu, resp. hospodářské politiky.

Jedním ze standardních předpokladů ekonomie hlavního proudu je, že na dokonalém trhu vystupuje nekonečně mnoho účastníků, mezi nimiž se informace šíří nekonečně velkou rychlostí a má nulovou cenu. Toto zásadní podcenění významu cen, informací a transakčních nákladů v ekonomii hlavního proudu vedlo k podcenění dynamických procesů na trhu a k chybnému doporučení ekonomů v různých oblastech lidské činnosti (např. regulace odvětví nebo tvorba hospodářských politik). „Společenský systém s jasnými vlastnickými právy a málo omezeními ve směně tvoří ceny, které pomáhají lidem, snažícím se využít komparativní výhody, které umožňují přesně odhalit, v čem je jejich komparativní výhoda.“ (Heyne 1991, s. 135)

## **2.2 Kořeny politické ekonomie**

Klasická ekonomie představuje v historii ekonomického myšlení dvě významné události. Jednou je konstituce ekonomie jako společenské vědy. Toto bylo popsáno v předchozí kapitole a tou druhou je tradice politické ekonomie. Jde o názorový proud, který považuje politickou ekonomii za jakousi nadstavbovou

složkou ekonomie tím, že striktně vzato pozitivní, resp. hodnotově neutrální část ekonomie využívá k hodnotovým soudům a doporučením.

Na druhou stranu je pravda, že právě tato část ekonomie je tou historicky starší a dala impuls právě pro rozvoj ekonomie jako pozitivní vědy. Dodnes jsou základní názory „starých“ představitelů politické ekonomie platné a inspirativní. Není náhodou, že na Adama Smitha navazovali na jedné straně výrazně protržní ekonomové jako F. A. Hayek, na straně druhé pak např. jeden z posledních nositelů Nobelovy ceny za ekonomii a výrazně levicový ekonom Paul Krugman. Ostatně i dnes si čtenář při četbě Smithova díla může uvědomit jeho hloubku a aktuálnost.

„Filosofický rámec politické ekonomii dali zejména filosofové přirozených zákonů. V Anglii to byli hlavně John Locke a David Hume a ve Francii fyziokraté. Určitý vliv měli také utilitaristé (v Anglii Jeremy Bentham). Polickou filosofií klasiků byl liberalismus a jejich ideálem byl ekonomický systém založený na svobodné tržní konkurenci a na svobodě obchodu. Výstižně byl tento přístup charakterizovaný fyziokratickým krédem *laissez faire* a Smithovou představou neviditelné ruky trhu.“ (Holman 2001, s. 43) Právě např. koncept neviditelné ruky nezůstal ušetřen silného nepochopení, resp. jeho špatnou interpretací se z něj stalo jedno z pejorativně znějících posttransformačních klišé.

Právě rostoucí bohatství v nejrozvinutějších státech té doby (Anglie, Nizozemí, Francie) v protikladu k úpadku jiných zemí vedlo vědce k nutnosti zabývat se příčinami tohoto růstu.<sup>10</sup>

Ve svém díle *Pojednání o podstatě a původu bohatství mezi národy* (Smith 2001)<sup>11</sup> popisuje kapitalismus volné soutěže jako přirozený řád, spočívající na neviditelné ruce trhu, která představuje harmonii mezi individuálním jednáním a společensky prospěšným dopadem takového jednání. Tuto zdánlivou rozporuplnost, kdy zejména socialisté staví proti sobě jednání ve prospěch jednotlivce a jednání ve prospěch společnosti, Smith demonstroval na často citovaném úryvku ze svého

---

<sup>10</sup> Tento jev (enormní růst bohatství západní Evropy oproti např. Indii nebo Číně) měl i další konotace. Pro tzv. geopolitický vývoj viz (Kennedy 1996; Landes 2004).

<sup>11</sup> První vydání této knihy bylo publikováno r. 1776 v Londýně. Podstatných změn doznala kniha ve svém třetím vydání z roku 1784. České vydání vychází z revidovaného překladu z r. 1958, vydané Liberálním institutem v roce 2001.

díla.<sup>12</sup> Jde tedy o nezamýšlený důsledek jednání každého jednotlivce, který svým jednáním uspokojuje vlastní potřeby a zároveň prospívá společnosti. Smith rovněž vyvrátil názor merkantilistů, že by mezinárodní obchod měl pro domácí ekonomiku představovat nebezpečí. Byl zastáncem svobody obchodu, neboť větší trh vytváří lepší možnosti dělby práce a tím zvyšuje bohatství národů.

Adam Smith, jako zakladatel klasické politické ekonomie, poukázal na význam institucionálního prostředí, které vytváří omezující podmínky, za nichž probíhá směna.

Z díla Johna Stuarta Milla je patrná snaha spojit ekonomické úsilí svých předchůdců (Smithe, Malthuse, Ricarda) se změnami společenských institucí, které by eliminovaly ty nejhorší sociální důsledky kapitalismu. Bránil se ovšem radikálním snahám „... honba za ziskem přestane být hlavní hybnou silou pokroku. V takové společnosti pak bude daleko více prostoru pro solidaritu, sociální reformu a pro všeobecnou kultivaci mezilidských vztahů. Avšak země může dosáhnout tohoto stavu jedině přirozeným vývojem...“ (Holman 2001, s. 106)

Frédéric Bastiat, francouzský právní filosof, obchodník, politik a novinář je neprávem opomíjen jak v historii politické ekonomie, tak v historii politického myšlení. Byl radikálním obhájcem tržního hospodářství bez státních zásahů. Jak poznamenal Ján Pavlík v úvodu knihy *Co je vidět a co není vidět*: „Bastiatovi je totiž vlastní to, co nám všem teď velice chybí – schopnost nahlédnout podstatu problému, logická exaktnost, vyrůstající z dědictví aristotelské logiky, vědomí nutnosti filosofického základu, ale i jadrnost, srozumitelnost a praktičnost a to všechno ve spojení s odlehčeným a brilantním stylem, s francouzským vtípem a espritem a v neposlední řadě – se smyslem pro míru a vkusem“ (Bastiat 1998, s. 17)

Jeho genialita spočívala zejména ve schopnosti jasně a stručně formulovat a popsat konkrétní společenský problém. Je to právě kniha *Co je vidět a co není vidět* (Bastiat 1998), resp. esej, která ve svém názvu obsahuje významný politický problém. Tento je v současné době snad ještě závažnější, než byl za jeho života.

---

<sup>12</sup> „Že se můžeme naobědvat, to není z dobré vůle řezníka, sládky nebo pekaře, nýbrž proto, že dbají svých vlastních zájmů. Nedovoláváme se jejich lidskosti, nýbrž jejich sobectví, a nikdy jim nevykládáme o svých potřebách, nýbrž o výhodách, které z toho budou mít.“ (Smith 2001, s. 16)

Jedná se o nutnost hodnotit politiku nejenom z pohledu její líbivosti (tedy to, co vidět je), ale i z druhé strany (tedy dlouhodobé důsledky těchto jednání). Bastiat tuto skutečnost demonstruje na velmi triviálním zato však srozumitelném příkladu, kterým je rozbité okno. Co je vidět, je to, že sklenář dostane práci. To co vidět není, je, že za rozbité okno je potřeba zaplatit. Výsledkem takové situace je, že sklenář sice vydělá za opravu okna, ale vlastník rozbitého okna nic nevydělá, neboť má opravené okno, tedy má okno jako předtím. Kdyby k rozbití nedošlo, nedostal by sice práci sklenář, ale např. švec. Výsledkem by bylo, že místo sklenáře by vydělal švec a vlastník okna, neboť kromě okna má i nové boty. Přesně stejnou logiku (vyvozování důsledků z toho co je a není vidět), lze uplatňovat např. při tvorbě nových pracovních míst vládou, nárůstu byrokracie, živelných pohrom (hurikán Katrina, tsunami v Japonsku).

Neméně trefným je Bastiatův smyšlený pamflet „Petice výrobců svíček“ (Bastiat 1998). Výrobci svíček se v něm obracejí ke členům poslanecké sněmovny, aby je ochránili před nekalou konkurencí, která zaplavuje trh (domácí) světlem za pohádkově nízké ceny. Tímto producentem je slunce a výrobci svíček žádají stát, aby přikázal zavřít přes den všechny okenice a takovouto ochranou domácích výrobců zvýšil domácí výrobu. Přesto, že tento pamflet má pouhých pět stránek, lze jen těžko hledat jiný text, který by výstižnějším způsobem popsal absurditu ochrany domácího trhu, „domýšlivosti“ státu se o něco takového pokoušet a v neposlední řadě škodlivost zájmových skupin. Tedy jedná se znovu o témata, která byla aktuální i v počátcích transformace. Mají být některá odvětví chráněna? Jaký bude vliv zájmových skupin (odborů, úředníků, svazů) na transformační proces v ČR?

Je to právě Bastiat, který je autorem citátu: „*Stát je velkou fikcí, pomocí něhož se každý snaží žít na úkor druhého.*“ (Bastiat 1998a, s. IX). Pro něj je smyslem práva v negativním vymezení chránit život, svobodu, majetek a zabránit nespravedlnosti. Výstižně poznamenává, že když právo a morálka se rozcházejí, občan má na výběr, zda se zřekne svého smyslu pro morálku nebo respektu k právu (Bastiat 1998a, s. XI).

## **2.3 *Ekonomie jako společenská věda***

Ekonomie není homogenní a striktní vědou. Svým založením a předmětem zkoumání se jedná o vědu společenskou. Z toho plyne i snaha po její uplatnitelnosti v ostatních oborech při zkoumání lidského jednání.

### **2.3.1 Vliv na ostatní vědní obory**

Snahou o exaktní postupy na jedné straně a svou společenskou povahou na straně druhé si ekonomie vybuodovala postavení „silné“ společenské vědy. Tato věda pokrývá řadu společenských oblastí, např. rodinu, historické události, charitu nebo postavení různých společenských skupin.

Níže bych se chtěl zabývat těmi ekonomickými směry, které jsou využitelné k analýze související s tématem této práce.

Za takové směry považují zejména novou institucionální ekonomii, ekonomickou analýzu práva, teorii veřejné volby a rakouskou školu. Jedná se tedy o nemainstreamové proudy v rámci ekonomie. Na druhou stranu některé jejich koncepty se již staly pevnou součástí současné ekonomie hlavního proudu (např. aplikace ekonomických nástrojů na neekonomické trhy, transakční náklady, instituce jako endogenní součást ekonomických analýz).

### **2.3.2 Původ teorie veřejné volby a metodologie**

V teorii veřejné volby vlastně dochází k určité demystifikaci motivů a jednání politiků. Teorie nově popisuje význam a úlohu státu a výklad pojmů jako je veřejný zájem nebo úloha voliče v politickém systému.

Tato teorie striktně vychází z metodologického individualismu. Relevantní je tedy jednání jednotlivce, jeho zájmy, preference, motivy jednání. Všichni účastníci na politickém trhu se snaží maximalizovat svůj užitek (voliči, úředníci, politici, obchodníci atd.). To nutně neimplikuje snahu po zvýšení vlastního bohatství (vyjádřenou v penězích), ale jakoukoliv maximalizaci užitku (společenská prestiž, moc aj).

Zjednodušeně řečeno teorie veřejné volby považuje voliče za zákazníka, který něco poptává a politika za výrobce nebo prodejce, který něco nabízí, přičemž oba sledují vlastní zájmy.

Jedním z nejranějších objevů teorie veřejné volby byla racionální ignorance. Jde o to, že občané jsou si vědomi malé váhy svého hlasu a proto se nesnaží věnovat nadměrné úsilí a získat podrobné informace o politické situaci. Tento jev hraje významnou roli při analýze chování voličů a politiků.

Neoklasická ekonomie považovala politický systém za exogenní ve vztahu k tržním procesům. Zkoumala vlastní ekonomickou činnost v rámci politického procesu, ale tento systém považovala za daný, konstantní a tudíž „neměnitelný“. I když zásahy státu byly posuzovány jako škodlivé nebo prospěšné, nezkoumala se motivace a kritéria politiků a úředníků, kteří jsou na takovém rozhodování zainteresováni. Právě teorie veřejné volby tento politický systém zahrнула do svého modelu a zkoumá z hlediska standardních ekonomických nástrojů chování všech subjektů na politickém trhu. Představitelé teorie veřejné volby nezkoumají pouze schopnost státu regulovat ekonomiku, ale motivaci individuálních aktérů k takové regulaci. Byrokracie v tomto pojetí usiluje o maximalizaci svého užitku tím, že požaduje stále více a více finančních prostředků na svou činnost. Jako protihodnotu nabízí výhodu informační asymetrie, kdy pouze úředníci jsou schopni poskytovat určité informace a mají dostatek času tyto získávat. Dalším argumentem této školy je nabídka specifických služeb ze strany úředníků. Je třeba podotknout, že jde většinou o služby, které jsou monopolní nebo se z nich úředníci snaží monopolní udělat. Touha úředníků po zvětšování vlastních úřadů pak vede k růstu veřejného sektoru.

Teorie veřejné volby má svojí pozitivní složku, která popisuje již zmiňované chování lidí v rámci daného souboru pravidel a normativní část, která je nazývána konstituční ekonomie a zabývá se návrhy a hodnocením účinků alternativních systémů pravidel. Její poznatky se zaměřují zejména na analýzu právních pravidel (zejména ústavy), systému politických stran a volebního systému. Tak např. podle teorému středového voliče vede většinové hlasování k tomu, že v systému dvou politických stran se jejich volební programy ve snaze získat středového voliče tak přibližují, že tento prakticky nemá možnost volby. Z tohoto poznatku pak teorie



veřejné volby vyvozuje, proč je v těchto systémech menší volební účast a jaký to má vliv na prováděnou reálnou politiku jedné nebo druhé politické strany. Dalším vyvozeným poznatkem při zkoumání volebních pravidel je, že většinové hlasování nemusí být dostatečnou zárukou proti prosazování parciálních zájmů prostřednictvím zájmových skupin a dobývání renty, proto se např. skupina teoretiků tohoto směru zapojila v polovině 80. let 20. století do boje o schválení zákona o vyrovnaném rozpočtu v USA.

Pro racionálně ignorantního voliče je nesnadné rozeznávat mezi krátkodobými a dlouhodobými dopady politických opatření. Toho politici využívají a prosazují taková opatření, jejichž výhody se projevují dříve než náklady, které tato opatření nesou. Politici pomocí růstu výdajů veřejných rozpočtů získávají hlas voličů. Z toho pohledu jsou rozpočtové deficity logickým důsledkem fungování politického systému. Důsledky tohoto systému se plně projeví v současné ekonomické krizi, která právě díky vysokému zadlužení státu EU není jen standardní cyklickou krizí, ale hlubší a vleklejší krizí právě i kvůli enormnímu zadlužování.

Teorie veřejné volby odhaluje závažné vnitřní problémy demokratického politického procesu. Zároveň naznačuje, že tyto problémy je možné řešit v rámci demokracie – změnou politických pravidel a jejich zakotvením v ústavě (Holman 2001, s. 498).

Jedním ze stěžních jevů, které teorie veřejné volby zkoumá, je byrokracie a zájmové skupiny, kterým se budeme podrobněji věnovat dále.

### 2.3.3 Nová institucionální ekonomie<sup>13</sup>

Následující pojednání představuje novou institucionální ekonomii (NIE) jako moderní ekonomickou školu, která se snaží reagovat na některé slabiny mainstreamové ekonomie, nicméně ji nezavrhuje a užívá jejích standardních nástrojů. Obzvláště zajímavé jsou aplikace týkající se ekonomického rozvoje, tedy hledání odpovědí na otázku „proč jsou některé země bohaté a jiné chudé“. Přínosem jsou i normativní otázky, které se snaží zodpovědět. Jedná se např. o otázku odpovědnosti. Otázka odpovědnosti se dostala na pořad dne v institucionální

---

<sup>13</sup> Pojednání o nové institucionální ekonomii vychází z článku (Kačín, Říčka 2004a, s. 32-41).

ekonomii především v souvislosti s rozvojem teorie vlastnických práv. (Klusoň 2007, s. 281)

### **2.3.3.1 Vymezení místa a kořenů NIE**

Nejprve je třeba vymezit místo nové institucionální ekonomie. Je „nová“, čímž se odlišuje od staré institucionální ekonomie Johna K. Galbraitha a Thorsteina Veblena, která byla v akademických kruzích zlehčována jako „měkká ekonomie“ nebo „povídavá ekonomie“, kvůli malému podílu empirické práce a velkému rozsahu názorů na svět.<sup>14</sup>

Jestliže výsledek jednání nezávisí jen na vlastním jednání, ale i na jednání dalšího aktéra, panuje zde strategická nejistota. Důsledkem může být, že se určitá směna/jednání neuskuteční. (Voigt 2008, s. 21) Jak snížit míru této strategické nejistoty? Je třeba chování jedinců učinit předvídatelné, omezit nežádoucí jevy.

Základem pro taková omezení jsou instituce. „Funkcí institucí je snižovat nejistotu, prodlužovat časový horizont aktérů, dávat popudy k specializaci, a tím působit na prohlubování dělby práce, stručně řečeno pozvednout úroveň blahobytu... Instituce lze pak definovat jako obecně známá pravidla, s jejichž pomocí jsou uspořádány opakující se interakce a jež jsou vybavena donucovacím mechanismem, který v případě porušení pravidel vede k sankci či k hrozbě sankce.“ (Voigt 2008, s. 21, 22) Pravidla by pak měla být uznávaná a dodržovaná příslušníky komunity. Pravidla uvalují omezení na jednání jednotlivých členů komunity. Jedinec, který tato omezení nerespektuje, je postihován (sankcionován). Instituce jsou formální (právní řád) a neformální (např. soubor etických a morálních zásad nebo pravidla, která nelze formálně vynucovat).

Teoretikové ekonomického růstu zkoumali klasické výrobní faktory: půdu, práci a kapitál, zatímco NIE přidává důraz na instituce (pravidla).

---

<sup>14</sup> Výborné shrnutí rozdílů staré a nové institucionální ekonomie viz (Sojka 1999, s. 505–527).

Určité podněty totiž ze stejných lidí udělají loupeživé piráty, jiné podněty zase úspěšné obchodníky.<sup>15</sup>

Kořeny NIE lze spatřovat v reakci na slabiny klasické (mainstreamové) ekonomie, která je sice velmi elegantní, ale nedokáže vysvětlit řadu jevů běžné reality. Jedná se například o existenci firem, alternativních forem vlastnictví, dopadů různých právních a jiných norem na ekonomický systém aj. Tento směr se nám snaží věrohodně odpovědět na skutečné výzvy. Proč výkon ekonomiky záleží na vlastnické struktuře firem? Proč je americký „kapitalismus“ tak odlišný od japonského či německého. Proč pro transformaci ekonomiky nestačí jen liberalizace a privatizace?

NIE je velmi širokým oborem, zabývající se politickými systémy a ekonomickou historií. Dále uvedu jen několik základních směrů výzkumu. Možné je přitom rozdělení na institucionální prostředí (*institutional environment*) a institucionální uspořádání (*institutional arrangement*), tedy prakticky makro- a mikropohled (Klein 1999).

Jedním ze základních přínosů této školy je zkoumání problematiky transakčních nákladů.<sup>16</sup> Základy položil Ronald H. Coase otázkou, proč se některé ekonomické transakce dějí uvnitř firem a jiné venku, na trhu. Proč vlastně v tržním prostředí svobodně funguje něco tak netržního, jako je hierarchická organizace založená místo na dobrovolné směně na vztahu podřízenosti a příkazů. Je to právě optimalizace transakčních nákladů, která nás k tomu nutí. Na problematiku transakčních nákladů u firem navazuje výzkum smluvních aspektů podnikání. Firmy jsou uspořádáními sloužícími k minimalizaci transakčních nákladů, vyvíjejí se v čase v návaznosti na změny podoby a zdrojů transakčních nákladů, jakož i na změny způsobů minimalizace takových transakčních nákladů. Firmy internalizují ekonomické transakce především kvůli „omezené racionalitě“ a „oportunistickému chování“. Rovněž významná oblast zkoumání je tzv. corporate governance neboli

---

<sup>15</sup> Pokud institucionální rámec odměňuje pirátství (nebo obecněji přerozdělovací činnosti) více než produktivní aktivitu, učení bude mít formu učení se jak býti lepšími piráty - viz (North 1993; North 1996).

<sup>16</sup> Transakční náklady jsou náklady na využívání různých systémů (tržních, politických, společenských) a jsou zapotřebí ke vzniku, změnám a udržování těchto systémů. U tržního systému se jedná o náklady na jeho využití, tedy na získávání informací, vyjednávání, definování a vynucování vlastnických práv a smluvních vztahů. Transakční náklady jsou obdobou tření ve fyzikálních systémech. (Williamson)

správa společností, která zkoumá vztah managementu a vlastníků společností a velmi významně byla uplatňována při analýze privatizačních a zejména restrukturalizačních procesů proběhnuvších v ČR v 90. letech (Richter 2005).

Ekonomie vlastnických práv chápe vlastnická práva jako institucionální mechanismus k internalizaci externalit. Podle Northe je s růstem složitosti ekonomik, resp. procesů (více zapojených subjektů, větší vzdálenosti, složitější produkty) důležitější definovat a vynucovat vlastnická práva kvůli snížení transakčních nákladů. Vzhledem k nákladnosti kolektivní akce při definování a vynucování vlastnických práv zde North vidí místo pro stát, který by při této činnosti mohl snížit transakční náklady. Slavný Coasův teorém nám totiž říká, že kdyby neexistovaly transakční náklady a asymetrické informace, smlouvání a vyjednávání by vedlo vždy k efektivním výsledkům nezávisle na počátečním přiřazení vlastnických práv. Věc by vždy skončila u subjektu, který si jej cení nejvíce. Jelikož však v reálném životě transakční náklady existují a rovněž asymetrie informací není nezanedbatelná, ovlivňuje počáteční přiřazení vlastnických práv výrazně rozdělení příjmů ve společnosti a rovněž způsobuje neefektivitu při alokaci zdrojů. Kromě ekonomického zdůvodnění má počáteční rozdělení vlastnických práv i výrazný morální aspekt. Těmto situacím v době transformace v ČR se budeme věnovat v dalším textu podrobněji.

Pokud uspořádání právních nároků není dáno právním systémem, náklady na dosažení stejného výsledku změnou a kombinací právních nároků prostřednictvím trhu mohou být tak velké, že toto optimální uspořádání práv a vyšší hodnota produkce, kterou by to přineslo, nebude nikdy dosažena. Je zřejmé, že alternativní podoba ekonomického uspořádání, při které by bylo možné dosáhnout stejných výsledků při nižších nákladech než by byly vyvolány využitím trhu, by umožnila zvýšení hodnoty produkce. ... firma představuje takovou alternativu, kde je produkce organizována prostřednictvím tržních transakcí. Uvnitř firmy jsou individuální vyjednávání o různých kooperujících faktorech produkce eliminována a tržní transakce jsou nahrazeny administrativním rozhodnutím. Nové upořádání výroby se tak obejde bez potřeby smlouvání mezi vlastníky jednotlivých výrobních faktorů. (Šauer 1996, s. 26, 27).

Místo institucionalizace zákonného systému práv, který může být modifikován tržními transakcemi, může vláda uložit omezující opatření, ve kterých stanoví, že lidé musí udělat to a neudělat ono, a čemu se mají podřídit. Tak se vláda může zabývat problémem znečištění ovzduší buď vyhlášením, že určité metody výroby mohou, či nemohou být používány, nebo vymezením některých typů provozu do určitých oblastí.

Vláda představuje v určitém slova smyslu „superfirmu“ (velice specifického druhu), jelikož je schopna ovlivnit užívání faktorů produkce pomocí administrativních opatření. Operace běžné firmy jsou však kontrolovány konkurencí s ostatními firmami. Navíc je zde vždy alternativa tržních transakcí k organizaci uvnitř firmy, jestliže se administrativní náklady stanou příliš velkými. Vláda je schopna, pokud si to přeje, vyhnout se zcela trhu, což firma nikdy nemůže udělat. Z tohoto důvodu také firmy běžně bankrotují a zanikají, kdyžto u státu jsou to velmi vzácné výjimky. Z toho plynou významné důsledky pro zkoumání postavení státu při prosazování a tvorbě pravidel v konkrétním politickém prostředí.

### **2.3.3.2 Zdroje prosperity očima NIE**

Určité mantinely pro fungování institucionálního prostředí představuje systém rozdělení moci, ústava, mechanismus voleb, pluralita politických stran, soudní systém a vymáhání práva. V této souvislosti bychom mohli období transformace chápat i jako dobu učení se voličů, kteří začínají chápat povahu politiky a přestávají věřit magickým účinkům rychlých řešení.

Podstatná je v této souvislosti samotná právní kultura. USA má více než 200 let tradici omezení vlivu politiky na soudní systém. Nejvyšší soud (*Supreme Court*) je respektovaným subjektem v rámci amerického politického systému. Jedním z důvodů tohoto stavu je snaha o zachování „politického kapitálu“ tím, že jeho rozhodnutí respektují většinový názor společnosti. Tak přelomové rozhodnutí *Brown v. Board of Education* (desegregace škol) bylo učiněno v době, kdy většina obyvatel již byla pro desegregaci. Rozhodnutí ve věci *Roe v. Wade* (potraty) bylo poněkud na hraně většinového názoru, nikoliv však radikálně nepřijatelné. Působení institucí a organizací, které pravidla vykládají a vynucují, tedy vyžaduje i určitou legitimitu a

autoritu ve společnosti, což je o to více klíčové v době radikálních změn. Otázce legitimacy se budeme věnovat v části o právním řádu.

NIE ukazuje, že i když se moderní ekonomie odklonila od svých kořenů politické ekonomie a věnuje se směrům, které staví na formalizaci a matematizaci ekonomie, tak tyto nové směry v ekonomii nejsou nevýznamné a mají čím hlavní proud obohatit.

Samotný Ronald Coase (Coase 1998) píše o NIE jako o směru, který si konečně klade otázku, co chce ekonomie zkoumat (odpovídá, že ekonomický systém), zatímco celková tendence v ekonomii 20. století byla zaměřena na nástroje a metody zkoumání a aplikování na všechno možné. Především však Coase tento článek uzavírá: „Tato výzva podle mého názoru nepřijde v důsledku frontálního útoku na ekonomii hlavního proudu. Přijde v důsledku skutečnosti, že ekonomové v jednotlivých oborech ekonomie přijmou jiný přístup, což se už skutečně děje. Když se změní většina ekonomů, hlavní proud uzná důležitost zkoumání ekonomického systému tímto způsobem a (ekonomové) budou tvrdit, že to už dávno věděli.“

#### 2.3.4 Ekonomická analýza práva

Obvykle jsou ekonomická analýza práva (Law and Economics, LAE) a nová institucionální ekonomie považovány za oddělené (byť úzce související) směry. Proto lze v obou směrech najít řadu podobností, resp. společných metod a pojmů.

Ernest Rutherford ve známém výroku citovaném Ronaldem Coasem rozdělval vědu na fyziku a sbírání známek. Ronald Coase parafrázoval (Coase 1999), „pokud veškeré sociální vědy jsou fyzikou nebo sbíráním známek (tedy buď provádí analýzu, nebo provozují katalogizační systém), právo je určitě sbíráním známek“, tedy oborem zaměřeným na kategorizování věcí, místo hledání základních principů. Samozřejmě, že tento výrok můžeme brát s rezervou, i když Coaseho myšlenku potvrzuje výrok bývalého soudce Ústavního soudu ČR, profesora Vojtěcha Cepla, „musím ale uznat, že dva nejsilnější proudy současného právního myšlení jsou vlastně postaveny na tom, že ekonomie postoupila v chápání a porozumění některých jevů a procesů poněkud dál než právní vědy. Mám na mysli zejména fungování trhu, vlastnických práv a institucí“. (Cepl 1999, s. 34)

Není proto divu, že rozvoj LAE nastal zejména na ekonomických školách a základní vědecké přístupy jsou převzaty z ekonomie. Nicméně v současné době se jedná o etablovaný obor na mnoha prestižních právních školách.<sup>17</sup>

Obor právo a ekonomie se zabývá třemi základními úkoly (Friedman 2000):

- 1) Predikcí účinků právních pravidel na motivace a chování lidí.
- 2) Vysvětlováním, proč existují určitá pravidla (čím se řídí chování tvůrců právních pravidel).
- 3) Rozhodováním, jaká pravidla by měla být přijímána.

Významným přínosem LAE je analýza problému externalit.<sup>18</sup> Vyrábím-li určité množství oceli, zaplatím zaměstnancům za práci, uhradím materiál, ale nezaplatím nic za znečištění ovzduší lidem, kteří jsou tímto zasaženi. Tímto maximalizuji svůj čistý užitek, ale ne celkový čistý užitek všech (lidem, kteří bydlí v okolí továrny je působena škoda). Existence podobných externích nákladů způsobuje, že vyrábím přespříliš oceli a také že nedostatečně dbám o omezení znečištění. Najdu-li metody jak znečištění odstranit a je-li to pro mě efektivní (odstranění znečištění má větší hodnotu než kolik jsem do něj investoval), potom se o to budu snažit. Problém je, že to platím já, kdežto užitek plyne jiným, které by jinak postihl kouř. Proto není v mém zájmu tak činit.

Řešení tohoto problému lze vidět v přímé regulaci např. státními úřady, které stanoví přísl. normy, které nutí subjekty odstraňovat negativní externality. Problémem je, že tyto orgány nemusí mít zájem na maximálně efektivním řešení. I když by ho měly, nemusí jej docílit (problém neúplných informací – stanovení objemu výroby, limity pro znečištění aj.).

Další možností je nepřímá regulace, která spočívá ve stanovení poplatků, příp. daní za působení negativních externalit. Mluvíme o systému tzv. „pigouovských

---

<sup>17</sup> (Posner 2003). Richard Posner je soudcem odvolacího soudu USA a profesorem University of Chicago Law School. Je jedním z nejvýznamnějších právních odborníků v současné době. Kurzy lze najít např. na Stanford Law School nebo Harvard Law School.

<sup>18</sup> To jsou důsledky činnosti, kterou účastníci neberou v úvahu, a která proto neovlivňuje jejich rozhodnutí. (Heyne 1991, s. 287). Základní dělení externalit z hlediska dopadu na třetí osobu je na pozitivní a negativní.

daní“ (podle ekonoma A. C. Pigoua, který je původcem této koncepce), tedy poplatků za vypouštění odpadů. Výhodou oproti přímé regulaci je, že se úředníci nemusí zabývat náklady na snížení emisí, neboť to je v zájmu znečišťovatelů. Dochází k zefektivnění výroby, neboť znečišťovatelé musí tyto negativní externality zahrnout do celkových nákladů.

Ani tento systém nemůže úplně řešit všechny problémy, které při znečištění vznikají, neboť je zde široké pole pro způsob „nastavení“ poplatků (boj zájmových skupin) a navíc je zde vždy problém se získáváním informací. Současné problémy při obchodování s emisními povolenkami v boji proti „globálnímu oteplování“ jsou toho dobrým příkladem.

Další možností je právo subjektů, které jsou negativními externalitami postiženi se bránit, tj. zažalovat vzniklou škodu. Toto pak musí znečišťovatel zohlednit při svém rozhodování. I zde se potýkáme s některými problémy (např. se jedná o náklady na využívání soudního systému – soudní poplatky, náklady za zastupování u soudu, dokazování škody).

Pravidlo, které bude vybráno pro řešení externalit, bude mít vliv na to, komu připadne plnění (státu nebo konkrétnímu subjektu). Výsledkem tvorby takového pravidla by měla být snaha po internalizaci externalit, která by však měla být efektivní.

Další významnou oblastí je problematika odškodnění versus vlastnická práva. Za co je racionálnější zaplatit v momentě, kdy někomu poruším vlastnická práva, tedy řešit ex-post následky a kde vyžadovat ex-ante souhlas se zásahem do vlastnických práv?

Jaká je uplatnitelnost a další směřování tohoto proudu? Richard A. Epstein to v článku s názvem Law and Economics: Jeho zářivá minulost a nejistá budoucnost shrnuje takto: „Této škole není vlastního nic, co by ji nutilo prohlašovat nadřazenost toho či onoho pravidla nad jiným, natož pak nevyhnutelnou efektivnost common law. Law and Economics je přinejlepším způsobem tázání, jež ústí v porozumění, nikoli v předem dané výsledky. (Epstein 2010, s. 267)



### 2.3.5 Vymezení rakouské školy

Rakouská škola vychází z klasických liberálních pozic, které dále propracovává a aplikuje na současná témata. Hodnotové soudy vyvozuje na základě metodologického individualismu a subjektivismu. Ekonomii chápe jako humanitní vědu, zabývající se jednáním člověka. Odmítá matematizující podobu ekonomie jako umělou a o realitě nic nevypovídající disciplínu.

Za společné rysy rakouské školy lze označit tyto (Machlup 2004):

1. Metodologický individualismus: Ekonomické, resp. společenské jevy je třeba vysvětlovat na základě jednání jedinců, skupiny nemohou jednat samy o sobě, nýbrž skrz jednotlivce.
2. Metodologický subjektivismus: Rozhodování a výběr činí jednotlivci na základě konkrétních znalostí, které mají a na základě zkušeností. Tyto jsou u každého jednotlivce jedinečné.
3. Testování a preference: Subjektivní posuzování zboží a služeb determinuje vliv aktuálních nebo potenciálních požadavky po jejich spotřebě.
4. Náklady obětované příležitosti: Náklady, které bere v potaz ekonomicky jednající subjekt, reflektují alternativní příležitosti, které si musí nechat ujít prováděním jedné činnosti na úkor jiné.
5. Marginalismus: Hodnoty, náklady a obecně všechny činnosti jsou poměřovány hodnotou každé další přidané jednotky.
6. Časová struktura produkce a spotřeby: Rozhodování o úsporách odráží časové preference týkající se spotřeby v krátkodobé, střednědobé a dlouhodobé perspektivě. Investice jsou činěny s ohledem na výstupy, které jsou očekávány v budoucnu.
7. Spotřebitel je suverén: Spotřebitel rozhoduje svou poptávkou, co se bude vyrábět, v jakém množství a v jaké kvalitě.
8. Politický individualismus: Pouze pokud mají jednotlivci plnou ekonomickou svobodu, je možné chránit politické a morální svobody. Omezování

ekonomické svobody vede dříve nebo později k omezování politických práv jednotlivců.

Jedním z nejvlivnějších myslitelů, který podrobil moderní společnost rozsáhlé analýze, byl F. A. Hayek.<sup>19</sup> Hayek<sup>20</sup> si uvědomoval složitost lidského jednání a dospěl k poznatku, že číré počítky nelze vnímat a že v mozku musí docházet k propojování a klasifikaci, která by mohla spojit minulou zkušenost s přítomnou.

Hayekova argumentace proti možnosti rozumem naplánovat společenské a ekonomické uspořádání byla založena na skutečnosti, že není možné dosáhnout znalosti jednotlivých událostí, které by takový plán vyžadoval, a to vzhledem ke složitosti těchto událostí. I kdyby to možné bylo, nepředvídatelné následky, které společenské jednání přináší, by nakonec zničily plán, ze kterého vzešly.

Hayekův zájem směřoval k pochopení, resp. odkrytí složitosti lidského jednání a schopnosti koordinace ve společnosti. Tento zájem ho vedl k pochopení úlohy informace a jejího využívání ve společnosti. Ekonomická činnost je tak složitý a komplexní jev, že ji nelze koordinovat z jednoho centra, ale pouze skrze probíhající spontánní interakce v prostředí, které nazýváme trhem.

Myšlení lidí je v obecné rovině v podstatě stejné, resp. používáme stejné procesy, co se však mění, jsou informace a zkušenosti, které při myšlenkových procesech používáme. Na základě těchto skutečností kategorizujeme informace, které jsou ve společnosti distribuovány. Informace jako takové nemají žádný účel, a proto jejich získávání není ukončeným procesem. Tím se stává až ve spojení s časem a konkrétním místem. Informace se totiž snažíme získat v situaci, kdy je potřebujeme, a tedy jsme do jejich získání ochotni investovat čas, peníze a úsilí. Při jejich získávání provádíme selekci a přiřazujeme jim určitou (užitnou) hodnotu. Informaci většinou nejsme schopni, a často o to ani neusilujeme, získat v její komplexní podobě.

---

<sup>19</sup> Hayek významně ovlivnil politiku Margaret Thatcherové a transformaci zemí střední a východní Evropy.

<sup>20</sup> Při popisu Hayekova přínosu pro společenské vědy vycházím zejména z pramenů: (Hayek 2002), (Hayek 1993) a přednášek Prof. Leubeho, který byl odborným asistentem a jedním z nejbližších žáků F. A. Hayeka. Působí jako Research Fellow na prestižní Hoover Institution při Stanford University.

To je také jedním z důvodů, proč děláme chyby, neboť nejsme schopni ex ante předvídat budoucnost, ale až ex post provádět hodnocení. Z těchto důvodů není ani dobré upírat se příliš k historii, neboť ta nám nic neřekne o budoucnosti a historické skutečnosti jsou právě vždy vázány na konkrétní místo a čas.

Dle Hayeka neexistuje něco jako politický trh nebo trh s knedlíky, ale pouze prostor bez účelu pro lidi, kteří politiky nebo knedlíky vyžadují. Tedy to, co nazývá spontánním řádem. Velmi zjednodušeně lze říci, že jde o soubor lidských činností, při nichž vznikají univerzální pravidla správného chování, bez prvotního záměru tato pravidla „vytvořit“. Tento systém je mnohem složitější, než jaký by mohl být vytvořen uvědomělým organizováním, proto ani není vhodné do něj zasahovat a snažit se ho uměle tvořit. V takovém prostředí vzniklo např. právo nebo jazyk.

Důraz rakouské školy je kladen na prospěšnost směnné spravedlnosti a škodlivost distributivní spravedlnosti, pokud se jedná o její násilné vynucování. K tomu využívá popis fungování tržních mechanismů. Proti mechanicky jednajícím „ekonomizujícímu člověku“, tak jak je pojmán v mainstreamové ekonomii, stojí Misesův „konající člověk“. Kirzner ukazuje, jak na základě konceptu lidského konání rakouská škola odvíjí svůj metodologický pohled, a buduje ekonomii jako vědeckou disciplínu, jejíž zákony jsou deduktivně odvozované z apriorních tvrzení, která vyplývají ze samotné podstaty konání člověka. Tyto zákony jsou poté apriorně platné a nemají podobu testovatelných hypotetických tvrzení.

Kirznerův pohled na trhy vychází ze dvou zásadních poznatků Misesa a Hayeka. Misesův postřeh, že jakákoli činnost je vždy spekulací a že v každé reálné ekonomice je každý její účastník vždy podnikatelem a spekulantem a Hayekův důraz na rozptýlené informace, které nejsou dostupné nikomu v jejich úplnosti, jsou dle Kirznera dvěma stranami téže mince. Syntéza těchto dvou názorů Kirznerovi umožňuje vybudovat ucelenou teorii podnikatelského objevování, která na rozdíl od teorie dokonalé rovnováhy neoklasického světa dokáže vysvětlit fungování trhů a přiznává podnikateli úlohu zásadního významu při koordinaci trhů. Tato teorie umožňuje zároveň zcela odlišný pohled na hospodářskou politiku a úlohu vlády v ekonomice.

Vládní zásah způsobuje zisk jednoho na úkor druhého.<sup>21</sup> Nemůže proto nikdy existovat neutrální daň nebo jiný podobný, tzv. „tržně konformní vládní zásah“. „Svobodný trh vždy přináší užitek každému jeho účastníku a maximalizuje ex ante společenský užitek. Dochází i k ex post maximalizaci, protože svobodný trh má efektivní mechanismus, jak rychle přeměnit očekávání ve skutečnost. S vládní intervencí jedna skupina získává na úkor druhé, a proto nemůže docházet k maximalizaci společenského užtku nebo jeho nárůstu.“ (Rothbard 1993, s. 777)

Jelikož Rothbardův záběr zasahoval i do oblasti etiky, vybudoval ve své knize *The Ethics of Liberty* morální základy svobodné společnosti založené na aristotelovsko-lockovském pojetí soukromého vlastnictví, které je odvozeno od práva člověka na jeho vlastní život a produkty jeho vlastní práce. Tento morální základ svobodné společnosti společně s komplexní analýzou lidského jednání a analýzou fungování trhů vytváří ucelený konzistentní rámec pro radikální obhajobu principu *laissez-faire*, tj. obhajobu fungování svobodné společnosti nenarušované činností vlády a tedy i neexistenci státu.<sup>22</sup>

## **2.4 Shrnutí**

Zrekapitulujme-li si závěry této kapitoly, je třeba při ekonomické analýze jakýchkoli jevů mít neustále na paměti, že na počátku každé seriozní analýzy musíme vybrat adekvátní metody, definovat cíle výzkumu a rozlišovat hodnotově neutrální výsledky výzkumu od normativních výroků, které z takového výzkumu jsou následně vyvozovány a jsou často pouze jednou z možných interpretací naší práce.

Další premisy lze shrnout takto: trh je místo dobrovolné a svobodné směny, kde se směňují produkty s nižší hodnotou za produkty s vyšší hodnotou; informace existují ve společnosti v rozptýlené podobě, proto je těžké je koncentrovat a centrálně o nich rozhodovat; ceny jsou důležitým zdrojem informací. Tyto nedokonalosti způsobují transakční náklady, které mají vliv na nedokonalost trhu, a tudíž vyvolávají otázky, jak řešit situaci na nedokonalých nebo dokonce nespravedlivých trzích.

---

<sup>21</sup> V tomto odstavci a následujícím odstavci se jedná o parafrázi textu z doslovu J. Šímy (Rothbard 2001, s. 424).

<sup>22</sup> Myšlenky Murray N. Rothbarda byly známy i Robertu Nozickovi, který výrazně přispěl do diskursu ke spravedlnosti dílem *Anarchy, State, and Utopia* (Nozick 1974).

„Převažujícím politickým názorem politické ekonomie bylo, že malý neintervenci stát je užitečným doplňkem trhu, což je názor spadající pod označení klasický liberalismus. Stát měl být pověřen produkovat veřejné služby, udržovat silnice, bezpečnost, právo a jiné podobné statky. Ovšem podmínky, za jakých se rozhodne o produkci těchto statků, nebyly předmětem zájmu klasických ekonomů.“ (Gregor 2002, s. 13) Rovněž je třeba zdůraznit, že představitelé klasické politické ekonomie byli důslednými obhájci soukromého vlastnictví, svobodného obchodu a to i v mezinárodním měřítku.

Poté se již ekonomie vydala mimo jiné na cestu čisté vědy a později i značné formalizace jejího aparátu a politická ekonomie je spíše chápána jako aplikovaná část ekonomie nebo samostatný směr využívající poznatků „čisté“ vědy v reálném světě.

Zásadním přínosem teorie veřejné volby se stalo pojetí politického trhu jako jakéhokoli jiného trhu, se kterým ekonomická analýza běžně pracuje. Motivace a chování voličů jako poptávajících jsou dávány do protikladu s motivacemi a chováním politiků jako těch, kteří nabízejí své služby. Rovněž činnost zájmových skupin je popisována jako výsledek záměrného jednání konkrétních, racionálně uvažujících jedinců, kteří se snaží maximalizovat svůj zisk.

Nová institucionální ekonomie díky zkoumání původu, podstaty a vývoje institucí přispívá ke „zreálnění“ ekonomického pohledu na fungování společnosti. Doplněním standardních ekonomických nástrojů (jako je nabídka, poptávka, preference, maximalizace užitku nebo racionální chování) o problematiku transakčních nákladů, které představovaly vážnou mezeru v ekonomii hlavního proudu, lze vysvětlit fungování řady společenských entit (jako je firma, stát nebo sdružení), ale i význam institutu vlastnických práv, smluvních vztahů nebo problematiky získávání informací a jejich rozsahu. Nová institucionální ekonomie rovněž rozšířila pole působnosti ekonomie na oblasti, které se překrývají s oblastmi výzkumu v politologii (efektivita hospodářských politik, rozvojová pomoc, úprava pravidel) a právu (význam formálních a neformálních pravidel, fungování práva ve společnosti).

Ekonomická analýza práva jako nový směr na pomezí ekonomické a právní vědy je pro právní vědu užitečná zejména proto, že dovede v oblasti práva aplikovat

konzistentní vědní aparát. Díky němu lze predikovat účinky právních norem na motivace a chování lidí, ex ante poukázat na efektivitu přijímaných právních norem a objasnit existenci určitých pravidel, resp. chování tvůrců právních pravidel. Pomocí takové analýzy lze pak kvalifikovaněji připravit právní regulaci a odhadnout její účinky, pokud převládne názor, že je takový problém třeba řešit normativně.

Přestavitelé rakouské školy jsou odpůrci státních zásahů a zastánci hospodářského liberalismu. Zaměřují se na zkoumání základních společenských fenoménů. Co umožňuje lidem přežívat? Co vede k růstu bohatství? Co je příčinou změn? Hledání odpovědí na tyto otázky je vedlo k hlubší analýze funkce cenového systému, který je nejúčinnějším koordinátorem výrobních a směnných vztahů v rozvinuté společnosti. Zdůrazňují význam informací, které s cenovým systémem úzce souvisí. Hnacím motorem pokroku a inovačního úsilí při podnikatelském objevování na trhu je motivace jedinců dosahovat uspokojení. Právě takováto hlubší analýza podstaty lidských činností vedla k odmítnutí plánovaného hospodářství v jakémkoli politickém systému a socialismu jako aktuální hrozby té doby. Jsou to kolektivistická ideologie, snaha o sociální inženýrství, popírání soukromého vlastnictví a osobní svobody, které vedou k totalitním systémům.

### 3 Právo

V této kapitole se krátce snažím o vymezení základních právních atributů a vlivu spravedlnosti na institucionální uspořádání společnosti a motivace chování jedinců.

#### 3.1 Vymezení státu

Existuje mnoho pojednání a mnoho definic státu, ale jako jedno z vhodných vymezení se mi jeví to, které uvádí Mises: „společenskou instituci, jenž donucováním a násilím přiměje škůdce společnosti, aby se přidržovali pravidel společenského soužití, nazýváme stát...“ (Mises 1998, s. 39) Jiné vymezení státu je: „...stát vyjadřuje myšlenku, že politické společenství má jisté universální charakteristiky, které se nemění s časem a prostorem...“, jde tedy o „boj nejen za vytvoření řádu na místě anarchie, ale za vytvoření řádu, který je pravdivý, autentický a spravedlivý na rozdíl od řádu pokřiveného, prázdného a despotického.“ (Miller 1995, s. 498) Institucionální pohled na stát podává Mlčoch (2005). „Stát můžeme definovat jako speciální organizaci, disponující komparativní výhodou donucovací moci (násilí), která působí v určité geografické oblasti. Hranicí této oblasti je území, v němž má stát pravomoci vybírat od účastníků hospodářského života daně. Podstatou vlastnických práv je jejich výlučnost, a tato specifická organizace-stát, má komparativní výhodu organizovaného násilí, jež jí umožňuje ustavovat vlastnická práva a vymáhat jejich dodržování a plnění. Toto pojetí státu je klíčové, a odlišuje institucionální ekonomii od sociologie, politologie a jiných společenských věd, které se státem rovněž zabývají.“ (Mlčoch 2005, s. 122)

Základní funkcí státu v moderním pojetí je tedy za použití (příp. hrozbou použití) násilí ochránit základní práva neboli: „stát je nástroj objektivizace použití násilí v obraně proti iniciaci násilí.“ (Kinkor 1996, s. 63) Jde tedy o určitou schopnost organizování se, která vytváří prostor pro existenci státu a tvorbu, příp. akceptování pravidel, jež tvoří řád. Otázkou zůstává, kam až tato státní organizovanost může a má zajít. Jelikož taková otázka daleko přesahuje rámec této práce, nebudeme se jí dále zabývat. Pro naše téma je rozhodné, že stát je objektivní jev, který má zajišťovat spravedlivá pravidla, která regulují chování na trhu a tato pravidla jsou ovlivňována i hospodářskou politikou.

## **3.2 Spravedlnost**

V této pasáži se pokouším nastínit problémy spravedlnosti související s lidským jednáním, které se projevuje v ekonomické oblasti. Jelikož směnné spravedlnosti jsem se již věnoval. Soustředím se zde na problematiku distributivní spravedlnosti a jejího vztahu k trhu a hospodářské politice.

### **3.2.1 Pojetí spravedlnosti**

Spravedlnost je starým pojmem filosofie i politického myšlení. (Miller 1995, s. 494) Jedním z nejnovějších konceptů rozvíjejících tuto tradici je pohled Rawlse a jeho teorie spravedlnosti (obsažená zejména v principu sociální a ekonomické nerovnosti za podmínky největšího prospěchu těch „nejchudších“) nebo Nozicka s pojetím minimálního státu v historickém pojetí. V obou případech se jedná o podnětné normativní pokusy v rámci politické filozofie. Naproti tomu lze předložit pojetí spravedlnosti u katolické církve (v moderní době se jedná zejména o tzv. sociální encykliky) a rakouské školy. Jaký je pohled na spravedlnost z těchto čtyř úhlů? Rozdíly těchto dvou skupin koncepcí vidím zejména v úhlu pohledu na problém. Zatímco Rawls se snaží vytvořit „čistou“ teorii spravedlnosti jako ahistorický model a Nozick tento model normativně konstruuje na základě historických zkušeností, katolická církev a rakouská škola reflektují realitu a člověka přijímají takového, jaký je. Z toho pak vyplývají i rozdílná doporučení k dosažení spravedlnosti. U Rawlse je to formulace prvotních rovných podmínek, kdy díky neznalosti původního stavu jsou lidé nuceni formulovat distribuční principy v dosti obecné formě. Nozick opírající se o mravní intuici ukazuje, že výsledkem snahy po dosažení spravedlnosti je libertariánská společnost, kde stát hraje minimální roli. U rakouské školy je spravedlnost měřena subjektivně z důvodu nemožnosti srovnání meziosobního užitku. Jakékoli rozdělování majetku je ospravedlnitelné pouze na základě dobrovolného aktu. Toto splňují pouze dobrovolná sdružení lidí umožňující secesi jednotlivce. U katolické církve v rámci dichotomie věčné spravedlnosti a hříšného člověka jde o snahu přiblížit tohoto člověka božím zákonům a stát má být toho zárukou. Z jejího pohledu jde tedy o reálné pojetí člověka ve vztahu k transcendentnu jako resultátu spravedlnosti.



### 3.2.2 Vztah k právu

Podíváme-li se na vývoj spravedlnosti a vztah k právu v minulosti, lze konstatovat, že spravedlnost je chápána jako transcendentální kategorie a právo se jí přibližuje nebo je alespoň jejím výrazem v přítomné podobě. Aristoteles soudil, že spravedlnost je širší pojem než právo. K tomu uvedl: „Všechno není podle zákona, poněvadž jest nemožno, dáti o některých věcech zákon”. Tam, kde *nomos* nevyjadřuje celou skutečnost, přichází *epikia* (slušnost). U Akvinského se zase objevuje teze, že formulování zákona nemůže vyčerpat spravedlnost, mající mimolidský původ. I když je spravedlnost pro svůj ne-lidský původ těžko definovatelná, snažili se s ní myslitelé pracovat jako s určitým principem.

Počínaje však moderním konstitucionalismem dostává tento obecný princip konkrétnější podoby v určitém štěpení spravedlnosti a v důsledku, u některých, i k zákonné definici. Např. spravedlivé posouzení sporu (nikdo nesmí být odebrán svému zákonnému soudci).

Aby tedy byla možnost se spravedlnosti přibližovat, je třeba vytvořit mechanismy, které ji prostřednictvím regulativního systému práva budou mít jako nejvyšší cíl.

Knapp říká: „Vztah práva a moci je metaprávní, tzn. nelze ho řešit pouze v mezích systému práva”. A dále: „Idea práva, je ve své podstatě ideou spravedlnosti”. (Knapp 1995, s. 44)

K dokreslení obecného pojednání o spravedlnosti použijí aforismus sv. Augustina, který se řekl: „Co je čas? Neptá-li se mně na to nikdo, vím to; chci-li to vysvětlit někomu, kdo se na to zeptá, nevím to”. Toto lze chápat jako možnou paralelu k otázce spravedlnosti.

### 3.2.3 Druhy spravedlnosti

Aristoteles pracoval se spravedlností směnnou a distributivní. Směnná spravedlnost je jakýsi pokojný stav při existenci společných měřítek hodnot, jimiž je směna poměřována. Ten, kdo tento pokojný stav poruší, jej má obnovit. Základním principem je buď návrat v původní stav, nebo ekvivalentní náhrada. Můžeme tedy říct, že se jedná o autonomní stav, založený smlouvou mezi konkrétními účastníky.

Za distributivní spravedlnost můžeme považovat takovou situaci, ve které nastanou takové okolnosti, že je spravedlivé hmotné statky distribuovat na základě zásluh. Je tedy potřeba rozdělovat podle stejného měřítka. Není tedy nespravedlivé, dostane-li jeden více než druhý, jsou-li dodržena stejná pravidla, tj. nedochází-li při rozdělování k diskriminování nebo privilegování.

Toto v zásadě středověká společnost nereflektovala, proto zde do popředí vystupuje idea potřeby. Což znamenalo, že lidé s nadbytkem statků mají pomáhat lidem v nouzi. Akvínského teze, aby člověk ve zvláštní nouzi byl oprávněn vzít si od druhého to, co mu zachová život, implikuje vlastně právo nárokování jednotlivce a povinnost společnosti vůči jednotlivci.

Na počátku 19. století se rodí idea sociální spravedlnosti. Obhajoba sociální spravedlnosti spočívá na přesvědčení, že je realistické pokoušet se uvést paušální model rozdělování ve společnosti do shody s principy spravedlnosti. (Miller 1995, s. 495) Tento model se opírá o dva předpoklady: za prvé, že společenské procesy se řídí poznatelnými zákony a je tedy smysluplné se společnost snažit úmyslně přetvářet; za druhé, že je možné najít zdroj moci, který toto přetvoření uskuteční.

Existují dva hlavní proudy pojetí sociální spravedlnosti. První upřednostňuje zásluhy. Těm by mělo odpovídat postavení každé osoby a její hmotné odměňování. To předpokládá existenci otevřené společnosti, kde lidé mají možnost zásluhy získat a uplatňovat. Je zde však problém definovat zásluhy. Druhé pojetí říká, že zboží by mělo být rozdělováno podle rozličných potřeb každé osoby. Stejně jako je v prvním případě těžké definovat zásluhy, je v druhém obtížné definovat potřeby.

Některé teorie sociální spravedlnosti se vyhýbají snaze stavět jak zásluhy, tak potřeby na ústřední místo. Podle utilitarismu by měly být všechny otázky rozdělování řešeny podle celkových důsledků. Rawls naproti tomu tvrdí, že nerovnost rozdělování statků je přípustná, když přináší prospěch nejméně majetným členům společnosti.

S kritikou sociální spravedlnosti přišel Hayek, který jí odmítl jako takovou. Jeho pojetím se budu zabývat dále.

V současné době ve většině států, kde sociální spravedlnost funguje, je část zdrojů rozdělována centrálně, a část zdrojů rozdělována spontánně prostřednictvím trhu. Tady vždy záleží na tom, která politická síla preferuje tu či onu velikost podílu těchto zdrojů. Jedním ze symptomů krize tzv. států blahobytu je zvyšující se podíl rozdělování zdrojů. Zatímco na počátku 20. století se přerozdělovalo cca 10-15 % hrubého domácího produktu, tak na jeho konci to bylo již cca 50 % HDP.

Idea spravedlnosti je u katolické církve zastoupena a rozvedena v sociálním učení církve. Čtyřmi nejdůležitějšími zdroji tohoto učení jsou; evangelia, která reprezentují základní rovinu pohledů, dále učení sv. Augustina, jež navazuje na učení prvotní církve a pokládá základ pro překonání rozpadu Římské říše na základě nadřazení duchovních hodnot, tedy „boží obce“. Dalším významným obohacením bylo přijetí Aristotelova učení Tomášem Akvinským. Posledním jsou sociální encykliky, kdy papež z postavení nejvyššího služebníka se snaží ne o vědeckou analýzu společnosti, ale o obnovu a znovunastolení společenského řádu v duchu evangelia. (Sociální encykliky 1996, s. 60)

Soustavněji se problému spravedlnosti věnuje T. Akvinský v díle Theologická summa. I Akvinský chápe spravedlnost a právo jako dva od sebe neoddelitelné pojmy, neboť říká, že spravedlnost si před ostatními ctnostmi určuje předmět o sobě, který se nazývá spravedlivo, a to je právo. (Akvinský 1940, s. 462) Toto právo je vtěleno v zákony. V summě dělí zákony do čtyř druhů:

1. *Lex aeterna* – je věčný zákon charakterizovaný jako božský rozum řídící svět. Všechny zákony, pokud se shodují se správným rozumem, jsou odvozeny od tohoto zákona.
2. *Lex divina* – božský zákon. Je právo, které se považuje za nadpřirozeně zjevené, jehož nejdůležitějším pramenem jsou biblické spisy Starého a Nového zákona.
3. *Lex naturalis* – je přirozený zákon odvozený ze zákona věčného. Přirozený zákon je racionální uchopení věčného. Je základem pro pozitivní právo. Přirozený zákon se nemění, ale je k němu přidáváno.

4. *Lex humana* – je pozitivní lidský zákon, jenž se odvozuje z přirozeného zákona. Zatímco přirozený zákon stanoví, že překročení zákona musí být potrestáno, pozitivní zákon určuje konkrétní trest.

Lidský zákon jako pozitivní ustanovení má kvalitu zákona jen do té míry, do jaké je ve shodě s rozumem. Pokud se pozitivní zákon upravený svrchovaným vládcem odchyluje od přirozeného zákona a rozumu, není to už legální, ale jde o porušení zákona. K tomu Akvinský praví, jestliže obsahuje písmo zákona něco proti přirozenému právu, je nespravedlivé a nemá závazné síly. Nemá se soudit potom podle písma zákona, nýbrž jest přihlížeti k rovnosti, kterou zamýšlel zákonodárce. (Akvinský 1940, s. 496)

Pro nás je ovšem důležitější ta část, kde rozvíjí klasické aristotelovské rozdělení spravedlnosti, kterou nazývá jako spravedlnost zvláštní. V této zvláštní spravedlnosti může existovat dvojí vztah osoby – části a to buď části k části, tento vztah řídí spravedlnost směnná. Nebo vztah celku k části řídící se spravedlností podílnou, která rozděluje společné podle poměrnosti.

Může se však stát, jak uvádí R. Jehring, že „rovnost může být i rovností bídy“. To znamená, že spravedlnost v právu může být sama výrazem nespravedlnosti sociální. Právo nemůže být nikdy odtrženo od reality a vývoje společnosti, má-li být garantem a vykonavatelem spravedlnosti.

Akvinský dále sociální učení církve obohatil myšlenkami o vlastnictví. O němž psal, že je přípustné a vychází z dohody mezi lidmi, je tedy obsahem pozitivního zákona. Po uspokojení potřeb je však vlastník zavázán přirozeným zákonem poskytnout přebytek chudým.

#### 3.2.4 Sociální encykliky

Snad nikdy ve své historii nemusela církev reagovat na tak překotné události, jakými byly v 19. století změny ve společnosti způsobené industriálním rozvojem, charakterizované dělnickým hnutím, střetem idejí a podstatnou změnou životního stylu. Snad nikdy nebyla církev nucena vstoupit do běhu událostí tohoto světa tak razantně jako právě v roce 1891 první papežskou encyklikou *Rerum novarum*.

Po ní následovaly další a vždy reagovaly na mimořádné události doby.

Je to právě dělnická otázka, kritika socialismu a liberalismu 19. století, jež tvoří ústřední téma první encykliky.

Církev vycítila nebezpečí jisté vulgarizace společnosti a ohrožení jejího poslání a proto její kritika směřovala na liberalismus. Ten se stal – z ideje jako partikulární sféry společnosti – ideologií, spoléhající na jakousi závislou autoregulaci vývoje ostatních složek společnosti. Jestliže liberalismus byl kritizován, socialismus byl zcela odmítnut. Už pro svou zásadní tezi o přechodu majetku jednotlivců na majetek společný, kterou papež považuje za nespravedlivou. Lev XIII. říká: ”Socialisté tedy tím, že chtějí jmění jednotlivců převést na společnost, zhoršují postavení všech dělníků, protože tím, že je zbavují možnosti ukládat mzdu, olupují je o naději a možnost, že by si mohli rozmnožit rodinný majetek a zlepšit své postavení” (Sociální encykliky 1996, s. 27). V následujících bodech papež tezi o vlastnictví a to nejen statků, které se spotřebují, obhajuje a vysvětluje.

Další důležitou institucí je rodina, která vzniká po manželském svazku a je to podle církve jedna z nejdůležitějších hodnot, jež je vedle života potřeba bránit. Na adresu socialistů říká toto: „Když tedy socialisté pomíjejí péči rodičů a zavádějí péči státní, jednají proti přirozené spravedlnosti a rozvracejí pevné rodinné svazky.” (Sociální encykliky 1996, s. 31) Proto je potřeba, aby otec rodiny se o ni řádně postaral, a to může být jen tehdy, když bude mít jmění.

Potud jsme se zabývali vlastnictvím jako aktem spravedlnosti. Lev XIII. však uvádí i další důvody proti odstranění vlastnictví ze společnosti a na závěr tohoto pojednání říká: „Domnělá vysněná rovnost by nebyla ničím jiným než stejnou bídou a stejně nedůstojným postavením všech bez rozdílů“. (Sociální encykliky 1996, s. 31) Bůh sám nikomu neurčil část k vlastnění, přenechává snaživosti lidí a státním zřízením, aby provedli rozdělení majetku. Země, jakkoliv rozdělená mezi jednotlivce, nepřestává sloužit společnému užitku všech

Jestliže *Rerum novarum* reagovala na tak důležité změny, jakými byla změna hospodářských a sociálních poměrů, pak *Centesimus annus* (encyklika vydaná ke stému výročí *Rerum novarum*) se zabývá neméně palčivějšími problémy zužujícími

tento svět, kterými jsou problém mravnosti a problém chudoby. Církev varuje průmyslové země před disproporcí mezi hmotným blahobytem a morální situací. K druhému problému říká, že lidská důstojnost, blahobyť a mír by neměly být výsadou menšiny, protože jsou určeny všem!

Je samozřejmé, že i tato encyklika zachovává kontinuitu s předchozími, a nejvíce právě s první, jejíž myšlenek se dovolává, a které dál rozvíjí.

Významná část encykliky je věnována zhroucení reálného socialismu, jeho důkladnému rozboru, kde příčinou zkázy je antropologické pojetí. „Socialismus považuje jednotlivce jen za nástroj a molekulu společenského organismu, takže jeho blaho je plně podřízeno fungování hospodářsko-společenského mechanismu.“ (Sociální encykliky 1996, s. 428)

Ztratil se pojem osoby jako samostatného subjektu morálního rozhodování. Katastrofické působení marxistických, státem řízených ekonomik je třeba hodnotit nejen pomocí měřítek materiálních a technických, ale rovněž mravních a společenských. Tyto ekonomiky zničily celý ekosystém práce. (Žegklitz 1995, s. 188) Papež nekriticky nechválí vítězství západních demokracií, ale uznává pozitivní prvky svobodného tržního hospodářství. Říká, že volný trh je nejúčinnějším nástrojem k využívání a k nejlepšímu uspokojování potřeb. Platí to ovšem jen pro potřeby, které lze „zaplatit“, mají tedy kupní sílu. Existují však potřeby, které nelze pojímat tržně. (Sociální encykliky 1996, s. 448)

Zajímavá je v Encyklice pasáž zabývající se zeměmi střední a východní Evropy a jejich vztahem k západní Evropě, neboť podle Encykliky za vývoj ve východní části jsou odpovědné i ostatní evropské země z hlediska historického vývoje, a proto jejich pomoc odpovídá závazku spravedlnosti, ale i zájmu a obecnému blahu Evropy. Částečný návod, jak tuto pomoc uskutečnit, je obsažen v čl. 29 Encykliky, kde se říká asi toto. Rozvoj nelze chápat výhradně ekonomicky, nýbrž ve všelidském smyslu. Nejde o to, prostě pozvednout všechny národy na úroveň, již se dnes těší nejbohatší země. Jde spíše o to, solidární spoluprací budovat důstojnější život.

Návodem na přemýšlení by nám v tomto směru mohla být pasáž z čl. 36. Špatný není požadavek lepšího života, nýbrž životní styl, který předstírá, že je lepší, když se zaměřuje na vlastnění, a ne na bytí. Člověk chce mít více ne proto, aby více byl, nýbrž proto, aby samolibě konzumoval život. (Sociální encykliky 1996, s. 451)

Úloha a pojetí státu je tedy spatřována v činnosti, jež prostřednictvím práva vykonává moc, avšak nad svobodnými občany (svoboda jako to co se podřídí pravdě). Stát nesmí být všudypřítomný, neboť sociální stát, který přímo zasahuje a olupuje společnost o její odpovědnost, způsobuje ztrátu lidské energie a přebujelost státního aparátu. (Sociální encykliky 1996, s. 463) Proto má být moderní sociální stát založen na principu subsidiarity, jako na jednom z nejdůležitějších. Výsledkem aktivních intervencí je společenská a mravní degenerace. (Žegklitz 1995, s. 187)

Encyklika se nezaměřuje pouze na obecné jevy provázející moderní společnost, ale zjevná je kritika moderního státu, jenž nebezpečně koncentruje donucovací moc a nepřiměřeně byrokratizuje společnost. Papež říká: totalitarismus tvrdí, že člověk nemá žádný legitimní společenský status nezávisle na státu. Stát je jediným měřítkem a jediným legitimním zprostředkovatelem obecného dobra. Demokracie se však mohou stát obětí podobného problému, ačkoli k němu dospívají odlišnou cestou. (Žegklitz 1995, s. 191)

### 3.2.5 Nástin liberálního pojetí spravedlnosti

Lze tvrdit, že liberální myšlení je do značné míry ovlivněno křesťanskými ideály, méně už samotnou naukou katolické církve. Liberální ideje byly rozvíjeny zejména jako reflexe ekonomických vztahů, které se stávaly ve společnosti dominantní, zejména s nástupem průmyslové revoluce a budováním kapitalismu.

Je třeba si povšimnout kladného hodnocení liberálních institucí zejména v papežské encyklice *Centesimus annus* jako sociálně odpovědného vlastnictví, podnikání na věcných znalostech aj. Papež však na druhé straně varuje před nebezpečím „zbožštění“ trhu, jak jsem již zmínil výše.

Máme-li se dívat na současné liberální trendy, je třeba konstatovat, že jde o velmi diverzifikované směry, jež jsou různě prezentovány a realizovány prostřednictvím konkrétních politik. V současné době je za liberální považováno

téměř vše, co se týká moderní demokracie. Takový pojem je již nic neříkající a ve vztahu k tématu tohoto pojednání příliš široký.

Z výše uvedeného jasně vyplývá, že není možné provést analýzu pojmu sociální spravedlnost v liberálním pojetí, pokud si takové pojetí metodologicky nevymežíme. Mohlo by se totiž dojít ke zcela protikladným výsledkům a přitom by je bylo možné označit za liberální.

V liberálním pojetí tedy hraje dominantní roli spravedlnost směnná.<sup>23</sup> Jak tuto spravedlnost v rámci státního zřízení zajistit a jak funguje? Jedním z významných myslitelů, který se touto problematikou zabýval a rozpracoval ji na bázi vědecké metodologie, byl F. A. Hayek.<sup>24</sup> Byl to právě Hayek, který ve své knize (Hayek 1994) od sebe odděluje pravidla spontánního řádu a pravidla organizace. Říká: „...pravidla řídící spontánní musí být na účelu nezávislá a být stejná ne-li nutně pro všechny členy, pak alespoň pro celé třídy členů, kteří nejsou jmenovitě označeni.“ (Hayek 1994, s. 53) Naproti tomu v organizaci jsou to příkazy a pravidla jež „...slouží konkrétním výsledkům, k nimž směřují ti, kteří organizaci velí.“ (Hayek 1994, s. 54) Všechny organizace (např. firma, vláda, jsou do tohoto spontánního řádu integrovány a je jasné, že v „jakékoli skupině lidí, která je jen trochu větší, bude spolupráce vždycky spočívat jak na spontánním řádu, tak na uvědomělé organizaci“, což „však neznamená, že je (pravidla) můžeme podle libosti kombinovat“. (Hayek 1994, s. 51) Striktní dodržení tohoto rozlišení nám pak umožňuje posuzovat vládní instituce a zkoumat jejich místo v řádu.<sup>25</sup>

F. A. von Hayek nebyl jen bořitelem mýtů XX. století. Hayekovi šlo o rozbití socialistických mýtů – a socialismus v podobě ideje racionálního řízení společnosti na bázi distributivní spravedlnosti není vynálezem XX. století, nýbrž, jak dosvědčuje Platónova Ústava, provází evropské lidstvo již od jeho filosofických počátků. A jak prokazuje sám Hayek, bude je provázet i nadále, protože etika distributivní spravedlnosti, která se aplikuje v malých sociálních skupinách, jako je např. rodina, a kterou tedy nasáváme již s mateřským mlékem, je příliš hluboce zakořeněna v našich

---

<sup>23</sup> Pozitivním vymezením směnné spravedlnosti, resp. směny jako takové jsem se zabýval zejména v části 2.1.2.

<sup>24</sup> Zde mám zejména na mysli jeho teorii spontánního řádu a distinkci mezi pojmy *kosmos* a *taxis*.

<sup>25</sup> K bližšímu vysvětlení pojmu řád viz (Hayek 1994, s. 43 a násl.).



emocích, než aby ji jakkoliv geniální racionální kritika mohla beze zbytku vyvrátit. Spojovat tedy Hayeka výlučně jen s XX. stoletím znamená vlastně naznačovat, že vyvracel a vyvrátil jen jistou dobovou empirickou podobu socialismu, a nikoliv jeho nadčasový „transcendentální“ základ. (Pavlík 1999)

Podle Hayeka je nezbytné vrátit se k tradičnímu chápání spravedlnosti jako úcty k zákonu a zavedeným právům. Na závěr deváté kapitoly k tomu píše:

„Úkolem výběru specifických systémů nebo specifických rozdělení žádoucích věcí jako spravedlivých je třeba vzdát jako v principu chybný, a každopádně neschopný určitě vymezeného řešení. Přesněji, principy spravedlnosti definují klíčová omezení, jimž musí instituce a společně podnikané činnosti vyhovět, jestliže osoby, které jsou v nich angažované, na ně nemají mít žádné stížnosti. Jsou-li tato omezení respektována, pak výsledné rozdělení, ať už je jakékoliv, může být přijato jako spravedlivé (nebo alespoň ne nespravedlivé).“ (Hayek 1994, s. 223) To znamená, že spravedlnost nemá člověku udělovat nárok na konkrétní věc, ale pouze mu poskytnout příležitost k získání těchto nároků. Není-li tomu tak, lze slovo sociální chápat jen jako lasičku, která vysává smysl ze slova spravedlnost. (Bělohradský 1992, s. 53)

Podíváme-li se blíže na podstatu argumentů rakouské školy, tak zjistíme, že se pojmem sociální spravedlnosti nezabývá v kladném smyslu. Můžeme říct, že se snaží najít relevantní argumenty k vyvracení různých konceptů sociální spravedlnosti. Podstatou je snaha ukázat prospěšnost směnné spravedlnosti a škodlivost distributivní spravedlnosti. K tomu zejména využívá popis fungování tržních mechanismů.

Každé přerozdělování bez ohledu na kriteria, na kterých je založené, zahrnuje odebrání majetku původním vlastníkům a přidělení majetku nevlastníkům. Tímto aktem se snižuje motivace být vlastníkem a zvyšuje motivace být nevlastníkem.

### **3.3 Pojetí práva**

Dalším pojem, který je třeba podrobněji teoreticky objasnit, je právo a jeho úloha ve společnosti. Jestliže jsem stát vymezil jako organizaci, která za určitých podmínek je oprávněna použít násilí a garantovat pravidla, pak smyslem práva je

jednak omezení možnosti zneužití této iniciace násilí, a jednak stanovení procedurálních pravidel, kterými se jednotlivec může domoci spravedlnosti. „Pravidla jsou výsledkem implicitní nebo explicitní snahy skupiny jednotlivců docílit pořádku, resp. stabilních očekávání v rámci opakujících se situací.“ (Voigt 2008, s. 22)

Lon Fuller udává několik způsobů, které vedou ke zkáze při tvorbě právních pravidel (Fuller 1998, s. 41):

1. Neschopnost vůbec dospět k pravidlům, takže každý případ se musí rozhodnout *ad hoc*.
2. Neschopnost zveřejnit nebo přinejmenším straně jimi dotčené zpřístupnit pravidla, která má dodržovat.
3. Zneužití retroaktivního zákonodárství.
4. Neschopnost vytvořit srozumitelná pravidla.
5. Uzákonění pravidel, která si odporují nebo pravidel, která vyžadují chování, jehož ten, na koho se vztahují, není schopen.
6. Provádění tak častých změn pravidel, že ten, na koho se vztahují, se při svém jednání nemůže podle nich orientovat.
7. Neschopnost dosáhnout shody mezi vyhlášenými pravidly a jejich uplatňováním v praxi.

Dále uvidíme, že nedodržování těchto pravidel má skutečně velmi negativní důsledky pro jednotlivce a tím i pro celou společnost.

Je namístě si připomenout názor německého nejvyššího soudu z roku 1889, dle něhož: „je pro zákonodárce nesplnitelným úkolem, každý obecný zákonný princip ve větě vyjádřit s takovou jasností, aby bylo možné odvodit z této věty jednoduchým úsudkem důsledky pro všechny zvláště uzpůsobené, dotčeným principem ovládané případy. Dále, není úkolem zákonodárce přijmout zvláštní normu pro každý utvářející se životní vztah. Konečně není věcí zákonodárce myslet na všechny juristicky technické formy, které by mohly být s to zmařit cíle zákona

(v rozporu se soudní aplikací, jež lpí na písmenkách zákona). Mnohem více je to věci jurisprudence a především povinností ... judikatury.“ (Esser 1990, s. 3)

V současné právní teorii lze nalézt významné myšlenkové proudy, které se zabývají „deficity“ (post)moderní společnosti. Jde např. o obor právo a ekonomie, kterému jsem se podrobněji věnovali v předchozí kapitole. Dále jde o tzv. kritické právní studie (Critical Legal Studies), které považují veškeré právo za opresivní. Důraz kladou na psychologický aspekt při působení práva a podrobují celý právní řád soustavné kritice. Dalším myšlenkovým směrem je poststrukturalismus, který samotný představuje velmi široké spektrum teorií a východisek. Zajímavé jsou např. úvahy o kontingentní povaze práva nebo nutnosti dekonstrukce práva, spravedlnosti a zákona k pochopení jejich funkce. (Příbáň 1997; Příbáň 1998, s. 438 - 453) Dalším směrem, který se již plně etabloval v naší právní vědě, je sociologie práva, která tvrdí, že „[n]ormativním aspektem se však ani zdaleka právo nevyčerpává. Právo je totiž zároveň zcela reálný sociální mechanismus, který podstatnou měrou ovlivňuje základní stavbu i každodenní život té či oné společnosti“. (Příbáň 1996, s. 16) Sociologie práva tedy zkoumá právo jako sociální fenomén a posuzuje jeho dopady na společnost. Akcentuje spíše podmínky existence a fungování právní normativity a její konkrétní vliv na sociální prostředí. (Příbáň 1996, s. 16)

V právu jsou často zkoumány a popisovány situace, které vznikají pro nedostatek lidské pokory a faktické neschopnosti řídit moderní vysoce strukturovanou společnost, což však není důsledkem neschopnosti jednotlivců, ale jde o nemožnost jako takovou, která je dána povahou moderní společnosti. Proto ani není snadné pro takové jevy a jejich řešení hledat uspokojivé legální řešení.

Jak jsem ukázal výše, existují v teorii práva směry, které se snaží hledat odpověď nebo alespoň pomoci při řešení složitých otázek dnešní společnosti. Hayek k tomu říká, že „...v mnoha oblastech se již právníci jako prostředníci obecného pojetí, které nevytvořili, stali nástrojem nikoli principů spravedlnosti, nýbrž aparátu, v němž je jednotlivec přinucen sloužit cílům svých vládců.“ (Hayek 1994, s. 68) Protože si myslím, že na rozdíl od mnoha levicových intelektuálů, kteří při hledání svých idejí bývají znovu a znovu zklamáváni, což vyústí uje do stále nových teorií,

Hayekovy názory jsou – byť s určitými korekcemi – schopny odolat zkoušce času a politického systému.

Je třeba se neustále ptát, zdali jde ještě o pravidla organizace (v Hayekově pojetí) nebo už zasahujeme do spontánního řádu. Což je velmi podstatné při určování pravidel hospodářské politiky. Určitě nebudeme schopni někdy najít onen předěl mezi pravidly spontánního řádu a organizace. Vždy je však nutné, aby ti, kteří podporují zavádění pravidel v jakékoliv oblasti, prokázali, proč by měla existovat (tedy jde-li o pravidla organizace nebo ne). Právo je dynamické, neuzavřené a mění se, proto potřebujeme neustále provádět jeho analýzu, interpretaci a navrhovat úpravy.

### **3.4 Shrnutí**

Stát je legitimován použitím násilí v obraně proti iniciaci násilí. Stát toto násilí nesmí iniciovat. Právní řád slouží k ochraně základních práv jednotlivců. Pokud stát způsobil nějaké distorze, je jeho povinností je odstranit. Musí jít však o jasně definované a časově omezené zásahy. V právu se projevuje napětí mezi jeho normativním a faktickým (reálným) obsahem. Právo není uzavřeným systémem, který jednou provždy popisuje a sankcionuje určité druhy chování. V současné době dochází k značnému nárůstu právních předpisů. Důsledky tohoto nárůstu se budou zabývat v následujících kapitolách při popisu právního řádu ČR.

Z výše uvedeného vyplývá, že zatímco směnná spravedlnost prošla konzistentním vývojem a prakticky existuje všeobecná shoda o jejím vymezení, poslání a užitečnosti, u distributivní spravedlnosti tomu tak není.

Katolická církev vidí ve svobodném jedinci osobu sice iniciativní, ale v konečném důsledku podrobenou nejvyšší autoritě. Rakouská škola vidí možné omezení jednotlivce pouze v individuálním jednání v rámci obligačních vztahů, bez nutnosti existence nějaké transcendentální vazby (toto je privátní záležitostí kriteriálního rozhodování jednotlivce).

Výrazným rozlišovacím znakem obou přístupů je způsob interpretace popisovaných jevů. Můžeme říci, že u rakouské školy nejde o dynamický model přechodu, ale o statický, kdy dynamika je spatřována až uvnitř takového stavu, který

je potřeba nejprve konstituovat. Katolická sociální nauka, byť v rámci svého transcendentálního poslání, řeší problém distributivní spravedlnosti jako praktickou záležitost. Toto rozlišení je důležité i pro případnou kritiku těchto přístupů. Vždy je třeba mít na paměti, že teoretický koncept je třeba posuzovat v rámci abstraktních analýz a protiargumentů. Naproti tomu praktický přístup lze popřít jednak popřením jeho teoretických premis a jednak jiným praktickým přístupem založeným na odlišných teoretických premisách.

## 4 Hospodářská politika

V této kapitole se věnuji zásadním faktorům ovlivňujících tvorbu hospodářské politiky.

### 4.1 Kde se tvoří bohatství a co na to má vliv

Znovu a znovu se vrací otázka, proč jsou některé země úspěšné a jiné ne? Proč se jím daří kumulovat bohatství? Jak to že jich je pořád tolik v Evropě, která je přeregulována a je v relativním úpadku oproti jiným dynamickým částem světa? Co činí některé státy bohaté a jaký je budoucí vývoj?

Proč je Německo, resp. donedávna bylo největším světovým exportérem? Proč v Německu vzniká a působí takové množství inovativních firem, které jsou schopné světové konkurence? Co dělají Němci jinak, lépe? Jak jsou na tom jiné země a co se lze od nich poučit?

Podle nositele Nobelovy ceny za ekonomii Roberta Solowa jsou tahounem růstu technické inovace a investice do lidského kapitálu. „Technický rozvoj zůstává tudíž dominantním motorem růstu a investice do lidského kapitálu jsou na druhém místě.“ (Jonáš 1994, s. 614) „[V]elký rozvoj podnikání, k němuž ve 20. století došlo, byl nepochybně spojen právě s rozmachem inovačních aktivit podnikatelů.“ (Klusoň 2002, s. 159) V podstatě existuje shoda mezi ekonomy a toto je v současné době i převládající názor mezi vrcholnými politiky v rozvinutém světě, že inovace a vzdělání lidí jsou předpokladem pro dlouhodobě udržitelný růst. Jan Pavel II. v sociální encyklice *Centesimus Annus* z roku 1991 (Sociální encykliky 1996), zdůrazňuje vzrůstající význam lidského kapitálu. Podle této encykliky nejsou zdroje moderního bohatství ani v surovinách, ani ve vlastnictví „výrobních prostředků“, ale ve znalostech, ve zvládnutí know-how a v tvořivosti, nebo – ekonomicky řečeno – v „lidském kapitálu“. (O’Sullivan 2007, s. 298) Kdo jsou tedy klíčové postavy v tomto světě a co formuje takové prostředí? Pojďme zkusit hledat poučení z historie a základní stavební kameny těchto hospodářských systémů.

#### 4.1.1 Podnikatelé

Pokud jsme zmínili, že inovace a vzdělání lidí jsou předpokladem dlouhodobého růstu, neznamená to, že podporou těchto oblastí samotných dosáhneme růstu. Abychom mohli tyto faktory využít, potřebujeme spojovací článek,

který nám zajistí zhodnocení těchto faktorů. O úloze podnikatele a jeho roli jsme již podrobně mluvili v souvislosti s rakouskou školou. Relevantní je toto pojetí i z toho důvodu, že spolu se Schumpeterovským pojetím inovací a podnikatele jde o převládající názor na činnost podnikatele v současném světě. Paradoxně aniž si to spousta politiků uvědomuje. Jinou otázkou je, že na základě těchto obecných charakteristik podnikatele a podnikání navrhuji opatření, která jsou již diametrálně v rozporu s touto školou. Účelem této části je popsat, jak reálně takový podnikatel funguje, resp. co dělá, když víme, že se musí vypořádat nejen s vlastním podnikáním, ale i s konkrétním nastavením institucionálního prostředí.

Jak podnikatelé reagují na hospodářské politiky, resp. jaký mají vliv na jejich podnikání? Podnikatelé se snáze vyrovnávají s překážkami hospodářské politiky, které sice omezují podnikání, ale neznemožňují jej. Jedná se např. o nepřehledný daňový systém, vysoké pracovní, sociální a ekologické standardy, administrativní požadavky atp. Mohou si totiž najmout externí specializovanou firmu, mohou daňově optimalizovat, příp. přesunou část produkce. Jsou to v podstatě překážky, které zvyšují jejich transakční náklady, které se budou snažit minimalizovat, resp. promítnou do poskytovaných produktů.

Mohou přenášet zatížení a dopady legislativy na stát. To se dělo v Německu, kdy svazy zaměstnanců a zaměstnavatelů přenášely povinnosti za zdravotní a sociální oblast na stát. Tímto přenosem se sice opět zvyšuje neefektivita v ekonomice, ale více se rozprostírají její škodlivé důsledky a utváří se prostor pro inovátory.

Firmy se snaží jednat efektivně a racionálně, aby byly konkurenceschopné. Využívají jednání na hranici a někdy i za hranicí pravidel, např. tzv. švarcsystém v ČR, který se jeví jako legitimní způsob v rámci racionálních podnikatelských aktivit, ale je v rozporu s právními předpisy.<sup>26</sup>

Komplikací jsou jednak absolutní legislativní překážky, tzn. překážky, které znemožňují vstup do odvětví, ať už absolutní (zákonné monopoly) nebo relativní (vysoký stupeň požadavků na zahájení činnosti). Pokud není možné do odvětví vstoupit, tak se subjekty chovají jako monopoly nebo oligopoly se všemi negativními

---

<sup>26</sup> Na druhou stranu jeho legitimitu potvrzují i názory některých politiků (zejména z pravicových stran) a rovněž i postoj ekonomů z Národní ekonomické rady (NERV), kteří volají po zrušení přísl. právní úpravy či její změnu.

důsledky. Jedním z důsledků jsou vysoké ceny, které snižují bohatství ve společnosti, neboť lidé si mohou za stejné prostředky nakoupit méně statků. Nejde tedy o prostý transfer s nulovým součtem. Druhým důsledkem je nutnost takové monopoly regulovat a příp. chránit před zahraniční konkurencí. Obojí je pak přenáší do politické roviny s dopadem do samotné hospodářské politiky. Pokud existují relativní překážky, neznamená to, že neexistuje konkurence, ale je omezená a kapitálově silným subjektům skýtá příležitost po realizaci nadměrných zisků. Za normálních okolností totiž, pokud existuje k nákladům subjektu vysoká marže, tak přitahuje do odvětví další subjekty, které musí většinou konkurovat nižší cenou. V tomto případě se toto neděje nebo se značným zpožděním.

Již zmiňované překážky (daně, administrativa) hrají roli spíše z dlouhodobého hlediska a je zde vždy dostatek času na změnu politiky, neboť se v ekonomice začnou projevovat tlaky zvenčí (v rámci mezinárodního obchodu). Výrobky a služby začínají být nekonkurenceschopné, což začne být politickým tématem, které musí politici řešit, neboť to má vliv na jejich voliče.

Neexistence nebo nedostatečně rozvinuté institucionální prostředí způsobuje další překážky pro činnost firem. Jaké to má důsledky pro podnikatelskou činnost?

Podnik se snaží vyrovnat s vyššími daněmi nebo náklady na pracovní sílu. Znamená to pro něj sice neefektivní alokaci zdrojů, ale může s tím kalkulovat. Místo investic do vzdělání, vývoje nebo budování výrobních kapacit, musí platit daňové poradce, auditory, právníky a další subjekty provádějící různé statistické úkony, revize, kontroly atp. Toto vše má za následek neefektivní alokaci zdrojů. Prostě se plýtvá penězi na činnosti, které by svobodně podnikatel neplatil.<sup>27</sup> Společnost je sice absolutně chudší, než by mohla být, ale žijeme v reálném světě, takže i taková společnost může být relativně bohatá. Je to však většinou díky tomu, že ostatní země se chovají ještě hůře a provádějí horší hospodářské politiky.

Jak může podnikatel bojovat proti špatné hospodářské politice?

---

<sup>27</sup> To však neznamená, že při neexistenci legislativní překážek a regulací, by nedocházelo k najímání právníků, auditorů apod. Dělo by se však na základě dobrovolnosti a v situaci, kdy transakční náklady, které jsou vynaloženy na tyto činnosti, jsou menší (nebo lze očekávat, že budou menší), než transakční náklady, které by mohly vzniknout.



Nebudu zde rozebírat politický lobbying, jehož účelem většinou není obecná náprava nefungujících věcí, ale prosazování partikulárních potřeb zájmových skupin, jak to již bylo popsáno.

Způsobem boje proti neefektivní hospodářské politice, resp. regulaci je zvyšování efektivity vlastních činností. Přestože má Německo vysoké náklady na pracovní sílu, má relativně nízkou nezaměstnanost. Proč němečtí podnikatelé nepřesunou jednoduše výrobu do levnějších zemí (ČR, Čína)? Ano, lze namítnout, že to se právě děje a dělo, ale stejně jsou v německém hospodářství tvořena stále nová pracovní místa a Německo zůstává jednou z nejsilnějších ekonomik světa. Podnikatelé totiž potřebují zaměstnance, kteří mají potřebné kvalifikační předpoklady (vzdělání, trénink, předchozí zkušenost), ale i behaviorální kompetence, které jsou částečně vrozené, ale částečně získané. Získat je lze právě snáze v prostředí, kde je to normální, kde se tak chovají i ostatní. Pokud je normální chodit do práce, budu to také spíše praktikovat. Pokud je normální vzdělávat se, mít vlastní názor, chovat se slušně, řešit problémy (či čelit výzvám, jak se dnes říká), budu tendovat k napodobování těchto vzorců chování. Naopak, pokud je normální dělat spíše opačné věci než výše uvedené, tak ani osvícené politiky nepomohou. Proto se ostatně nedaří tam, kde je snaha po izolovaném řešení. Takovým je např. zavedení komise pro cenné papíry v zemi, kde téměř neexistují podniky vhodné pro obchodování na burze nebo investiční pobídky do hi-tech odvětví ve státech s dominantní a ještě nerozvinutou zemědělskou činností.

Bývalý předseda představenstva Škoda Auto a.s. Vratislav Kulháněk v jedné ze svých přednášek na VŠE v Praze uvedl, že právě rozdílná tradice v řemeslné výrobě mezi Škoda a Seat, kdy v Mladé Boleslavi již několik generací pracuje v automobilovém průmyslu, zatímco ve Španělsku se předci současných zaměstnanců věnovali zemědělské činnosti, má vliv na celkovou úroveň, kvalitu a techniku, se kterou se pracuje. To byl také jeden z klíčů k úspěchu rozvoje této firmy. Dalším byl kapitál, zachování vlastního vývoje a autonomie v rámci jasné koncernové politiky.

Dalším způsobem je daňová optimalizace. V průzkumech veřejného mínění mezi podnikateli dlouhodobě převažuje názor, že podnikatelé se nevyhýbají placení daní jako takových a jsou daně ochotni platit. Avšak pokud je nepovažují za

přiměřené, tak jsou nuceni hledat řešení tohoto stavu. Jak jsme si řekli, reforma daňového systému bývá jedním ze základů hospodářské politiky růstu. Proto i podnikatelé se snaží takovou vnitřní reformu vyvolat. Daňová reforma byla jedním z pilířů růstu ekonomiky USA v 80. letech a Irska v 90. letech. Opět není s podivem, že ty nejkonzervativnější ekonomiky mají relativně nízké daně (alespoň právnických osob).

Dalším způsobem je optimalizace produktového portfolia či výrobního řetězce. Podnikatelé přesouvají některé činnosti ze svého produktového řetězu nebo dokonce vše do zajímavějších destinací.<sup>28</sup> V tomto rozhodnutí jsou náklady na pracovní sílu pouze jedním z posuzovaných faktorů a tudíž země, která má nízké náklady na pracovní sílu, není automatickou tou nejúspěšnější při lákání zahraničních investic.

Podnikatel je tedy tím klíčovým prvkem, který určuje bohatství a úspěch dané země. On hledá prostor na trhu (poptávku po svém zboží) a reaguje na její vývoj. Jestli je nákup jeho zboží či služeb racionální je jiná otázka, kterou lze objektivně těžko zhodnotit. Určitě lze však konstatovat, zda je jeho jednání v souladu s právními předpisy, resp. zda nepůsobí někomu škodu nebo někoho neomezuje. Podnikatel by tedy měl znát podmínky pro provoz své činnosti, ale i důsledky svého jednání.

Jelikož podnikatel nepůsobí ve vzduchoprázdnu, potřebuje ke své činnosti funkční prostředí. Potřebuje další lidi, jejich nápady, potřebuje mít co největší jistotu předvídatelnosti chování ostatních. Právě vyladění těchto vztahů a kombinace spontánního působení a vědomých zásahů tvoří konstelaci, která někde funguje dobře, někde hůře a někde vůbec. Proto se při aplikaci hospodářské politiky nejedná o učebnicová řešení, ale o hledání a pochopení.

#### 4.1.2 Problémy rozvinutých zemí

Tradiční západní země to měly relativně snadné. Díky historickému vývoji patřily mezi nejvyspělejší země, neboť měly funkční instituce, technický náskok a

---

<sup>28</sup> V souvislosti s tzv. investičními pobídkami k tomuto tématu existuje obsáhlá empirická literatura, která uvádí i důležité faktory pro takové rozhodování. Je zajímavé, že i zde hraje roli krátkodobé a dlouhodobé hledisko. Pro dlouhodobé investory jsou důležitější, než konkrétní stimuly (daňové prázdny, asistence státních agentur, levná pracovní síla), dlouhodobá stabilita (kvalitní právní prostředí, kvalifikovaná pracovní síla). Nabízí se zde paralela s hospodářskou politikou v počátku transformace. Krátkodobá opatření zafungovala relativně rychle a úspěšně, ale to nás ukolébalo při budování kvalitního institucionálního prostředí.

vzdělané lidi. Dokonce, jak rozebereme dále, i experimentování s intenzivními zásahy do hospodářství neznamenal úpadek nebo chudobu. Bohaté země se ale dostávají do pozice, kdy začínají zaostávat v některých trendech a začínají relativně chudnout. Tento fenomén lze ostatně pozorovat v současné době ve dvou rovinách.

Jednou je rozvoj v dalších částech světa (Asie, jižní Amerika, východní Evropa). Tento vnější tlak nastavuje nepříjemné zrcadlo bohatým státům v podobě levnějších výrobků, progresivnějších služeb, větší flexibility. Dobrým příkladem těchto rozdílů je např. technologické vybavení. Spousta rozvíjejících se a rozvojových zemí mohla přeskočit etapy budování starší infrastruktury, která byla velmi nákladná (např. budování telefonních linek) a mohla začít budovat např. rovnou bezdrátové služby, které mohou být dostupnější. V těchto zemích nemají vlády a soukromý sektor utopené náklady v předchozích systémech. Výsledkem je např. extrémní komfort při používání internetu v mnoha rozvojových a rozvíjejících se zemích.

Druhou rovinou je vnitřní tlak, kdy kumulace špatných hospodářských politik těchto bohatých států vede ke krizi v oblastech zdravotního, sociálního, penzijního či vzdělávacího systému. Země začínají mít problémy s přistěhovanci. Imigrace už není pro zemi tak akceptovatelná, jako v době hospodářského růstu. Přítomnost přistěhovalců navíc působí i sociální a politické napětí. Na co ještě mají právo? Jak mohou projevat své odlišné kulturní a náboženské tradice? Jak se vyrovnat s demografickými problémy, který naplno odhalily neudržitelnou situaci v průběžném financování penzí (v obchodním světě známé jako Ponziovo schéma). Tyto problémy pak způsobují, že se hledají racionální řešení i v oblasti hospodářské politiky (snižování administrativy, zjednodušování podnikání), neboť je třeba zajistit další přísun finančních prostředků do rozpočtů, resp. alespoň udržet současný stav. Jedna koruna ušetřená jako transakční náklady většinou přinese vyšší hodnotu jako investice. Otevření prostoru pro lidskou aktivitu vytvoří nové hodnoty. V jiných oblastech hospodářství se často jedná jen o distribuci aktuálního nebo budoucího bohatství mezi různé skupiny, proto pak bojují o to, kdo bude vítězem a kdo prohraje při jeho rozdělování. A pak jsou oblasti, kde dočasně ztratí téměř všichni a přestože z dlouhodobého hlediska se jedná o pozitivní změnu, toto krátkodobé hledisko v kombinaci s volebním cyklem brání často racionálnímu řešení. Proto vidíme, jak

těžké je v zavedených demokraciích provádět některé radikální avšak nevyhnutelné změny.

Různé země pak k řešení nakumulovaných problémů přistupují velmi odlišně. Například severské státy se rozhodly v devadesátých letech pro korekci státu blahobytu a hospodářskou politiku zaměřenou na rozvoj nových ekonomických oborů a podporu podnikání. Signifikantní je v tomto směru vývoj ve Finsku, které bylo do konce 80. let silně orientováno na obchod se zeměmi bývalého socialistického bloku zejména SSSR a na služby a výrobky s menší přidanou hodnotou. Změna geopolitické situace vedla i ke změně hospodářské politiky. Kombinace nových podnikatelských příležitostí, stabilní legislativy, transparentní veřejné správy a vysoké kvality vzdělávacího systému vedla k výraznému oživení Finska a jeho stabilnímu umístění v rámci indexu ekonomické svobody.<sup>29,30</sup> Naproti tomu jižní státy (Francie, Itálie, Španělsko, Portugalsko, Řecko) tyto geopolitické změny a trendy, resp. důsledky prováděných politik přehlížely a spoléhaly na vnitřní dynamiku, domácí trh, protekcionistická opatření, v souhrnu na nezdravou hospodářskou politiku.<sup>31</sup>

Podíváme-li se na samotné Německo, tak situace vypadá velmi zajímavě. Německo po hospodářském vzestupu zaznamenalo intenzivní budování státu blahobytu, nicméně stále se drželo vysoko v indexu ekonomické svobody, který má v případě Německa setrvalý sestupný trend.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> Index ekonomické svobody zkoumá možné souvislosti mezi ekonomickými svobodami a hospodářským růstem. Vychází z předpokladu, že více svobody vede i k většímu růstu. Skupina vědců, jež vznikla z iniciativy kanadského Fraserova institutu, se do poloviny 80. let 20. století snažila zejména ekonomické svobody lépe převést na soubor sledovatelných znaků, a tím je učinit celosvětově srovnatelnými. Index se skládá z 21 ukazatelů, jež jsou shrnuty do sedmi skupin. Jedná se o tyto skupiny: rozsah vládní činnosti; struktura hospodářství a využití trhů, monetární politika a stabilita cen; svoboda používat alternativní měny; právní struktura a jistota soukromých vlastnických práv, svoboda obchodovat s cizinci; svoboda jednání na kapitálových trzích. Tyto skupiny obsahují další kritéria. Jejich hodnocením pak vznikne celkové pořadí zemí. Zpracováno dle (Voigt 2008). Další informace jsou dostupné přímo na internetových stránkách Fraserova institutu (<http://www.fraserinstitute.org>).

<sup>30</sup> Není bez zajímavosti, že od roku 1970 do roku 1990 se postavení Finska v rámci indexu zhoršuje, a od roku 1990 se naopak zlepšuje. Rozpětí je od 13. do 25. místa.

<sup>31</sup> Např. Francie si v indexu ekonomické svobody udržuje daleko horší pozici. Rozpětí je od 23. (což bylo spíše výjimečné) do 47. místa, s tím, že většinou se jedná o rozpětí mezi 35-37. Francie je právě jednou ze zemí, která díky relativnímu pojetí bohatství, historickému vývoji a reálné politické úloze, kterou hrála, vytěžila maximum při kumulaci svého bohatství. Otázkou je, zde je v současném světě prostor pro další využívání příhodných efektů, nebo již ze strany Francie došlo k jeho vyčerpání?

<sup>32</sup> V roce 1970 obsadilo 8. místo, avšak v roce 2008 to bylo už 24. místo.

Německo je však dlouhodobě jedním z nejúspěšnějších exportérů. V letech 2003–2008 drželo první místo mezi světovými vývozci. „Jak je možné, že relativně malá evropská země si po tak dlouhou dobu udržela své prvenství? Vysvětlení do značné míry poskytuje fakt, že z Německa pochází většina skrytých šampionů.<sup>33</sup> V rozporu s přesvědčením řady lidí vývozní sílu země neurčuje několik málo obrovských a všeobecně známých korporací, ale spíše velké množství středně velkých podniků, které jsou silně zaměřeny na vývoz.“ (Simon 2010, s. 29) Tito skrytí šampioni jsou rovněž částečně odpovědí, proč jsou německy mluvící země tak silné. „Ve světle vývozní výkonnosti a vysoké míry zájmu o prvenství na světových trzích není nijak překvapivé, že zdaleka největší koncentraci skrytých šampionů najdeme v německy mluvících zemích... Poměrně značný počet skrytých šampionů se dále nachází ve Skandinávii a na severu Itálie.“ (Simon 2010, s. 30)

#### 4.1.3 Vztah k české transformaci

Proč je vlastně dobré toto uvést a jakou to má souvislost s transformací v ČR? 90. léta jsou charakteristická tím, že došlo k rozpadu socialistického tábora, dalšímu výraznému vzestupu asijských zemí, dochází k další liberalizaci světového obchodu, pokračuje výrazný ekonomický růst Číny a přidává se Indie, kde se uskutečňuje odklon od socialismu spojeného zejména s vysokou regulací a ochranou trhu. Dochází ke zvyšování efektivity logistiky a rozvoji komunikačních technologií. To jsou tedy nové výzvy, před kterými ČR stála, aniž by si to tehdy zřejmě někdo plně uvědomoval, resp. mohl uvědomit. Jaký vliv měly výše uvedené trendy na ČR? Jednoduše řečeno pozitivní. Vazba na Německo umožnila téměř „bezbolestnou“ orientaci na trhy s vyšší přidanou hodnotou. V současné době je tahounem hospodářského růstu ČR export a 1/3 tvoří právě vývoz do Německa. To je dobrá zpráva, horší je struktura exportu a teritoria. Nejsme schopni nabízet komplexní výrobky s vysokou přidanou hodnotou, ale dodáváme spíše komponenty. Jsme příliš zaměřeni na země EU a neumíme expandovat na nové trhy. Podrobněji se těmto faktorům budu věnovat v další části.

---

<sup>33</sup> Skryté šampiony prof. Simon definuje jako ty, kteří zaujmají první, druhou nebo třetí příčku na světovém trhu nebo první příčku na příslušném kontinentu. Tržby pod hranicí 4 miliard dolarů ročně a podnik je veřejnosti málo znám. (Simon 2010, s. 28)

#### 4.1.4 Charakteristické rysy úspěchu

Kromě světových trendů 90. let se však z dostupné literatury a výše uvedeného potvrzuje, že dlouhodobá prosperita není založena na samotné makroekonomické politice, ale na budování institucí. Je tedy zjevné, že úspěšné země kombinují několik charakteristických rysů, které určují úspěch. Mezi ně dle mého názoru patří:

1. Kvalitní vzdělávací systém
2. Společenská kultura, jejíž podstatnou součástí je etika, nepsaná pravidla a tvorba elit
3. Formální instituce
4. Geopolitická situace
5. Aktuální trendy
6. Makroekonomická politika
7. Zeměpisná poloha země

Ad 1) Země latinské Ameriky nebo Afriky jsou příkladem zemí, které právě tímto deficitem trpí. Všeobecně nízkou úroveň vzdělávání považují zahraniční podniky za vážný problém, neboť ke své činnosti potřebují vysoce kvalifikovanou pracovní sílu. „Cestu k mezinárodnímu podnikání usnadňují jazykové znalosti, mezinárodní zkušenosti nasbírané během studia, zahraničních stáží.“ (Simon 2010, s. 133)

Ad 2) a ad 3) je problematikou, kterou jsem se již podrobně zabýval dříve v této práci.

Ad 4) Geopolitická situace je významný externí faktor pro danou zemi, neboť sebevětší snaha po dobré, resp. rozumné politice se může minout účinkem, pokud se daná země nachází ve sféře zájmu jiné mocnosti. Z historie lze najít bezpočet příkladů v této oblasti (Landes 2004).

Ad 5) Např. industrializace rozvojových zemí má pro ČR dopad v tom, že díky uchování silného strojírenského odvětví a vazby na Německo těžíme z vysoké poptávky z těchto zemí. Izrael zase využívá znalosti ze svého zemědělského sektoru, který díky své poloze musel dovést k maximální efektivitě. Díky tomu může pomáhat v oblastech s nedostatkem potravin. Irsko se v době rozvoje informačních a komunikačních technologií, díky své poloze, znalosti angličtiny a slušné úrovni vzdělávání stalo významným hráčem v této oblasti.

Ad 6) Těto se budeme věnovat zejména v souvislosti s transformací v ČR.

Ad 7) I když se zdá, že zeměkoule se stává v době globalizace plochá (Friedman 2007), není tomu tak docela. S narůstající vzdáleností narůstají překážky i náklady na uskutečňování obchodu.<sup>34</sup> Objevují se externí negativní faktory (např. v podobě zdražování ropy) nebo přírodní katastrofy. Dále je třeba mít neustále na mysli obrovskou kulturní rozdílnost a interní faktory (politické, právní nebo makropolitické prostředí). To vše činí zeměpisnou polohu státu důležitou. V současné době se např. ČR stává centrálou pro další expanzi do Evropy pro některé čínské firmy.

Evropa má z hlediska komunikace i cestování významnou geostrategickou výhodu. (Simon 2010, s. 130, 131) Z hlediska standardní, resp. mírně prodloužené pracovní doby lze komunikovat prakticky se všemi významnými místy na zeměkouli. Rovněž tak z hlediska cestování jsou tyto destinace relativně dostupné. Rovněž v rámci Evropy má Německo (zejména jeho střed), Rakousko, Švýcarsko, ale i ČR výhody rychlého spojení se zbytkem Evropy.

Je-li tedy pro tuto dobu příznačný pokrok v komunikačních prostředcích, nutnost fyzické přítomnosti nelze ani do budoucna úplně eliminovat a dále komplikace s dopravou a její náklady pak předurčují faktor polohy za jeden z důležitých pro rozvoj země. Samozřejmě i zde platí, že to může být jen mrtvý kapitál, který teprve synergií s dalšími faktory lze oživit. „Uspořádání kontinentů na

---

<sup>34</sup> Nedávno jsem vedl rozhovor s jedním pracovníkem textilní firmy, která má svoji pobočku v Číně a ten mi vyprávěl o problémech, které jsou s takovou pobočkou spojeny (od fyzické vzdálenosti a nutnosti pravidelně kontrolovat činnost v pobočce ze strany managementu, až po problémy s vystavováním dokumentů ke zboží). Vlastníci s managementem uvažovali i o pobočce na Srí Lance, ale ani takto varianta nevycházela lépe. V současné době uvažují o přesunutí výroby zpět do Evropy (do její východní části – Rumunsko, Bulharsko), v neposlední řadě i z důvodů zvyšujících se logistických nákladů.

zeměkouli zvýhodňuje Evropu, která má nejlepší polohu z hlediska zajišťování mezinárodní komunikace a služebních cest.“ (Simon 2010, s. 133)

#### **4.2 Obecné vymezení a přístupy hospodářské politiky**

Jelikož předmětem této práce není zkoumání ekonomie a používaných modelů, ale aplikace na reálnou situaci a konfrontace, resp. koexistence prováděné politiky s právním řádem, budu se v další části věnovat popisu situace a analýze právě z pohledu vlivu na pravidla, resp. právní řád v období transformace v ČR.

Kdo skutečně potřebuje hospodářskou politiku? Pro koho je určena a pro koho má být určena? Odpověď na tuto otázku nebude vždy jednoznačná, ale pokud bude existovat stát, je jasné, že i v nějaké podobě bude existovat hospodářská politika. Snahou by mělo být, aby taková politika byla sice vždy pokud možno šitá na míru konkrétní zemi, byly respektovány i aktuální trendy a mezinárodní situace. Čeho by se mělo při její tvorbě a prosazování vyvarovat je protekcionismus, stanovování kvalitativních i kvantitativních překážek, konkrétním opatřením a konkrétní podpoře. „Omezení potenciálních konkurentů omezuje množství a snižuje dostupnosti substitutů, přičemž skýtá prodávajícím více prostoru k zvyšování jejich vlastního bohatství potlačováním příležitostí pro druhé. Konkurence je proces, nikoli stav určitých věcí. Jinými slovy řečeno, konkurenci lze poznávat toliko jako film a ne ve formě fotografií.“ (Heyne 1991, s. 211) Heyne dále zdůrazňuje, že je rozdíl mezi chráněním konkurence a zachováním konkurence. To první právě vede k prospěchu jedněch, privilegovaných na úkor potenciálních konkurentů a spotřebitelů. Druhá činnost se více zaměřuje na tvorbu obecných pravidel a spravedlivého posuzování jejich porušování.

Při tvorbě a působení hospodářské politiky se potkává politologie s ekonomikou, což je samo o sobě zajímavé setkání, které se odráží i v intenzivním zkoumání oblastí vymezených politologií ekonomickými nástroji. Těmto směrům (zejména politická ekonomie, teorie veřejné volby a rakouská škola) jsem se již podrobněji věnoval a to právě z důvodu nutnosti pochopení politických jevů a aktivit souvisejících s aplikací hospodářské politiky státu.

Jelikož se v rámci hospodářské politiky aplikují ekonomické nástroje, stala se analýza predikcí a dopadů této politiky zejména doménou ekonomické vědy. Ostatní vědy, zejména politologie a právo, se pak zaměřují především na deskripci



historických souvislostí a aktuálního stavu (tedy popisu *de lege lata*) a normativních návrhů *de lege ferenda*. Otázkou je, do jaké míry jsou tyto obory propojené? Dochází při popisu, resp. tvorbě norem k dodržování metodologických postulátů? Jaká je dobrá praxe?

Hospodářskou politiku je možné uvést určitou dichotomií.

1. „Každý akt .... by se měl včas posuzovat podle jeho bezprostředního vlivu na hospodářský řád a hospodářský proces, podle tendencí ke změně hospodářského řádu, jež může nastartovat, a ... podle jeho dalšího působení na jiné řády. Tato zásada je fundamentálním principem hospodářské politiky.“
2. „Makroekonomická hospodářská politika působí zejména v oblasti makroekonomické rovnováhy a efektivnosti využití zdrojů – cíle představuje tzv. magický čtyřúhelník“.

Zatímco první citace pochází z monumentálního díla Waltera Euckena (Eucken 2004, s. 298) jednoho z tvůrců německého poválečného ekonomického zázraku, druhá citace je ze standardní moderní české učebnice. (Žák 1997a, s. 4) Základní metodologické problémy při definování a další práci s konceptem hospodářské politiky. Jsou to:

- Samotná definice hospodářské politiky
- Její cíle
- Vazba na další aktivity státu

V nejobecnější rovině se tedy jedná o souhrn ekonomických opatření, kterými zasahujeme z pozice autority do tržních procesů a to za vymezeným účelem. Odhlížím zde od situace, kdy vlastně ani není jasné, proč se konkrétní opatření hospodářské politiky uplatňuje.<sup>35</sup>

To, že k nějakému jevu, zejména ve společenských vědách, existuje více možných definic, není samo o sobě něco neobvyklého. Problém v tomto ohledu spíše

---

<sup>35</sup> Taková opatření vzniknou v určité době a pak už se nikdo nezabývá jejich dopady, resp. smysluplností např. bizarní položky v celním sazebníku nebo povolení k určité činnosti v rámci podnikání.

ukazuje na výrazný posun v chápání role státu a jím prosazovaných hodnot. Eucken a klasičtí političtí ekonomové vidí v realizaci hospodářské politiky snahu po určité harmonizaci procesů (zejména tržních) a posílení svobody ve společnosti, aby tak jednotlivci mohli racionálním chováním projevit své preference. Moderní ekonomie, resp. makroekonomové již problém hospodářské politiky chápou spíše jako instrumentální činnost.

Realizaci hospodářské politiky se totiž snaží naplňovat čtyři základní cíle (viz níže), které však nejsou navzájem kompatibilní a je třeba volit určitý mix opatření k dosahování těchto cílů. Tyto se navíc obtížně obhajují z pozice hodnotově neutrální vědy. Konkretizace cílů bývá často výsledkem arbitrárního stanovení hodnot, kterých se má dosáhnout bez vazby na „vědeckou obhajitelnost“ nebo legitimitu takových hodnot.

Jaké jsou základní cíle moderní ekonomie? Obecně se za cíle hospodářské politiky považují čtyři základní komponenty, které tvoří jakýsi magický čtyřúhelník (Žák 1997b, s. 10):

1. Zajištění vysoké zaměstnanosti
2. Udržení stability cenové hladiny
3. Zajištění přiměřeného ekonomického růstu
4. Udržení vnější ekonomické rovnováhy (vyrovnanost obchodní a platební bilance)

Naproti tomu Eucken chápe jako cíle hospodářské politiky (Eucken 2004, s. 37):

1. Myšlení v řádech
2. Boj proti ideologiím
3. Boj proti ovládnutí státu zájmovými skupinami
4. Boj proti privilegiím jako cestě k monopolu

Na rozdíl od mainstreamových cílů jsou tyto cíle vzájemně nerozporné, a mohou být tedy jednoznačně legitimními cíli hospodářské politiky.

Hospodářská politika je tedy vědomá činnost orgánů příslušného státu k prosazování stanovených cílů. Jak takové cíle vznikají a komu, resp. čemu slouží? Z teorie veřejné volby víme, což podporuje i Euckenův pohled, že i politici se v rámci politického systému chovají racionálně a sledují své vlastní cíle, což samozřejmě neimplikuje automaticky, že působení v politice znamená finanční zhodnocení. Prostě maximalizují svůj užitek na základě projevených preferencí. Proto i tvorba hospodářské politiky a její konkrétní podoba odráží zejména samotné preference politiků, kteří mají pravomoc ji tvořit, částečně voličů (váha voliče je však největší v době před konáním relevantních voleb) a dále na síle a aktivitě různých zájmových skupin. Je to dobře? Neměla by se hospodářská politika řídit něčím nadčasovým? Je možné redukovat něco tak zásadního pro fungování společnosti na interakci politiků s voliči za silné angažovanosti zájmových skupin? Tento deficit si politici dobře uvědomují, a proto se zvolené cíle snaží více či méně legitimizovat v očích voličů.

Kirznerův pohled (tedy pohled rakouské školy) na trhy vychází ze dvou zásadních poznatků Misesa a Hayeka. Misesův postřeh, že „jakákoli činnost je vždy spekulací... V každé skutečné a živoucí ekonomice je každý její účastník vždy podnikatelem a spekulantem“ a Hayekův důraz na rozptýlené informace, „které nejsou dostupné nikomu v jejich úplnosti“, jsou dle Kirznera dvěma stranami téže mince. Syntéza těchto dvou názorů umožňuje vybudovat ucelenou teorii podnikatelského objevování, která na rozdíl od teorie dokonalé rovnováhy neoklasického světa, dokáže vysvětlit fungování trhů a přiznává podnikateli úlohu zásadního významu při koordinaci trhů. Tato teorie umožňuje zároveň zcela odlišný pohled na hospodářskou politiku a úlohu vlády v ekonomice.

Ekonomie hlavního proudu používá, resp. nabízí pro tvorbu hospodářské politiky jednotlivé makroekonomické modely.<sup>36</sup> Jedná se o kombinaci aplikace základních ekonomických pravidel, nástrojů a statistických metod. Důsledkem toho je pak určitá sofistikovanost a nepochopitelnost pro odborníky z jiných oblastí a tedy i pro normálního voliče. Otázkou ovšem je, je-li to chyba ekonomie, resp. zástupců této vědy nebo potenciálních recipientů těchto znalostí z jiných oborů.

---

<sup>36</sup> Nejznámější jsou keynesiánský, resp. neokeynesiánský, neoklasická syntéza, model otevřené ekonomiky (Mundell-Fleming), modely racionálního očekávání, monetarismus atd. Viz např. standardní kurzy Ekonomie na IES FSV UK.

Proč tedy nestačí použít osvědčené a historicky aplikované postupy a adaptovat je na vlastní aktuální situaci dané země? Nevýhodou je právě jejich abstraktnost a nutnost adaptace na reálné podmínky každé jednotlivé země. Navíc by pak taková rozhodnutí šla proti požadavkům cílových skupin, jejichž fungování je v moderních demokraciích založeno na dobývání renty na úkor anonymních voličů. Dále je to důsledek existence rozptýlených informací v Hayekově pojetí ve společnosti, které nám brání tomu, abychom mohli pochopit komplexnost daného jevu a jelikož nejsme schopni pochopit komplexnost daného jevu, nemůžeme ani bezesbytku navrhnout jeho nejoptimálnější řešení.

Moderní makroekonomické cíle jsou daleko snáze uchopitelné a práce s nimi (pro všechny účastníky procesu) snazší. Lze jednodušeji stanovit hranici pro optimální míru nezaměstnanosti, pak ji kontrolovat a interpretovat. Stejně tak inflaci nebo tempo hospodářského růstu. Nikoho v podstatě nezajímá, kde se taková čísla vzala, co reálně znamenají a proč je to dobře nebo špatně. Navíc lze pro naplňování těchto cílů provádět politiku vyhovující zájmovým skupinám a ještě z toho vytěžit politické body. „Kdo však ... celkových souvislostí hospodářského procesu nedbá, hraje si s ohněm a může zdánlivě neškodnými opatřeními způsobit explozi, aniž by účastníci zpozorovali, kdo byl jejím strůjcem.“ (Eucken 2004, s. 298)

Stát nesmí vytvářet a podporovat iracionální pocity sounáležitosti např. budování tzv. národních šampiónů. Tato politika je stejně tak zhoubná pro Francii i pro ČR. Odborná literatura přináší nesčetně analýz a příkladů takových mylných politik a jejich důsledků. Stačí prolistovat jakoukoliv standardní učebnici ekonomie např. (Heyne 1991).

#### 4.2.1 Hospodářské politiky vyspělých zemí

Důležité je rovněž rozlišovat roli hospodářské politiky vyspělých zemí, které fungují standardně. Fungují zde základní institucionální předpoklady, tj. stabilní politický režim, právní normy a jejich vynucování, neformální pravidla. Naproti tomu role hospodářské politiky v tranzitivních ekonomikách, což byl případ i ČR, resp. zemí bývalého socialistického tábora na počátku 90. let 20. století, je zcela odlišná. Pokud je totiž špatná hospodářská politika prováděna v relativně dobře fungujícím institucionálním prostředí, nemá tak silný negativní efekt v porovnání se špatnou hospodářskou politikou v tranzitivních ekonomikách. To, co si mohlo a

může dovolit Řecko díky fungování v rámci EU, resp. společné měny si země mimo tento mechanismus dovolit nemohou.

Hospodářská politika vyspělých ekonomik se vyznačuje:

- Stablním makro- i mikroekonomickým prostředím
- Stablními institucemi
- Sociální kohezí
- Kontinuitou

Změny lze tedy provádět v relativně stabilním prostředí s dostatkem času, zdrojů (lidských, finančních i materiálních) a s cílem spíše vylepšovat, resp. korigovat předchozí opatření. Největším rizikem se stávají exogenní šoky.<sup>37</sup>

„Mám ohromný respekt vůči podnikům, které uspějí v otevřené soutěži a dosáhnou vedoucího postavení na světovém trhu. Takové podniky prokazují svou mimořádnou výkonnost a nechávají své konkurenty daleko za sebou. Ale co si mám myslet o národních šampiónech, kteří se do stejného postavení dostali „díky přízni státu“, tedy za pomoci státního vlivu a státních zásahů do otevřené soutěže? ... Zásahy státu považuji za zásadní narušování správného vývoje skrytých šampiónů. Neexistují žádné důkazy, že by státy dokázaly vytvářet dlouhodobě úspěšné podniky, natožpak že by je dokázaly řídit.“ (Simon 2010, s. 361) Stejný autor pak dále uvádí a vyvrací i tolik adorované příklady jako je japonské ministerstvo obchodu a průmyslu nebo francouzskou podporu tvorby národních šampiónů.

Těm nejlepším firmám konkrétní vládní programy nepomáhají. „A jakou roli hraje při vytváření skrytých šampiónů politika? Ani jeden z mých početných kontaktů mezi skrytými šampióny nevedl, že by jeho podnik získal vedoucí postavení na světovém trhu díky vládním pobídkám.“ (Simon 2010, s. 360) Naopak většinou tyto firmy musí trpělivě snášet byrokratickou a daňovou zátěž, prošlapávat si cestu tam, kde to pro velké firmy dělají politici nebo mezinárodní politika, obezřetně investovat a dlouhodobě inovovat své produkty.

---

<sup>37</sup> Jedná se např. o podcenění zvyšující se mezinárodní globalizace a tlaku na konkurenceschopnost a efektivnosti při využívání komparativních výhod z mezinárodního obchodu.

Další výhodou některých rozvinutých ekonomik je velikost trhu. Některé trhy jsou dostatečně velké samy o sobě, jiné jsou malé a podnikatelé musí exportovat, aby přežili. I toto má vliv na prováděnou hospodářskou politiku. Např. firmy v USA často preferují vlastní dostatečně velký trh a nemají ambice expandovat do světa. Rovněž japonské firmy se spokojí s dodávkami pro velké mezinárodní japonské firmy. Naproti tomu je situace v německy mluvících zemích, ve Skandinávii, zemích Beneluxu nebo v severní Itálii jiná? Přestože existuje vnitřní trh EU a firmy z těchto zemí by se mohly zaměřit na tento prostor, jedná se v jejich případě o silné exportéry právě mimo trhy EU. To pak znamená i různou míru závislosti na domácím trhu a rigidity při určování strategických rozhodnutí (např. přenesení výroby, výzkumu). Můžeme jen doufat, že si politici v různých zemích uvědomují, že si tyto mobilní podniky s mezinárodní působností musí předcházet. Pokud v některém místě přestanou být příznivé podmínky, skrytí šampióni se mohou bez problémů přesunout jinam. (Simon 2010, s. 360)

Reformy ve vyspělých zemích jsou inspirací pro rozvojové a rozvíjející se země, neboť kromě politických konceptů a návrhů katedrové ekonomie je dobré vzít v úvahu i empirická data o působení ekonomických reforem v těchto zemích. Vhodnou konstelací pak mohou být zdrojem inspirace a zkušeností v tranzitivních zemích. „Hlavním myšlenkovým americkým „vývozním zbožím“ bylo snížení daní, zatímco britským byla privatizace. Z těch dvou „artiklů“ byla možná v globálním rozměru důležitější privatizace, poněvadž třetí svět i postkomunistické ekonomiky zatěžovaly spousty neproduktivních státních podniků. Pro příštích dvacet let se privatizační odborné posudky staly jednou z nejvýnosnějších služeb poskytovaných z londýnské City.“ (O’Sullivan 2007, s. 254)

#### 4.2.2 Hospodářské politiky tranzitivních zemí

Země světa tedy můžeme zjednodušeně rozdělit na vyspělé ekonomiky, rozvojové ekonomiky a tranzitivní ekonomiky. Každá země se vyznačuje bohatstvím. Co si lze pod pojmem bohatství představit? Je to určitá hodnota, která se na daném území vyprodukuje. V současné době je nejpoužívanější takovou veličinou Hrubý domácí produkt (HDP). V ekonomické literatuře existuje závažná polemika o jeho nedostatcích a vypovídací schopnosti, ale ta není pro nás v tuto chvíli podstatná.

Velikost HDP závisí na faktorech produkce, kterými jsou zejména půda, přírodní zdroje, fyzický kapitál, práce, lidský kapitál, technologie a instituce. Relativní důležitost faktorů pro rozvoj ekonomické úrovně se mění v čase i v prostoru. U vyspělých ekonomik je klíčovým faktorem technologie. U rozvojových a tranzitivních ekonomik jsou klíčovým faktorem instituce. (Cahlík 2004, s. 1) ČR do období transformace tedy nevstupovala jako jakási *tabula rasa*, ale subjekt, který byl zasazen do určitého geopolitického a institucionálního prostředí.

„Neexistuje žádná univerzálně platná moudrost vztahující se k podnikové strategii.“ (Simon 2010, s. 345) Stejně tak neexistuje univerzálně platná moudrost vztahující se k hospodářské politice státu. Na základě historických zkušeností a statistických údajů lze však alespoň brát do úvahy fakta, která lze aplikovat a adaptovat na situaci konkrétní země. Pokud se některé věci neosvědčily, nemá cenu je zkoušet znovu (např. uvolňování monetární politiky, která vede k hyperinflaci).

Hospodářská politika tranzitivních zemí se vyznačuje:

- Nejasností a neurčitostí základních pravidel fungování společnosti
- Vysokou mírou angažovanosti obyvatel
- Sociálním napětím
- Relativní nefunkčností veřejných organizací (státní orgány, soudy, policie)

Takové prostředí se tedy diametrálně liší od prostředí vyspělých ekonomik a to ne z hlediska cílů a nástrojů, které by měly být v zásadě stejné. Pokud se ve vyspělých ekonomikách provádí špatná hospodářská politika (např. selektivní podpora vybraných subjektů nebo odvětví, vysoká míra zdanění, prohibitivní vstupy do odvětví), pak přejímání takové politiky do tranzitivních ekonomik má daleko závažnější důsledky. Např. regulace pracovní doby v rozsahu, jaký je v Německu nebo Francii by pro ČR měla daleko závažnější důsledky.

Odlišnost hospodářských politik v tranzitivních ekonomikách je částečně v cílech, alespoň na počátku. Hospodářská politika má v počátcích cíle více podobné těm, které navrhoval Eucken, ale postupně i zde dochází k určité „standardizaci“ a to vlivem působení zákonitostí společenského vývoje (zesílení zájmových skupin, přijímání mezinárodních závazků, politický cyklus atp.).

Další podstatná odlišnost je ve zvolení procesů, resp. forem a časování těchto změn. V jakém časovém horizontu budeme vytčené cíle naplňovat, v jaké souslednosti budeme volit jednotlivé nástroje a jejich intenzitu a jakou budou mít podobu.

K rozšířeným mýtům patří podpora a ochrana velkých podniků a snaha pomáhat tvořit (národní) kolosy. Většina zemí na světě nemá žádnou velkou společnost globálního významu a jejich rozvoj závisí na středně velkých firmách. (Simon 2010, s. 359) Přesto se snaží pomáhat takové kolosy tvořit, ať už přímo (např. ČEZ v ČR) nebo zvýhodňováním v rámci hospodářských politik (např. ropné a energetické společnosti ve Francii).

Jak na makro, tak i mikroekonomické úrovni panuje velká skepse o zásazích státu do ekonomiky, resp. o jeho schopnosti aktivně „pomáhat“. Aktivní pomoc se zaměřuje na konkrétní odvětví nebo podniky a je to na úkor ostatních. „Místní vlády i podnikatelé usilují o podnikání ve velkém měřítku a zvýhodňují velké podniky. Místo toho by rozvíjející se země, a především ty menší, udělaly lépe, kdyby své naděje spojovaly s mezinárodně konkurenceschopnými středně velkými podniky.“ (Simon 2010, s. 362) Regulace se často změny v situaci, kterou moderní ekonomie popisuje jako fenomén ovládnutého strážce. Jakmile je zřízen úřad, který nějakou činnost reguluje, např. ceny energie, výši telekomunikačních poplatků, nájmu apod., dříve nebo později se dostane pod vliv firem (zejména těch nejsilnějších) a jedná ve vědomé nebo nevědomé shodě s nimi. Je často odkázán na jejich „nezávislé“ analýzy, odborná setkání, expertní pomoc atd. Firmy, které již v oboru existují, se snaží prosadit standardy, které navenek vypadají chvályhodně, ale ve skutečnosti jim jde o zamezení další konkurence. Toto jsou většinou tlaky, kterým dříve či později podlehne i úřad, na jehož počátku byla dobře vypadající myšlenka.

Konec konců i v Německu se situace nevyvíjela bezproblémově a nutnost řešit a navazovat na válečný centrálně plánovaný systém hospodářství znamenal zásadní výzvu při formování hospodářské politiky. „V Německu a i v mnoha jiných zemích byl a je ještě dnes rozšířen názor, že problém soukromé politické moci lze vyřešit jen tehdy, když samotný stát vezme hospodářskou moc do svých rukou. V Německu se v tomto směru uskutečnily oba dva možné experimenty, Jednak přenesení moci na centrální státní plánovací úřady při zachování soukromého



vlastnictví a jednak zestátnění.“ (Eucken 2004, s. 244, 245) V Německu se vyvinul způsob, který známe pak i z doby reálného socialismu. Došlo k prorůstání zájmů řídicích (centrálních) plánovacích úřadů a subjektů, které se měly řídit jejich příkazy. Rozdíl byl v tom, že v Německu se tento proces děl mezi vlastníky a manažery na jedné straně a úředníky na druhé, kdežto v ČSSR to bylo jen mezi socialistickými manažery a úředníky. „... oficiálně řídily hospodářský proces centrální plánovací úřady, avšak rozhodnutí těchto plánovacích úřadů byla často silně ovlivněna soukromými mocenskými útvary ... Zvláštním způsobem tak došlo ke srůstání soukromé moci s centrálně administrativní ekonomikou.“ (Eucken 2004, s. 245)

### **4.3 Poučení z historie aneb německý ekonomický zázrak**

Jelikož ČR byla a je výrazně ovlivněna právě sousedstvím se SRN a jelikož si Němci po druhé světové válce prošli vlastním obdobím transformace, považují za nezbytný drobný historický exkurz do této doby.

Nebudu se zde zabývat podrobným líčením rozvoje německé poválečné ekonomiky, k tomu účelu je k dispozici dostatek kvalitní literatury. Základní přehled dostupné literatury lze najít např. v brožuře vydané nadací Konrada Adenauera (Konrad Adenauer Stiftung 2000). V této části se zaměřím na klíčové okamžiky provádění reform, které nám poslouží k analýze a hodnocení hospodářské politiky v rámci české transformace.

#### **4.3.1 Klíčové okamžiky**

I když se Německo<sup>38</sup> po válce nacházelo ve zcela jiné pozici z hlediska geopolitické situace a vnitřních podmínek, nelze říci, zda se jednalo objektivně o horší nebo lepší výchozí situaci, než měla na počátku 90. let ČR. Osobně si dovoluji tvrdit, že bylo v horší situaci a lze pro to uvést několik závažných důvodů:

1. Německo byla poraženou zemí v dosud nejhorším dějinném konfliktu.
2. Všeobecná únava obyvatelstva a velké ztráty rodinných příslušníků (především mužů) na bojištích.
3. Rozdělení země na zóny a různé způsoby administrativního řízení zón.

---

<sup>38</sup> Z důvodu úplně odlišného vývoje zde není brán zřetel na vývoj v tzv. Východním Německu (pozdější NDR), které bylo pod správou Sovětského svazu, ale pouze na budoucí SRN, resp. Západní Německo.

4. Rozsáhle poničená města a infrastruktura.
5. Nejasné uspořádání a vývoj mezinárodního situace.

Každý z výše uvedených bodů by šlo dále rozvést a podrobně analyzovat jeho dopady na další vývoj Německa. Z hlediska hospodářské politiky jsou důležité důvody pod body 3, 4, 5.

Ad 3) „Centrální německá vláda přestala záhy po kapitulaci existovat a Spojenci zpočátku ani neuvažovali o jejím brzkém obnovení.“ (Plechanovová 1997, s. 48) Správa jednotlivých zón se k Němcům alespoň zpočátku chovala více či méně jako k poražené zemi a rozhodně se nejednalo o snahu pomoci ji s hospodářským rozvojem. Různé přístupy ke správě (americký, britský a francouzský) měly za důsledek přetrvávající chaos, vysokou neefektivitu a černý trh. Postupně se zejména v zóně spravované Američany a Brity začíná stabilizovat situace a spolupráce s německými představiteli. Jak poznamenává Tyler Cowen „... nedostatek dolarů nebyl zásadním problémem, který v té době trápil Evropu. Skutečně zásadní problém představovaly mylné hospodářské politiky. Téměř v každé zemi, jež byla za války okupovaná Německem, přetrvával i po osvobození nacistický systém přísné hospodářské regulace.“ (Cowen 2002)

Nechme ještě chvíli mluvit Tylera Cowena:

„Spojenecká regulační komise (SRK) pokračovala v provádění nacistického režimu ekonomických regulací, který zahrnoval nejen regulaci cen a výrobní kvóty, ale také povinné odvody zdrojů včetně práce. Regulace nájemného vážně prohloubila nedostatek bytů, který vznikl v důsledku válečného bombardování německých měst a přílivu více než milionu utečenců z východu. SRK zvýšila daně průměrně o 50 procent. Mezi lety 1945-46 nesmělo Německo provozovat obchod se zahraničím a tento zákaz byl uvolňován jen pozvolna. Přestože německé obyvatelstvo spotřebovávalo potraviny, jejichž množství jen nepatrně přesahovalo hranici hladovění, spojenci přinutili Německo odmítnout řadu výměnných obchodů (potraviny za uhlí a ocel), jež nabízely ostatní evropské země. Navíc SRK omezila velikost německé průmyslové produkce na úroveň mezi 10 a 70 % úrovně z poloviny 30. let.“ (Cowen 2002) Landes jako „nezaujatý“ historik k tomu uvádí: „Některí

spojeneční experti vyzývali k tomu, aby se tato země změnila v pastviny: už žádný průmysl.“ (Landes 2004, s. 453)

Zejména zákaz barterového obchodu se zpětně zdá být velmi nerozumnou politikou, neboť i z hlediska dějin je obchodování jednou ze záruk míru mezi národy. Ale tato iracionální rozhodnutí nebyla v té době ničím výjimečným (viz zákaz SSSR tehdejšímu Československu účastnit se Marshallova plánu). Je otázkou, jestli si v té chvíli administrátoři území uvědomovali, že špatná hospodářská situace v Německu po 1. světové válce (hyperinflace a hospodářská krize) získala myšlenkám nacionálního socialismu velké množství příznivců.

Nicméně Německo se mělo stát jednotným ekonomickým celkem, alespoň dle ujednání z Postupimi. „Tato zásada byla však jedním dechem zpochybněna kompromisní dohodou o reparacích, které měla každá z okupačních mocností čerpat z vlastní zóny.“ (Plechanovová 1997, s. 48).

Jaké byly tedy náklady na správu země a reparace? Cowen toto dává do kontrastu s americkou pomocí, která nikdy nepřevýšila 5% západoněmeckého HNP, ale náklady okupačních vojsk a válečné reparace pohlcovaly od 11 do 15 % HNP Západního Německa. (Cowen 2002)

Postupně však ve věci správy okupovaných zón docházelo ke konsolidaci, kdy počátkem roku 1947 vznikla tzv. Bizónie (spojení americké a britské okupační zóny), od léta 1948 Trizónie. Tak byl položen základ pro hospodářskou jednotu i postupné předávání pravomocí zpět německým úřadům.

Postupná konsolidace a stanovení základních pravidel správy SRN včetně přijetí Základního zákona v roce 1949 umožnilo a podpořilo tvorbu institucionální prostředí tolik důležitého pro provádění hospodářské politiky.

Ad 4) Tato mince má dvě strany. Na jednu stranu bylo Německo skutečně poničené, což je patrné z dobových fotografií i dokumentů. Infrastruktura, vojenské a průmyslové komplexy byly legitimním cílem bombardování během války. Těžce byla však poničena i města. „Přes sedmáct procent bytového fondu z roku 1943 bylo na území pozdější Spolkové republiky Německo (bez Berlína) úplně zničeno.“ (Konrad Adenauer Stiftung 2000, s. 16) Na druhou stranu však velká část výroby

byla situována pod zem a často v těžko přístupných místech a navíc venkov zůstal ušetřen výrazných škod.

Kombinace know-how, které němečtí technici měli a vysoké poptávky v Evropě po zboží, pro jehož výrobu bylo základem uhlí a ocel, záleželo zejména na tom, jaké budou vytvořeny podmínky pro jeho výrobu a tedy i revitalizována poničená infrastruktura. Ze země vyrostly nové továrny a německé zboží se prodávalo všude a požívalo nedostižné reputace pro svou důkladnost a design. (Landes 2004, s. 454)

Ukázalo se, že pokud jsou vytvořeny vhodné podmínky (stanovena pravidla a uvolněn prostor pro lidský potenciál), pak samotná materiální obnova země nepředstavuje zásadní problém pro další rozvoj.

Ad 5) Už jsme se zmínili o hospodářsko-administrativní situaci v jednotlivých zónách. Z hlediska mezinárodní situace se vývoj v Německu, byť obecně velmi nepovzbudivý<sup>39</sup>, začal ubírat pozitivním směrem. „Počátkem září 1946 pronesl americký státní tajemník Byrnes ve Stuttgartu projev, jenž bývá považován za jeden z milníků na cestě ke studené válce.“ (Plechanovová 1997, s. 49) V něm mj. uvedl, že USA budou klást důraz na rozvoj demokratických institucí v Německu. A USA se již nedopustí chyby, jako po první světové válce, kdy se stáhly z Evropy a přestaly se o ni zajímat. (Plechanovová 1997, s. 49) V této době dochází k prohlubování krize ohledně celého Německa, dochází k blokádě Západního Berlína Sovětským svazem a svět spěje k bipolárnímu rozdělení.

V této době dochází k formování Západního Německa, které zejména USA, ale i Velká Británie považuje za klíčovou zemi při stabilizaci Evropy a nové mezinárodní situace. „V září 1948 zahájila v Bonnu činnost Parlamentní rada, připravující německou ústavu, jež vstoupila v platnost v květnu 1949. V srpnu pak proběhly volby do Spolkového sněmu a 7. září 1949 byla vyhlášena Spolková republika Německo. Suverenita západoněmeckého státu byla nadále omezena okupačním statutem, který zachovával práva okupačních mocností i přítomnost jejich jednotek.“ (Plechanovová 1997, s. 50)

---

<sup>39</sup> Pokračující válka s Japonskem, velmocenské ambice Sovětského svazu, postupující vliv socializmus a komunizmus nejen ve státech střední a východní Evropy a celkově nejasná situace v celé Evropě.

Bylo tedy rozhodnuto, jedna část Německa bude demokratická a bude budovat tržní hospodářství a začleňovat se do vznikajících západoevropských struktur (Rada Evropy, NATO a EHS), druhá zůstane pod vlivem Sovětského svazu a bude pokračovat v budování centrálně řízeného hospodářství, tentokrát však bez soukromého vlastnictví.

Výše jsem tedy popsal odlišnou (spíše nevýhodnou) situaci Německa v některých stěžejních aspektech. Co lze určitě naopak považovat za výhodu pro Německo byla:

1. Vysoká kulturní vyspělost.
2. Vysoká úroveň vzdělanosti.
3. Existence tradičních soukromoprávních institucí (zejména soukromé právo).
4. Velikost země, resp. trhu.

První tři body lze v podstatě shrnout pod pojem institucionální prostředí. Znovu tak narážíme na fakt, že instituce hrají při tvorbě bohatství z dlouhodobého hlediska významnou roli.

Ad 1) Kultura jako nedoceněný fenomén v ekonomickém vývoji. „Poválečný ekonomický úspěch Japonska a Německa by se byl dal předvídat, kdyby byla vzata v úvahu kultura.“ (Landes 2004, s. 496)<sup>40</sup> Je to přesně ten soubor hodnot, které nelze vytvořit, ale naštěstí ani zničit během několika let. Nelze je naordinovat svrchu, ani je formálně naučit. Je to prostor, ve kterém spontánně působí různé síly, a který je zvnějšku pozorovatelný. „Ale kultura, ve smyslu vnitřních hodnot a postojů, jimiž se řídí populace, vědce děsí.“ (Landes 2004, s. 496) Není jednoduché s ní pracovat, zahrnout ji v hmatatelné a kvantifikovatelné podobě do vlastních úvah. Navíc často bývá spojena i s určitou nekorektností (bohatý Sever; pracovitá vietnamská menšina, oproti jiné menšině; úspěchy bílého muže atd.).

Ad 2) Výhoda vzdělanosti se projeví na makroekonomické úrovni, kdy v čele státu a důležitých veřejných institucí jsou lidé, kteří vyrostli v určitém kulturním

---

<sup>40</sup> „Pokud se můžeme z dějin ekonomického rozvoje něčemu přiučit, pak tomu, že veškerý rozdíl spočívá v kultuře. (Zde měl Max Weber pravdu.) Viz podnikání menšin žijících v cizině – Číňanů ve východní a jihovýchodní Asii, Indů ve východní Africe, Libanonců v západní Africe, Židů a kalvínistů ve větší části Evropy a tak dále a tak dále.“ (Landes 2004, s. 496)

prostředí a dosáhli potřebné míry vzdělanosti. V Německu to byla např. skupina ekonomů kolem Ludwiga Erharda jako politického garanta ekonomických reforem a prvního spolkového ministra hospodářství.

Německo rychle získalo trhy v oblasti strojírenství, chemie nebo elektrotechniky a je schopné v těchto oborech vytvářet produkty s vysokou přidanou hodnotou. Není to pouze doménou několika velkých a mezinárodně známých koncernů (např. Daimler-Benz, Siemens, BASF apod.), ale i spousty menších podniků (často rodinného charakteru), které ve svém oboru patří mezi absolutní špičku nebo mají téměř monopolní postavení (např. Wenzel, CEAG aj.). Síla tohoto fenoménu je dobře popsána v knize (Simon 2010).

Ad 3) Německo je tradičním právním systémem, založeným na recepci římského práva. Vývoj práva byl evoluční, a proto bylo možné po válce navázat na normy a instituce, které buď nepřestaly platit, nebo se dočasně nepoužívaly, resp. byly upozaděny (zejména v hospodářské oblasti centrálního řízení válečného hospodářství, rasovým zákonům atp.). Z tohoto pohledu bylo možné v hospodářské oblasti navázat na existující základní normy, kterými byly německý občanský zákoník z r. 1896 a obchodní zákoník z r. 1897 (Knapp 1996, s. 115,140). Dále zde existoval systém soukromého práva, který byl pouze v některých aspektech potlačen během válečných let (týkalo se to zejména kontroly nad výrobními prostředky). Formální pravidla (tedy právo) se od neformálních nelišila a tudíž lidé neměli problémy s jejich akceptací. Nejvíce zde tedy chyběl základní zákon vymezující základní pravidla fungování společnosti – politické uspořádání a základní lidská práva. Ten, jak jsem již zmínil, byl přijat v roce 1949.

V právní rovině se spíše jako zásadní jeví spor o legitimitu nacistického režimu a vztah mezi legitimitou a legalitou v reflexi na Norimberský proces. Toto se však našeho tématu týká spíše okrajově.

Ad 4) Možná trochu přehlížená, ale velmi podstatná veličina. „V následujících desetiletích překonaly západní tržní ekonomiky velkou krizi a válečné ztráty a vstoupily do období nebyvalého růstu. Zásahu na tom měla z větší části dosud zadržovaná technická inovace.“ (Landes 2004, s. 450)

Dalo by se tedy říci, že Německo bylo k úspěchu odsouzeno. Mělo většinu potřebných atributů pro rozvoj společnosti a tvorbu bohatství. Bylo relativně veliké, mělo přístup na další trhy v Evropě a ve světě, mělo solidní instituce, vysokou kázeň a vzdělané obyvatelstvo.

To vše by asi stačilo na slušnou životní úroveň obyvatel. Nicméně Velká Británie na tom nebyla po těchto stránkách hůře, ba naopak. Proč však trajektorie hospodářského vývoje v těchto zemích šly opačným směrem? Určitě je to zajímavé téma pro detailní komparatistiku obou zemí. Důvodů je však více. Jedním z nejdůležitějších je diametrálně odlišná hospodářská politika obou zemí.

Co se dělo v Německu jsme si již řekli. Až na jednu podstatnou věc: Západní Německo striktně odmítlo vydat se na cestu socialismu, znárodnování a centrálního plánování. První volby se navíc konaly až po zjevném úspěchu tržních reforem. Sám Erhard si v předmluvě prvního vydání své knihy „Německá hospodářská politika“ v roce 1962 „s jistou obavou“ klade otázku, zda by se mu podařilo uskutečnit ony velké reformy v roce 1948 v parlamentním systému (bez pomoci spojenecké vojenské moci v pozadí). (Doering 1998, s. 38)

To, že velikost samotné země má vliv na bohatství, i když země nemusí provádět liberální politiku a to zejména k zahraničí, lze pozorovat na zemi, jako jsou Spojené státy. Tato země, i když vnitřně velmi svobodná, navenek zejména v některých oblastech provozuje velmi restriktivní a ochranářskou politiku. Dále je to otázka koncentrace zákazníků, která umožní věnovat se činnostem, které by se jinak nevyplatily. Kombinace velikost a koncentrace pak umožňuje relativně stabilní rozvoj bez ohledu na mezinárodní situace. V tomto ohledu je situace ČR diametrálně odlišná.

#### 4.3.2 Pilíře hospodářské politiky SRN

I kdyby Německo neprovedlo radikální hospodářské reformy, tak by zřejmě patřilo mezi vyspělé a bohaté státy. Mělo tradici v důležitých institucích, mělo vzdělané obyvatele a navíc disciplinované, mělo mezinárodní podporu a přístup na trh.

Díky zavedení rozumné hospodářské politiky, která měla oporu v propracovaném myšlenkovém základu Freiburské školy, byl úspěch a bohatství

více spektakulární.<sup>41</sup> Byl tak položen základ pro dlouhodobý růst. Jak jsme si již řekli, základem pro nastartování růstu bylo zavedení zdravé a důvěryhodné měny. Skutečná změna v Západním Německu nastala až 20. června 1948, kdy spojenci provedli měnovou reformu a snížili peněžní zásobu na desetinu. Životní úroveň průměrného člověka v Německu se během několika hodin měnové reformy prudce zvýšila, jelikož lidé začali v plné míře přijímat nové peníze výměnou za zboží a služby (Cowen 2002). Nedlouho poté Ludwig Erhard zrušil většinu ekonomických regulací.<sup>42</sup> Cowen k tomu uvádí „V každé z těchto zemí došlo k prudkému ekonomickému růstu teprve poté, kdy byly tyto regulace odstraněny a začaly být prováděny zdravé hospodářské politiky.“

Toto byl tedy i případ Německa, které začalo, zejména po roce 1949 provádět velmi otevřenou hospodářskou politiku. „Obnova evropských ekonomik byla vyvolána především zavedením liberálních režimů, relativní měnovou a fiskální stabilitou, vytvořením důvěryhodného podnikatelského prostředí, všeobecnou ochotou podporovat poválečné úsilí o výstavbu a ekonomickou integraci kontinentu.“ (Cowen 2002)

„Hlavní zásluhu bychom však měli přičíst především energii a pracovním návykům poražených Němců. V roce 1945 byla jejich měna bezcenná.... A pak v roce 1948 vydalo nové Německo novou měnu ... Cenové kontroly odpadly a ze skrytí vyšly na světlo ukryté zásoby. Ekonomika se odrazila ode dna.“ (Landes 2004, s. 453)

Základem pro hospodářskou politiku byly tzv. Duesseldorfské teze, které v roce 1949 schválila CDU jako svůj první hospodářskopolitický program. Nejdůležitějšími základními pojmy byly:

---

<sup>41</sup> „Úloha sociálního tržního hospodářství nespočívala jen v liberálním myšlenkovém bohatství freiburské školy, podstatným principem, jenž jej ovlivňoval, bylo křesťanské sociální učení, jehož významným zástupcem byl ... Alfred Mueller-Armack.“ (Konrad Adenauer Stiftung 2000, s. 12)

<sup>42</sup> K tomu se váže úsměvná historka, která pro dokreslení události má zde své místo. „Jedné neděle, kdy všichni již odešli ze svých úřadů, porušil Erhard příkazy a vydal nařízení, které rušilo většinu z ekonomických regulací, které spojenci prováděli. Příštího dne byl Erhard povolán na kobereček a – jak praví pověst – došlo k tomuto rozhovoru: Jeden americký důstojník se dotázal: „Jak jste si mohl troufnout uvolnit náš přidělový systém v situaci, kdy všude kolem sebe vidíme nedostatek potravin!“ Erhard odpověděl: „Ale pane veliteli, já jsem přidělový systém neuvolnil, já ho zrušil! Od teď bude jediným přidělovým lístkem, který lidé budou potřebovat, německá marka. A lidé se budou velmi snažit, aby tyto německé marky získali. Jen počkejte a uvidíte...“ Generál Lucius Clay: „Pane Erharde, moji poradci mi říkají, že děláte ohromnou chybu.“ Erhard: „Neposlouchejte je, pane generále, moji poradci mi říkají totéž.“



- Podpora soukromého vlastnictví
- Čestná a svobodná hospodářská soutěž
- Tržní ceny
- Odmítnutí plánovaného hospodářství
- Nezávislá kontrola monopolů
- Snížení vysoké sazby daně z příjmu
- Sociální zabezpečení hospodářsky slabých
- Výpočet mzdy podle kolektivních smluv.

Z hlediska dalšího vývoje bylo důležité, jak se k základní koncepci hospodářského rozvoje postaví rozhodující politické síly. Vidíme, že v CDU, která zdaleka nebyla v té době imunní vůči socialistickým tendencím, vč. plánování v socialistickém duchu, nakonec převládla liberální a protržní orientace. „Přesto musí Erhard v listopadu 1948 podstoupit hlasování o vyslovení nedůvěry v hospodářské radě, které bylo, i když velmi těsně (52:42), zamítnuto. (Doering 1998, s. 31) FDP byla od samého počátku jednoznačně proreformní a protržní stranou.

Postupem času se životní úroveň a dosažené bohatství začaly brát za samozřejmou věc a pozapomnělo se, jaké byly její příčiny. „V sedmdesátých letech tvůrčí síla sociálního tržního hospodářství zřetelně ustoupila do pozadí. ... Po ztroskotání této politiky nabyla po obratu v roce 1982 koncepce sociálního tržního hospodářství v nejdůležitějších oblastech politiky znovu na významu.“ (Konrad Adenauer Stiftung 2000, s. 7) Toto je sice už jiná doba, ale ukazuje to na permanentní sílu základních hospodářských zákonů, které jsou ověřeným receptem na řešení krizových situací.<sup>43</sup> Jako zajímavý historický pokus lze uvést politiky NEP

---

<sup>43</sup> Bohužel řešení současné ekonomické krize v Evropě, související s problémy některých zemí eurozóny, je ukázkou nepochopení historie a snahou po oddalování problémů a přesouvání jejich řešení do budoucnosti s daleko většími náklady. „Téměř všechny západní průmyslové země trpí dnes tím, že politické procesy lze již stěží zvládnout. Následkem je nekontrolovaný růst zadluženosti a daňového zatížení, rostoucí byrokratizace a centralizace spolu s kritickým vývojem sociálních systémů, u nichž se ukazuje, že je budoucí generace nebudou moci zaplatit. ... Nelze pochybovat o tom, že by Erhard tyto jmenované vady dnešního státu blahobytu nejenom hluboce odsoudil, nýbrž také, že již dříve pronikl politickými mechanismy, které k těmto nepravostem vedly.“ (Doering 1998, s. 33)

v Sovětském Rusku, která během dvou let existence ukázala robustnost zdravé hospodářské politiky (povolení soukromého vlastnictví a možnost podnikání).<sup>44</sup>

Každé, byť sebečistší rozhodnutí, zejména v krizových okamžicích, je třeba dostatečně legitimizovat. I v Německu hrozilo, že nový systém ztělesňovaný zejména Konradem Adenauerem a Ludwidem Erhardem ztratí podpory lidí. Zejména zvyšující se nezaměstnanost způsobená navráťivšími se vojáky a Němci vyhnanými z okolních zemí, se stala vážným problémem. „Erhard však rozpoznal, že krátkodobě stoupající nezaměstnanost ve Spolkové republice Německo nebyla konjunkturním, nýbrž strukturálním problémem. Odolal, stejně jako Banka německých zemí, s velkou odvahou a energií návrhu okupačních mocností, aby se dala přednost plné zaměstnanosti před stabilitou hodnoty peněz a aby byly zahájeny státem financované programy pro oživení hospodářství.“ (Konrad Adenauer Stiftung 2000, s. 15) Takto mohly naplno vyznít blahodárné důsledky uplatňované hospodářské politiky, neboť nebyly zkaleny státními zásahy, plýtváním vzácných zdrojů a ztrátou důvěry obyvatele v novou měnu.

Asi tedy není úplně správné mluvit o hospodářském zázraku. Ostatně sám Erhard to odmítal. „Pokud tento pojem odmítám, tak proto, že se v Německu neodehrál žádný zázrak, ale uskutečnila se hospodářská politika založená na principech svobody“, řekl v roce 1958 ve své přednášce. (Doering 1998, s. 29)

„Pro hospodářskou politiku post-transformačního období by využití myšlenkové zásobárny ordo-liberalismu mělo zásadní význam. Připomenu vysoký smysl představitelů této školy pro konzistenci základních principů hospodářské politiky, pro regulaci soutěžního řádu i pro hierarchickou koordinaci se strany státu.“ (Klusoň 2007, s. 13)

---

<sup>44</sup> NEP byla politika omezeného soukromého podnikání zahájená sovětskou vládou v březnu 1921. Jednalo se o částečný, dočasný návrat k tržnímu hospodářství, který měl umožnit zvýšení zemědělské produkce a vzniklou nadprodukcí využít pro investice do průmyslu a zároveň pro výživu rostoucí dělnické populace. V roce 1929. Totální změnu zaznamenal průmysl. Tvorba živností byla nejen povolena, ale podněcována, a větší podniky nabízeny do pronájmu. Zahraničnímu kapitálu byl povolen vstup do země a udělovány rozsáhlé koncese a těžební práva. NEP ukončil předlouhé debaty tvůrců nového řádu o tom, proč je nucená práce neproduktivní, protože náhle se i jen částečně svobodná práce stala produktivní. Po upevnění Stalinovy pozice byl NEP v roce 1929 opuštěn a nahrazen kolektivizací zemědělství a vyhlášením první pětiletky v průmyslu. Zdroj: Wikipedia, [online], [cit. 2011-07-11]. Dostupné z: [cs.wikipedia.org/wiki/Nová\\_ekonomická\\_politika](http://cs.wikipedia.org/wiki/Nová_ekonomická_politika)

### 4.3.3 Poučení

Na základě dostupné literatury a dat lze vyvodit následující závěry z prováděné hospodářské politiky v poválečném Německu:

1. I když byla země značně fyzicky a morálně poškozena, touha lidí po slušném životě uvolní velký potenciál, kterému je potřeba vytvořit podmínky.
2. Hospodářská politika se snažila právě o takovou pomoc. Zavést a udržovat řád (Ordnung) a nechat v rámci něho lidi jednat. Takový řád nenastane sám od sebe, ale je třeba pomoci jej ustanovit, proto zde je prostor pro intervenci ze strany politiků. „... ani harmonie, ani konkurence nevznikne sama od sebe. Trh a konkurence jsou úkolem aktivní politiky.“ (Doering 1998, s. 36)
3. Svobodnou činností jsou pak lidé schopni většinu věcí vyřešit sami, ať již v rámci podnikatelské činnosti či aktivit v rámci tzv. občanské společnosti (se zvláštním zřetelem k působení církvi).
4. Pouze velmi omezená část činností zůstane na aktivní politice státu (např. pomoc v nouzi, vzdělávání). „Nic není zpravidla méně sociálního než takzvaný stát blahobytu, který nechá usínat lidskou zodpovědnost a klesnout individuální výkon.“ (Doering 1998, s. 35, 36)
5. Sociálně-tržní hospodářství jako odpověď na nutnost komplexního pojetí a integrace hospodářské politiky do něj. „Sociální aspekt tak měl být dosažen zejména záměrnou podporou konkurence a pomocí prostředků tržního hospodářství.“ (Doering 1998, s. 34)
6. Německo byla industrializovaná a relativně integrovaná země s kapitalistickými institucemi, které bylo třeba oživit. Toto ostatně platí o i o dalších evropských státech. „Ve většině případů byl tento vývoj podpořen samotnými evropskými politiky, a nikoli zahraničními experty: v Německu sehrál např. klíčovou úlohu Ludwig Erhard a v Itálii Luigi Einaudi.“ (Cowen 2000). Vždy je tedy v takové situaci tvorby řádu mít osobnost, která prosadí nezbytné reformy.

7. Důležité bylo, že reformy dále postupovaly. Nešlo o jednorázový jev. Došlo k uvolňování regulace nájemného, uvolňování těžby uhlí a výroby oceli, zrušení regulace zemědělských produktů.
8. „Angloamerický proud nabízel bohatství poznatků použitelných prakticky výlučně pro krátkodobou a střednědobou stabilizační hospodářskou politiku již systémově hotového, zaběhnutého a víceméně kultivovaného tržního mechanismu. Ordoliberalismus naproti tomu dával nejen poznatky o těchto regulativních prvcích v mechanismu fungování ekonomiky, ale především o jeho prvcích systémiotvorných.“ (Šulc 2002, s. 126)
9. Nedostatkem prováděné reformy bylo pojetí státní správy: „Vzhledem ke vzájemné podmíněnosti státní soustavy a hospodářské soustavy je citelným nedostatkem ordo-liberální teorie absence systematického propracování konstitutivních principů státní správy, alespoň na té úrovni obecnosti, na níž jsou tyto principy formulovány pro soutěžní tržní řád.“ (Klusoň 2007, s. 308)  
O toto se však snaží teorie veřejné volby a tudíž ji lze použít komplementárně k ordo-liberálním principům.

#### **4.4 Příklady hospodářských politik**

Německo nám tedy slouží jako výrazná inspirace pro porovnání s vývojem v ČR počátku 90. let. Není tedy třeba se opírat pouze o teoretickou literaturu nebo čerpat ze vzdálených (kulturně i prostorově) příkladů.

Vůbec poválečná Evropa a nejen ta, je pěknou ilustrací výsledků dobrých a špatných hospodářských politik. Kromě Německa je nám geograficky i historicky tolik blízké Rakousko. Naopak blízkost a příběh Řecka<sup>45</sup> je tolik odlišný, ale varovný, že je dobré se krátce zmínit o moderních počátcích hospodářské politiky i této země. Jako perličku na závěr uvádím příklad státu Izrael, který je z důvodů historického, ale i aktuálního vývoje velmi inspirativní.

---

<sup>45</sup> Irsko, byť je rovněž zasaženo krizí a vysokým deficitem je jiný příběh, neboť je to v podstatě zdravá a vysoce konkurenceschopná ekonomika, kde došlo k fatálnímu selhání hospodářské politiky státu v oblasti bankovního a stavebního sektoru. Do obou odvětví byl v podstatě znemožněn vstup zahraničních subjektů. Kombinace neexistence zdravé konkurence a regulace pak vyústila v bankovní krizi v Irsku a přehřátí reálního trhu.

#### 4.4.1 Rakousko

Byť je Rakousko dodnes silně korporativistický stát, který by v absolutním testu demokratických institucí neobstál úplně nejlépe (zejména provázanost odborů a zaměstnavatelů na politické představitele, propojenost subjektů na zemských úrovních), jde o bohatou společnost.

Jeho poválečná situace nebyla ideální. Bylo zatíženo platbou 150 miliónů dolarů přímých plateb SSSR. Teprve v roce 1955 dochází k podpisu Rakouské státní smlouvy, která stanovila neutralitu Rakouska a znamenala ukončení vlivu vítězných mocností na další osud Rakouska, zejména ze strany SSSR. (Plechanovová 1997, s. 51) „Na konci války byla rakouská ekonomika pravděpodobně v nejzoufalejší situaci mezi západoevropskými ekonomikami. Proto Rakušané získali velkou část americké pomoci.<sup>46</sup> ... Mezi lety 1951 a 1953 byla ale pomoc v rámci Marshallova plánu Vídní výrazně omezena, a to ze 127,6 miliónu na 91,4 milionu a nakonec až na 38,5 milionu dolarů. Ve stejném okamžiku se rakouská ekonomika začala zotavovat, jelikož vláda začala měnit svou měnovou a fiskální politiku... Ekonomika byla na cestě pokračujícího rychlého ekonomického růstu po zbytek desetiletí.“ (Cowen 2002)

Opět tedy můžeme vidět, že dobře prováděná hospodářská politika, přístup na zahraniční trhy (zejména Německo), kvalitní instituce a lidský kapitál vytvoří předpoklady pro dlouhodobý růst. Je nutné podotknout, že tento příběh se děl mimo Evropská společenství, kam Rakousko přistoupilo až v roce 1995, tady jako bohatá a vyspělá země. V rámci indexu ekonomické svobody Rakousko v době začátku měření indexu bylo na úrovni Řecka, ale oproti Řecku, které se značně propadlo (viz níže), Rakousko se drží kolem 20. místa, resp. v posledním desetiletí kolem 15. místa.

#### 4.4.2 Řecko

Jaká byla situace v Řecku? „Zkušenost Řecka, kde američtí poradci měli značnou kontrolu nad hospodářstvím, dále ukazuje problematický vliv Marshallova plánu na evropské hospodářské politiky.“ (Cowen 2002) Navíc Řecko bylo postiženo vysokou politickou nestabilitou, rigidním ekonomickým systémem a vysokou

---

<sup>46</sup> „Během prvního roku Marshallova plánu dostalo Rakousko 280 milionů dolarů, což byla v přepočtu na obyvatele největší suma v Evropě.“ (Cowen 2002)

korupcí, navíc zde neexistovaly instituce (zejména právní) v podobě, jak je známe ze západní Evropy. „Po celý konec 40. let a počátkem 50. let byla řecká ekonomika postihována ohromnými dovozními a devizovými skandály, které vyplývaly ze snahy státu omezovat obchod. Američtí členové řecké Zahraničně-obchodní správy ale usilovali o ještě přísnější cenovou regulaci a regulaci obchodu, namísto aby přišli s alternativou svobodného trhu.“ (Cowen 2002) Nutno podotknout, že Řecku výrazně nepomohl ani vstup do ES, byť se od svého vstupu stalo jednou z nejvíce dotovaných zemí. Současné problémy Řecka jen naplno odhalily dlouholeté problémy. Zejména neexistence zdravé hospodářské politiky, vysoká korupce a sociální zaopatření, které neodpovídá reálným možnostem ekonomiky. Navíc v souvislosti s dotacemi (jejich zneužíváním) a připravovanou privatizací je evidentní, že zde dobře nefunguje státní správa, systém kontroly, ale ani evidence vlastnických práv. Celková situace je rovněž dobře dokreslena indexem ekonomické svobody, kde vykazuje od roku 1970 (23. místo) trvale sestupný trend až k 60. místu v roce 2008.

#### 4.4.3 Izrael

Že je možné v neúrodné zemi bez přírodního bohatství vybudovat bohatý stát dokazuje naopak příběh státu Izrael. Před vznikem samotného státu v roce 1948 se zde od konce 19. století začínají intenzivněji vytvářet osady. Počátky byly velmi drastické. Neúrodná půda, sousedství Arabů, správa území Tureckem, nemoci (zejména malárie) a neexistující infrastruktura. „V polovině devatenáctého století žilo v Palestině na 10 000 Židů. Více než 8000 z nich bydlelo v Jeruzalémě... mezi lety 1882 a 1903 se do Palestiny přistěhovalo 25 000 Židů... Kolem roku 1914 žilo v Palestině 90 000 Židů, z nichž 75 000 byli přistěhovalci... V letech 1924-1927 dorazilo do Palestiny více než 65 000 polských Židů.... Roku 1935 přišel do Palestiny ještě vyšší počet Židů než v předchozím roce: 61 000 proti 42 000... Mezi roky 1933 a 1936 židovské obyvatelstvo vzrostlo z 234 967 na 384 078.“ (Gilbert 2002, s. 21, 23, 46, 66, 90, 92) V roce 1948 to bylo 758 000 a v roce 2009 již 5 700 000 Židů.<sup>47</sup>

Po celou dobu své existence se Izrael musel vyrovnávat se dvěma zásadními problémy: musel bojovat o svoji nezávislost a integrovat vlny uprchlíků. Životní úroveň Izraelců na počátku 50. let 20. století se dala přirovnat k životní úrovni

---

<sup>47</sup>Zdroj: The Central Bureau of Statistics státu Izrael, [online], [cit. 2011-07-11]. Dostupné z: [http://www1.cbs.gov.il/reader/shnaton/temp1\\_shnaton\\_e.html?num\\_tab=st02\\_01&CYear=2010](http://www1.cbs.gov.il/reader/shnaton/temp1_shnaton_e.html?num_tab=st02_01&CYear=2010)

Američanů z počátku 19. století.<sup>48</sup> Odborník na politickou ekonomii Gidi Grinstein k tomu dodává: „Podívejte, podařilo se nám ve srovnání s Amerikou zdvojnásobit hospodářskou úroveň své země v období, kdy počet obyvatelstva vzrostl na pětinasobek a kdy jsme bojovali ve třech válkách. V hospodářských dějinách světa jde o naprosto ojedinělý výsledek.“ (Senor 2011, s. 16)

Jak je možné, že za těchto podmínek a navíc v situaci, kdy se v Palestině primárně usazovali spíše chudší lidé, zatímco bohatí obchodníci a intelektuálové zůstávali ve „svých“ zemích, došlo k takovému rozvoji? Čím se vlastně zabývali v Palestině? „Palestinské Židovstvo bylo mylně chápáno jako výlučně náboženská komunita, orientující se na cesty pozdně středověkého judaismu, oblékající se do černého a oddaná zbožnosti a modlitbám místo manuální práci a produktivnímu podnikání.“ (Gilbert 2002, s. 27) Právě postupný rozvoj zemědělství, řemesel, technické vzdělanosti (zakládání zemědělských škol a učilišť), byl následován i rozvojem obchodu a vysokým školstvím. Od počátku to byl boj o přežití, který byl významně podporován židovskou komunitou na celém světě.

Země měla jediný kapitál. „Jediným kapitálem, který jsme měli k dispozici, byli lidé.“ (Senor 2011, s. ix) S tímto kapitálem se však v Izraeli naučili pracovat tak dobře, že dnes patří Izrael mezi bohaté a rozvinuté země, přestože v indexu ekonomické svobody nezaujímá přední místa (za rok 2008 81. místo). Podíváme-li se však na jednotlivé součásti indexu, tak z hlediska podnikání je na tom Izrael podobně jako jiné rozvinuté země. Problémem je jeho geopolitická situace, ze které plyne jiná míra zásahu do života občanů a systém kontroly, což je vzhledem k politickému vývoji v Izraeli (levicové vlády a široké koalice) logické vyústění. V čem spočívá jedinečnost tohoto národa? Leonard Bernstein v roce 1947 během návštěvy Palestiny napsal svému příteli: „V těchto lidech je síla i oddanost, jež jsou obdivuhodné. Nikdy si nedají tuto zemi vzít, to by raději nejdřív zemřeli. A jejich zem je krásná tak, že se to nedá popsat.“ (Gilbert 2002, s. 153) Jednou z legitimních interpretací, kterou se právě snaží obhájit a vysvětlit autoři knihy (Senor 2011) je inovační myšlení a podnikavost. „Technologické firmy a globální investoři se hrnou do této země, kde na každém kroku nacházejí jedinečné kombinace opovážlivosti, tvořivosti a průbojnosti.“ (Senor 2011, s. 12) Následují další relevantní údaje z knihy (Senor 2001). Na americkém akciovém trhu NASDAQ je zastoupen větší počet firem

---

<sup>48</sup> Zdroj Gapminder, [online], [cit. 2011-07-11]. Dostupné z: <http://www.gapminder.org/data/>

z Izraele než z celého evropského kontinentu. Izrael zaznamenává nejvyšší příliv rizikového kapitálu na obyvatele. V přepočtu na jednoho obyvatele to bylo dvaapůlkrát více než ve Spojených státech nebo třicetkrát více než v Evropě. V absolutních číslech to bylo stejně jako do Velké Británie, kde žije téměř devětkrát více obyvatel. Izrael je první v podílu výdajů na výzkum a vývoj na HDP. „Jedním z důvodů je skutečnost, že nepříznivé podmínky podněcují vynalézavost. Existují další malé země žijící v ohrožení, například Jižní Korea, Singapur nebo Tchaj-wan, které se mohou chlubit podobně obdivuhodným tempem růstu jako Izrael.“ (Senor 2011, s. 17) „Jak dále ukážeme, nejde v nich (příbězích z knihy, pozn. autora) jen o nadání, ale také o houževnatost, nepřetržitě zpochybňování autorit, neformálnost kombinovanou s ojedinělým postojem k neúspěchům, o týmovou práci, vize, riskování a tvořivost přesahující hranice jednoho oboru.“ (Senor 2011, s. 19)

Je fascinující, jak takové nesourodé společenství, které jen těžko hledá společné rysy, může vytvořit fungující a hlavně prosperující stát. Tento stát navíc netrpí ani přebujelou byrokracií, lidé musí produkovat hodnotu, nemohou si v těchto podmínkách dovolit rozměry moderního sociálního státu. Navíc značnou část veřejných výdajů spotřebují výdaje na obranu a bezpečnost.

Co vlastně bylo esencí sionismu? Herzl<sup>49</sup> to popsal takto: „Penězi nemůžete vyvolat všeobecné hnutí lidových mas. Musíte jim dát ideál. Musíte jim vnuknout víru v jejich budoucnost, a pak budete sto od nich získat oddanost k nejtěžší práci, jakou si dokážete představit.“ (Gilbert 2002, s. 38) Byly to dva tisíce let života v diaspoře, kdy jediným pojátkem tohoto národa bylo náboženství, kultura a nutnost bojovat o přežití. Mohl to být pro vznik státu dostatečný kapitál? Ukazuje se, že ano. Přinejmenším z hlediska ekonomické prosperity.

Tento národ má tedy bohatou kulturní historii, zkušenost s životem uvnitř cizích národů, vlastní právo, zvyky a velmi vzdělanou vrstvu. Základy právního státu položil první ministr spravedlnosti, Pinhas Rosen (narozený v Berlíně 1887). (Gilbert 2002, s. 256) Což zase ukazuje na důležitost institucí. Bylo prostě odkud čerpat a to na základě vzdělání a zkušenosti.

---

<sup>49</sup> Zakladatel moderního sionismu narozený v Maďarsku, do osmnácti žil ve Vídni, jako novinář byl v Paříži v době Dreyfusovy aféry (1891). Založil Světovou sionistickou organizaci (1896), která se výrazně podílela na formování židovské otázky a osidlování Palestiny. Vydal vlivnou knihu Židovský stát a podnikal politické aktivity k umožnění usazování Židů. Zemřel předčasně ve věku 44 let.



Přetrvávající nepřízeň z hlediska klimatických a geopolitických podmínek nezabránila ekonomickému úspěchu, kterého tento národ dosáhl.

#### **4.5 Transformace Německa v pojetí Václava Klause**

Tuto stručnou analýzu zde uvádím proto, že považuji hospodářskou politiku prováděnou v poválečném Německu za velmi relevantní pro analýzu vývoje v ČR a jelikož za nejvýraznější osobnost ekonomické transformace je pokládán Václav Klaus, je dobré se jeho názory na toto období zabývat.

##### **4.5.1 Základní myšlenky**

Václav Klaus se explicitně k vazbě mezi českou a německou transformací vyslovil v příspěvku ve sborníku *Reforma a transformace* (Talábová 2003, s. 23 a násl.). Klíčové body tohoto příspěvku jsou:

1. Václav Klaus se již v roce 1967 seznámil s článkem Waltera Euckena „On the Theory of the Centrally Administered Economy: An Analysis of the German Experiment“, publikovaný v roce 1948 v anglickém čtvrtletníku *Economica*. Byl pro něj naprostým zjevením.
2. Oba systémy jsou v něčem odlišné a v něčem podobné.
3. Vznik obou systémů byl však velmi odlišný. V Československu velmi rychle dominovalo státní vlastnictví podniků, v Německu nadále převažovalo vlastnictví soukromé. Systém centrální regulace ekonomiky byl však obdobný, ne-li totožný.
4. To nezbytně vedlo k odlišným postupům při opouštění těchto systémů. Jako naprosto zásadní odlišnost byla privatizace.
5. Menší odlišností byla délka trvání centrálně administrované ekonomiky a větší zahraniční pomoci Německu.
6. Rozdílné chápání role státu a důvěra v něj. Německo bylo v éře, kdy se trhu moc nevěřilo a tudíž míra deregulace a liberalizace nebyla extrémně vysoká. Zatímco ČR se ocitla v době rozsáhlých pohybů kapitálu a liberalizace světového obchodu a daleko menší důvěry ve stát.

7. Německo nemuselo okamžitě přijmout příliš těžkou sociální, ekologickou, pracovní, bezpečností, veterinární, atd. legislativu Evropy devadesátých let, proto mělo snazší situaci a nižší náklady.
8. Pocit obyvatel Německa byl pocitem viny a každý Němec tehdy věděl, že si bude muset dlouhou dobu „utahovat opasek“. U nás převládal pocit jiný, lidé se domnívali, že jsou transformační náklady nulové.

#### 4.5.2 Analýza postoje Václava Klause k reformám v Německu

Pojďme se tedy podívat na tyto argumenty podrobněji.

Ad 1) Nejsem si jist, zda lze z jednoho článku proniknout do hloubky problému. Určitě je důležité získat určité signály o daném problému, ale do jeho proniknutí je třeba intenzivnější studium. Víme, že dostupná literatura k tomuto fenoménu existuje a existovala i v roce 1967. Z dostupné literatury, ani z rozhovorů s lidmi, kteří mají blízko k Václavu Klausovi, se mi nepodařilo zjistit, že by se problematika německého zázraku systematictěji studovala a brala v potaz. Je to škoda, neboť se mohlo jednat o určitou protiváhu tehdy přijímanému pojetí imperiální ekonomie, která byla postavena na makroekonomických modelech a kvantitativních zásadách. Institucionální prvek se do mainstreamové ekonomie teprve znovu navracel.

Za dveřmi jsme měli příklad a historickou zkušenost s řešením velmi podobného problému. Navíc, jak jsem již zmínil, máme podobnou dějinnou zkušenost, podobné instituce a jsme silně ovlivněni německou vzdělaností, kulturou a samotnou povahou. Z institucionální ekonomie víme, že toto jsou možná důležitější znaky a předpoklady pro dlouhodobý úspěch, než aktuální makroekonomické politiky. Namísto toho bylo z úst samotného Václava Klause i jeho blízkých spolupracovníků slyšet nárek nad skutečností, že standardní ekonomické učebnice problém transformace neřeší.

Ad 2) To je pravda a těmito podobnostem a odlišnostem jsme se již podrobněji věnovali výše.

Ad 3) Centrální regulace ekonomiky a její důsledky, tedy jakási hra zúčastněných subjektů na plánování, skutečně existovala v téměř identické podobě. Otázka zda v jedné ekonomice existovali vlastníci a v druhé ne neměla pro samotný

proces plánování význam. V centrálně plánované ekonomice nehraje status vlastnických práv téměř žádnou roli. Daleko důležitější je vztah mezi plánovačem a podnikem, který nabývá vrchu. Nelze však pominout skutečnost, že i v Německu docházelo k zestátnění celých sektorů (např. železnice a elektrárny). Výchozí situace tedy z hlediska zrušení systému centrálního plánování tak odlišná určitě nebyla.

Ad 4) To je jednoduchá implikace, která si však zaslouží delší poznámku. I Německo provádělo rozumnou měnovou a fiskální politiku. Určitě mělo jednodušší situaci ohledně privatizace, neboť nemuselo privatizovat tisíce drobných provozoven, což však nakonec ani v ČR nebyl takový problém. Muselo však řešit situaci ohledně klíčových odvětví, která v tehdejší době, byť v soukromých rukách, byla ve vleku centrálního plánování a spojenecké správy. Na okraj je třeba připomenout i znárodnovací tendence Francie ve své zóně.

Privatizace se však stala v očích Václava Klause nepřiměřeně glorifikovanou záležitostí. Jejím podrobnému zhodnocení se v této práci věnuji na jiných místech. Zde bych chtěl jen uvést, že privatizace není tou nejdůležitější politikou transformujících se zemí. A už vůbec nemůže být přeceňována na úkor jiných činností, které je v takové ekonomice třeba provést.

Považuji toto přeceňování spíše za politický argument, který má vytvořit prostor pro legitimizaci vlastních postupů.

Ad 5) Zde se situace jeví ve světle skutečností zcela opačně. Výše zahraniční pomoci byla ve vztahu k reparacím a nákladům na spojeneckou správu záporná. Navíc struktura této pomoci byla alespoň v některých položkách diskutabilní. Německo bylo tedy mezinárodně zadluženou zemí, což ČR na počátku transformace nebyla. Z hlediska délky trvání centrálně administrované ekonomiky se naopak jedná o podstatnou odlišnost a má daleko větší význam, než jí přisuzuje Václav Klaus. Možná je to opět podvědomá spojnice s tím, jak málo bral do úvahy význam a fungování institucí v tom nejširším smyslu.

Nakonec právě lidé jsou tím nejcennějším kapitálem každé země (Senor 2011, s. ix). Čím déle dochází k jejich destrukci, tím horší to má důsledky na zotavení a znovu zavedení pravidel slušnosti. Navíc Němci v té době zažili daleko větší utrpení (někteří aktivně dvě světové války). Proto kombinace hrozných prožitků

s tím, že zde existovalo něco jiného, lepšího, měla obrovský vliv na jejich chování. Naopak Češi do období transformace vstupovali jako kulturně a morálně zdecimovaný národ, který si však užíval relativní hojnosti. Objektivně jsme se měli lépe, než předchozí generace, a nejvíce se to projevovalo v materiálních statcích (měli jsme maso, auta, chalupy, televizi a občas i dovolenou ve spřátelených socialistických zemích).

Ad 6) Není úplně jasné, co tím bylo myšleno, ale skutečnost byla téměř opačná. Přestože situace v poválečné Evropě nepřála svobodnému trhu a omezené roli státu, podařilo se politickým vůdcům v Německu přesvědčit obyvatele o radikálním snížení role státu. Později se sice situace vyvíjela jinak, ale to už bylo v době, kdy Německo bylo absolutně i relativně bohaté. Naopak ČR vstupovalo do situace, kdy docházelo k intenzivnější globalizaci, vítěznému tažení liberalizace obchodu a významné deregulaci monopolů. Tuto situace nevyužilo a dodnes vidíme důsledky této (ne)politiky v oblastech jako je energetika, plynárenství, železnice, telekomunikace atd. V tomto směru se jedná o selhání tvůrců hospodářské politiky v období transformace. Podrobněji se věnuji chybám v této oblasti dále.

Ad 7) Toto je velmi zavádějící a povrchní konstatování, které by si měl sám autor vyvrátit. Do roku 1998 zde neexistoval výrazný tlak na aproximaci práva v těchto oblastech. Navíc byl to právě on, kdo byl spoluodpovědný jako politik za relevantní akty ve vztahu k ES, resp. EU.

Určitě přejímání vyšších standardů pro méně rozvinuté ekonomiky je jedním z velkých problémů a rozhodně to není optimální postup při reálné konvergenci země. Na druhou stranu Václav Klaus je odpovědný a mohl ze své pozice tlačit na reformu pracovního práva nebo sociálního zabezpečení. Nikdo nám nikdy nenutil francouzský nebo skandinávský model. Faktem však zůstává, že toto je jedna z klíčových oblastí, kde byla hospodářská politika neúspěšná. Jak jsem již zmínil dříve, bylo to právě Německo, které bylo pod silným domácím i zahraničním tlakem na budování státu blahobytu.

Ad 8) Nevím, kdo je myšlen „každým Němcem“, ale obyčejní lidé neřešili pocit viny (určitě ne jako prioritu), ale řešili daleko banálnější pocity: najíst se, zajistit základní hygienické potřeby, bydlení. Po prožitých hrůzách se chtěli prostě mít lépe. Proto úspěch hospodářské politiky na přelomu 40. a 50. let jí zajistil další

podporu veřejnosti v průběhu celých 50. a částečně 60. let. Pocity Němců lze demonstrovat na průzkumu Gallupova ústavu z té doby provedený v americké okupační zóně, který ukázal, že 14 procent dotázaných Němců odsoudilo Hitlerův masakr Židů, 26 procent zůstalo „neutrálních“ a 60 procent schvalovalo jejich vraždění. (Gilbert 2002, s. 156)

Situace v ČR na počátku transformace vytvořila dostatečný politický kapitál k provádění úsporných opatření. Toto je patrné i z názorů respondentů (Večerník 1998, s. 191 a násl.). Obecně se sice lidé chtějí mít lépe. Nikdo však nevěřil, že to bude okamžitě a byl ochoten se uskrovnit, proto ani po provedení liberalizace obchodu a dalších opatření nedocházelo k demonstracím nebo nepokojům. Jak už jsem zmínil dříve, lidé se ani za minulého režimu neměli (alespoň po materiální stránce špatně). Chyběly jim však některé vymoženosti standardní demokracie. Chtěli cestovat, svobodně číst, diskutovat, poslouchat cizí vysílání, setkávat se s cizími lidmi a mít pocit svobody. Toto byl politický kapitál, který bylo možné využít právě k provedení nezbytných úsporných opatření. V Německu se lidé chtěli hlavně najíst, mít kde bydlet a pracovat. Byli to naopak politici, kteří nedostatečně vysvětlovali složitost reálné konvergence nebo dokonce hlásali nereálná očekávání a pomohli tak nastavit očekávání lidí. Nebude to tak bolet, a nebude to tak dlouho trvat, slibovali. Lidé se snáze naladí na optimistické prognózy, ale o to větší je pak zklamání z reálného vývoje. Navíc stejně se zde reálně zaváděla sociálně-tržní ekonomika, takže byla škoda, že takto to nebylo lidem vysvětleno a místo toho se používaly vytržené liberální koncepty a docházelo k jejich dehonestaci. (Talábová 2003, s. 38 a násl.)

#### 4.5.3 Co z toho plyne?

Tato stručná analýza určitě není reprezentativním vzorkem pro vyvozování fundamentálních závěrů pro hodnocení transformace. Přispívá však k pochopení uvažování Václava Klause v širších souvislostech. Je zřejmé, že měl rozsáhlý záběr a erudovanost. Je dobrým analytikem a logikem. Na druhou stranu je zde vidět malý smysl pro detail a hloubku v oblasti, která není dobře kvantifikovatelná a určitá účelovost ex post obhajoby. Samozřejmě odhlížím od toho, že se nejedná o rozsáhlé dílo, ale v podstatě o soubor poznámek a takto je také hodnotím. Nicméně i takto

pronesené poznámky lze použít a analyzovat, neboť nám dávají do souvislosti problematiku jeho postoje k podstatě transformace a úloze politiků v této době.

#### **4.6 Shrnutí**

„Hodně bude záviset na jejich podnikatelském duchu, jejich pocitu identity a oddanosti společnému blahu, jejich sebeúctě, jejich schopnosti předávat tato aktiva dalším generacím.“ (Landes 2004, s. 502) Toto je výzva pro bohaté státy, které se i díky hospodářské politice dostaly na současnou úroveň. Jak ji však udržet? Význam této kapitoly právě spočívá v obecném zasazení tvorby bohatství ve společnosti do kontextu hospodářské politiky prováděné státem. Na příkladech vybraných států je vidět, jak hospodářská politika funguje v reálném světě a co ovlivňuje, resp. čím je sama ovlivňována. Esencí správné hospodářské politiky zůstává něco, co ani současná věda není schopna jednoznačně uchopit, popsat a vyvodit jednoznačné závěry a doporučení. Vidíme zde však obecnou tendenci, že čím svobodnější společnost je a pokud v ní fungují „dobře“ formální i neformální pravidla je na tom lépe, než společnosti, které jsou nesvobodné a/nebo bez fungujících institucí. Dá se na tomto základě interpretovat i hospodářská politika prováděná v ČR? Tomuto fenoménu se věnuji v další kapitole.

## 5 Situace před rokem 1989

Jedná se o období, které mělo klíčový vliv na provádění změn v ČR, neboť na základě poválečného vývoje došlo k vyzkoušení mnoha typů hospodářských politik v různých politických režimech.

### 5.1 Mezinárodní situace před rokem 1989

Byť se život v socialistickém Československu zdál izolovaný od dění za jeho západními hranicemi, měly probíhající hospodářské reformy a teoretická bádání vliv na uvažování pozdějších reformátorů ve východní Evropě.

#### 5.1.1 Poválečný vývoj ve světě

Po válce v Evropě existovalo silné socializující hnutí, které bylo umocňováno zcela chybnými analýzami o konci kapitalismu a o vzestupu a úspěchu nacismu jako důsledku poslední fáze kapitalismu, tedy imperialismu. V celé západní Evropě sílilo socialistické hnutí, ve Francii a Itálii byli ve vládě komunisté, docházelo k masivnímu znárodňování a regulaci. Stále však docházelo k růstu bohatství, rozšiřování trhu např. v rámci EHS, garanci soukromého vlastnictví s přijatelným právním rámcem. Z hospodářského hlediska tedy bylo důležité, že alespoň v některých podnikatelských aktivitách existoval relativně svobodný trh, kde se generují reálné ceny, zůstávají zachovány základní instituce a ve společnosti přežívá podnikatelský duch.

V souvislosti s vývojem v Německu jsem v předchozí kapitole uvedl, že poválečná situace v Evropě vůbec nepřála myšlenkám svobodného trhu, ale kde se podařilo prosadit zdravé hospodářské politiky např. v Německu, Rakousku, zemích Beneluxu nebo Itálii, tam docházelo k odpovídajícímu rozvoji a růstu blahobytu.

Východní Evropa se stala součástí sovětského impéria a vydala se na cestu totalitní společnosti bez soukromého vlastnictví (realita byla nakonec jiná v každé zemi) a s centrálně plánovaným hospodářstvím.

Postupný růst bohatství vedl v bohatých zemích k rozšiřování státu blahobytu a touze po budování „jiné“ společnosti. Přechod k takové nákladné zaopatřovací politice podává (Tomeš 2008, kap. 4, 5, 6). Dochází k přenosu tohoto modelu do USA. „Zaopatřovací revoluci, která v Evropě už zakořenila, nyní šířil do Ameriky

Richard Nixon ... svými plány na zaručený minimální příjem a afirmativní akci. Nixon rovněž přistoupil na to ..., že keynesiánská revoluce v ekonomice zajistí klíč k trvale rostoucí prosperitě a sotva ji naruší jakékoli recese.“ (O’Sullivan 2007, s. 3) Proč docházelo k takovému odklonu od racionálního pohledu na svět a přehlížení konzervativních hodnot? Nepoučili jsme se z nedávné historie, kam vede omezování svobody a soukromé iniciativy? Nebyla to doba, kdy v takové společnosti reálně žili lidé ve východní Evropě a zakoušeli tento experiment na vlastní kůži?

Zřejmě nejefektivnějším faktorem, který podpořil toto směřování, je enormní přerozdělování bohatství ve společnosti a tvorba tohoto přerozdělovacího mechanismu. Vytvoření schémat, myšlenkového ukotvení lidí, kteří se na tomto přerozdělování stali závislými. Racionální chování politiků v takovém prostředí. „Přestože někdy kvůli porážce ve volbách ztratili vládní moc, ani oni sami, ani jejich kolegové skoro nikdy neztratili moc v byrokracii, u soudů, na univerzitách, v médiích, v charitativní oblasti, ani ve velkých kulturních institucích.“ (O’Sullivan 2007, s. 4)

Situace se v průběhu 70. let 20. století začíná měnit. Byla to kombinace mnoha faktorů, které měly připravit nástup liberalizace v ekonomikách na celém světě. Za klíčové faktory považují:

- Vyčerpávání bohatství extrémní expanzí sociálního státu.
- Špatné hospodářské politiky (zvyšování inflace, zadlužování, zásahy do hospodářství, velký podíl státního sektoru na hospodářské činnosti).
- Ropná krize.
- Zahraniční politika rozvinutých zemí (zejména USA, Velké Británie, Německo a Francie). Politika détente, Ostpolitik.
- Demografická změna (penzijní systém, přistěhovalci, z osmašedesátníků se stávají představitelé kapitalizmu).

I takové bašty kapitalismu jako Velká Británie a USA se topily v socialistických regulacích ekonomiky, byly zužovány vysokou inflací, nezaměstnaností a přehnaným idealizováním socialistických zemí (zejména SSSR). Blíže je tato situace popsána v (Tomeš 2008, s. 54-57 a 87-89).



Americký historik Richard Pipes (Pipes 2005)<sup>50</sup> vzpomíná, jak většina tehdejších sovětologů byla buď levicového smýšlení, nebo naivní, případně to byla kombinace obojího. Ve společnosti měla výrazný vliv část liberálních ekonomů, kteří nabyli scestné představy o vyspělosti SSSR, paradoxně nejvíce v době, kdy tato velmoc upadala, v lepším případě stagnovala (např. J. K. Galbraith, P. Samuelson). John Kenneth Galbraith, významný harvardský ekonom, který mezi americkými liberály požíval téměř postavení světce, prohlásil v roce 1984: „To, že Sovětský svaz udělal v posledních letech velký hmotný pokrok, je zřejmé jak ze statistik, tak při běžném pohledu na město ... Člověk to může pozorovat na tom, kolik je na ulicích lidí, kterým se dobře daří... na obecném vzhledu restaurací, divadel a obchodů... Částečně je ruský systém úspěšný proto, že na rozdíl od západních průmyslových ekonomik plně využívá svých lidských sil.“ (O’Sullivan 2007, s. 244)

Richard Pipes (2005, s. 289) vzpomíná na období 80. let takto: „V říjnu roku 1982 jsem dostal volno na cestu do Evropy, abych tam přednášel a navštívil mezinárodní konference. Přednášel jsem o „Krizi Sovětského svazu“ v Bonnu, v Kolíně a v Paříži, a všude jsem se setkával s pramalým pochopením a s neskrývaným nepřátelstvím k Reaganovi a jeho zahraniční politice. Němci papouškovali sovětskou linii, že jedinou alternativou k détente je jaderná válka, Francouzi nás obviňovali z pokrytectví ... Všude jsem narážel na naprosté nepochopení, za prvé, pokud šlo o kritický stav Sovětského svazu, a za druhé, pokud šlo o roli, jakou hraje ekonomika v mezinárodní politice.“

V 80. létech tedy dochází k ekonomickému obratu. Míra přerozdělování se sice moc nemění, ani základní parametry sociálních států. Nicméně hospodářská politika prováděná v USA, Velké Británii nebo v Německu znamenala jedno: uvolnění obrovského potenciálu lidského kapitálu a obrovský technologický pokrok. Spolu s privatizací, obecnou deetatizací ekonomik, snižováním obchodních překážek a rozvojem v dalších částech světa byl nastartován rozvoj, který v podstatě do té doby lidstvo nezaznamenalo. Z tohoto uvolnění těžíme ještě dnes a díky kterému např. současná ekonomická krize neprobíhá tak dramaticky (růst zemí BRIC a jejich zvýšená poptávka po zboží z rozvinutého světa).

---

<sup>50</sup> Jako fascinující čtení jednoho příběhu, který začíná v předválečném Polsku, popisuje válečné útrapy a útěk do USA, život intelektuála na Harvardově univerzitě a práci pro americkou administrativu (zejména pro R. Reagana), jsou jeho paměti. Pěkně je zde popsáno americké intelektuální klima, zejména ve vztahu k sovětskému bloku a situace v administrativě USA v postojí k tomuto fenoménu.

„Americká i britská ekonomika tedy byly finančně stabilní a ekonomicky deregulované – a v jedné i ve druhé začal dlouhý a mohutný vzestup hospodářského růstu provázeného stabilitou cen ... Obecně se angloamerická ekonomika vyznačovala změnou, výnosností, růstem a lepší alokací zdrojů – včetně práce.“ (O’Sullivan 2007, s. 252) Zavírala se tradiční odvětví a rozvíjela se nová. Vznikala nová místa v oblasti financí, informačních technologií a dalších progresivních oborech (např. bio a nanotechnologie, medicína).

Měnila se struktura toku kapitálů. Landes (2004, s. 458), k tomu uvádí, že v 80. letech 20. století rostly přímé zahraniční investice průmyslových států pětkrát rychleji než světový obchod, desetkrát rychleji než světová produkce. Což dávalo předpoklad pro přenos a šíření know-how. Jeho využití s následným rozvojem inovačního potenciálu zase vedlo k dlouhodobému růstu a prosperitě. Svět se začal výrazně globalizovat, což mělo dopad do odvětví, která měla do té doby výrazně regionální či státní charakter (telekomunikace, síťová odvětví, bankovníctví, služby).

Kromě technické stránky věci (tedy provádění reforem a deregulace), je velmi důležitý i společenský a psychologický aspekt této změny. Nigel Lawson, člen vlády Margaret Thatcherové prohlásil: „Kapitalistický podnikatelský průmysl, který sotva existoval, když jsme nastupovali do funkcí, byl v roce 1985 dvakrát tak veliký jako jeho protějšky ve zbytku Evropského společenství dohromady.“ Shirley Robin Letwinová ve studii o thatcherismu mluví o „aktivních ctnostech“. „Jsou to takové kvality jako sebedůvěra, píle, spolehlivost a iniciativa, jež svému nositeli umožňují žít a pracovat ve společnosti nezávisle.“ (O’Sullivan 2007, s. 252-253)<sup>51</sup>

V této době byla tedy celková situace ve světě ze zpětného pohledu velmi příznivá ke změnám v zemích východní Evropy.<sup>52</sup> V Sovětském svazu probíhala perestrojka, USA, Velká Británie a Německo zažívaly nebývalý hospodářský růst. Evropská společenství posilovala ekonomickou integraci, ale v té době již výrazně i měnovou politiku. Katolické církvi vládl papež pocházející z Polska. „Neoliberalismus vítězně táhl světem, zatímco socialismus skomíral. Bylo možné

---

<sup>51</sup> To, že reformy M. Thatcherové neměnily jen strukturu hospodářství a přispěly k oživení Velké Británie, ale i vnímání a postoje lidí, lze vidět na způsobu, jakým reformy provedla. Prodejem státních nízkopříjmových domů jejich nájemníkům se slevou, vytvořila skoro dva miliony vlastníků. Mnozí z nich poprvé hlasovali pro konzervativce. Dále prodala akcie dvou třetin podniků, které vlastnil stát. (O’Sullivan 2007, s. 253)

<sup>52</sup> Jsou zde myšleny země tzv. socialistického tábora ve střední a jihovýchodní Evropě, které se nacházely pod dominantním vlivem SSSR.

vidět země jako Singapur, Hongkong, Jižní Korea a Tchaj-wan. Dokonce Indie a Čína. Ve třetím světě se stávali ministry financí žáci Friedmana, Hayeka a Adama Smithe.“ (O’Sullivan 2007, s. 255)

Čína v 80. letech začala v ekonomické oblasti prosazovat tržní principy a podnikatelského ducha. K Číně se počátkem 90. let připojuje Indie se svými hospodářskými reformami, které v kombinaci s jazykovou znalostí umožnily nebývalý rozvoj tohoto subkontinentu.<sup>53</sup>

Norberg (2002) se zabývá probíhající globalizací a s použitím statistik a dalších dostupných informací ve své analýze pléduje ve prospěch pokračující globalizace: svobodný obchod a kapitalismus jsou klíčové v boji proti chudobě a globalizace má více pozitivních přínosů pro všechny zúčastněné, než příp. nevýhod. Globalizace je tedy určitě fenomén, který musíme brát v úvahu. Její význam na transformaci v ČR vidím zejména v těchto rovinách:

- Jsme malá, otevřená a exportně orientovaná ekonomika, proto přístup na jiné trhy je pro nás životně důležitý.
- Na větším trhu (proto malá země potřebuje další trhy) dochází k efektivnější kumulaci různého druhu kapitálu, neboť se snižují transakční náklady při jeho vyhledávání a alokaci.
- Otevřenost přináší nové podněty, myšlenky a tedy i inovace a technický pokrok.
- Otevřenost znamená i podnět pro kultivaci institucí (cestujeme, čteme, potkáváme jiné lidi, v zemi se usazují cizinci).
- Budování sítí a členství na mezinárodní úrovni omezuje možnost reverzních procesů ve společnosti.

---

<sup>53</sup> Toto je udáváno jako jeden z předpokladů úspěchu. Není proto divu, že když se hospodářské reformy prosadily v Irsku v 70. letech 20. století, byla znalost angličtiny považována za jeden z multiplikačních efektů rozvoje irské ekonomiky. Stejně je tomu i v Indii, teprve po provedení reform, tedy rozumné hospodářské politiky, která omezuje regulaci a ochranu trhu, se naplno mohla projevit znalost angličtiny (zejména ve vazbě na možnost kvalitního vzdělávání a získávání informací) a relativně nízké mzdové náklady v hospodářství.

### 5.1.2 Německo

Helmut Kohl po neúspěchu politik, které byly zaměřeny na zvyšování úlohy státu ve společnosti, mění směr hospodářské politiky. „Namísto myšlenek osobní odpovědnosti a subsidiarity nastoupilo – programové – rozšiřování veřejného koridoru... namísto úsporného hospodaření předcházejících let nastoupila expanzivní politika výdajů a zadlužení.“ (Konrad Adenauer Stiftung 2000, s. 20) Snaží se vrátit k původním myšlenkám, na kterých byla založena v poválečných letech hospodářská politika Ludwiga Erharda. Byla provedena reforma daní, sníženy sociální dávky, dochází k privatizaci. Snižuje se tempo zadlužování a monetární politikou dochází k obnovování důvěry v hospodářství.

Z historického pohledu nutno říct, že tyto reformy a oživení přicházejí právě včas, neboť v roce 1990 dochází ke sjednocení Německa a k obrovským transferům bohatství ze západní části do východní. Nebudu toto sjednocení hodnotit z politického hlediska, ale z ekonomického lze připojení východních zemí považovat za neúspěch. Např. studie o pracovním trhu ve východním Německu ukazuje, že přes masivní migraci a pomoc ze západní části není situace lepší a to i díky této pomoci (Snower 2006). Podobně (Ježek 2007, s. 46). Šulc (2002, s. 108) sice zmiňuje, jak se Německo vypořádalo s deetatizací a následnou privatizací velkého množství podniků. Což mělo zajistit růst a prosperitu, vývoj ve východním Německu tomu však nenasvědčuje.

Přestože ze dne na den došlo k přenosu institucí a lidí ze západního Německa, který byl doprovázen masivními subvencemi (každoročně zhruba ve výši HDP České republiky), nelze mluvit o jednoznačném úspěchu. O to více překvapí reálná ekonomická síla západní části Německa, která je schopná generovat takové hodnoty, že Německo zažívá, až na výjimky, slušný hospodářský růst. Výrazně přispívá do rozpočtu EU, byť jde část subvencí zpět do východní části Německa a vykazuje relativně slušné i další makroekonomické ukazatele.

Německo je naším největším exportním trhem a spousta malých a středních podniků, zejména v pohraničí je vlastněna Němci. Rovněž možnost pracovat v Rakousku a Německu, byť nám přístup na tyto trhy zůstal omezen až do letošního roku, vyřešila spousta sociálních problémů českého pohraničí.

### 5.1.3 USA a Velká Británie

Důsledky ekonomických změn v těchto zemích jsem již naznačil v úvodu této části. Základy hospodářské politiky 80. let v USA jsou známy jako reaganomics. Velká Británie zažívala rovněž období růstu a to díky reformám prováděným pod vládou Margaret Thatcherové. Velká Británie se teprve v této době (v 80. letech) výrazně vymaňuje ze socialistických poválečných excesů, které Británii postupně vrhly do výrazného útlumu a marginalizace (současně se ztrátou kolonií).

Nebudu se zde dále zabývat podrobnostmi. Ke zhodnocení a podrobnému popisu těchto politik existuje spousta kvalitní literatury viz (Niskanen 1988; Fajmon 2010; Lindsey 1991). Považuji však za důležité zmínit dle mého názoru nejdůležitější důsledky těchto změn na období transformace v ČR:

1. Ekonomové v ČR<sup>54</sup> viděli, že teoretické předpoklady klasické a neoklasické ekonomie fungují v reálných ekonomikách a lze je aplikovat v ČR.
2. Bylo možné se odkázat na existující země. Jinde privatizovali, omezili inflaci, deregulovali a díky tomu došlo k růstu a obrovskému technologickému pokroku. Není to utopie.
3. Tato ekonomická síla pomohla uzbrojit SSSR, který stál před rozpadem, resp. před zásadními reformami a proto se dalo předpokládat, že budeme mít svobodu při řešení vlastní situace.
4. Morálka a etika jsou z dlouhodobého hlediska důležité hnací síly.<sup>55</sup>

## 5.2 *Socialistické ekonomiky*

Po druhé světové válce vznikl zejména ve východní Evropě blok zemí, které po vzoru Sovětského svazu zavedly centrální plánování jako protiváhu tržnímu hospodářství.

---

<sup>54</sup> Zde jsou myšleni ekonomové, kteří pracovali v Prognostickém ústavu a Ekonomickém ústavu ČSAV.

<sup>55</sup> Ronald Reagan nebyl válečný štváč s kovbojským kloboukem, ale hluboce věřící a vzdělaný člověk, který celý svůj politický život bojoval za slušnost, víru a svobodu lidí v hluboké pokoře před bohem. Lidé ve východní Evropě to věděli, a proto zde požíval obrovské popularity a to i přes důslednou štvavou kampaň komunistických médií po celou dobu jeho prezidentování. Konec konců i seriózní literatura k jeho osobě a období se výrazně posunula ke kladnému hodnocení jeho činnosti.

### 5.2.1 Podstata socialistické ekonomiky

Na čem centrálně-plánovaná ekonomika vlastně spočívala? Jaké byly její základy? Tato ekonomika, v souladu se změnou politického režimu, změnila totálně institucionální rámec vlastnických vztahů a soukromé iniciativy. Pro podrobnější informace k situaci před rokem 1989 viz (Mlčoch 2005; Židek 2006).

„Skutečnou podstatou centrálně plánovaných ekonomik byla neexistence trhů a z toho vyplývající neexistence cen, tedy skutečných cen, které by plnily své informační, alokační a motivační funkce. Centralizované ekonomické rozhodování v rámci hierarchické struktury neumožňovalo podnikům samostatně rozhodovat o výrobní strategii (nákupu, prodeji atp.). Tak důležité ekonomické faktory jako mzdy a úroky byly tvořeny centrálně a neodrážely ani strukturu spotřebitelských preferencí ani vzácnost ekonomických zdrojů.“ (Holman 2000, s. 9, 10)

Dopadům neexistence cen jsem se podrobně věnoval v kapitole o ekonomii.

### 5.2.2 Selhání socialistických ekonomik

„Ekonomická struktura hospodářství byla pokřivena. Komunisté se domnívali, že jedině výroba přináší hodnotu, a proto bylo jejich úsilí zaměřeno na maximalizaci rozvoje průmyslu za souběžného zanedbání a potlačení sektoru služeb, který byl marxistickými ekonomy vnímán jako neproduktivní.“ (Židek 2006, s. 15)

Kromě pokřivenosti hospodářství byla zjevným znakem všudypřítomná nedostatkost zboží a služeb. Z tohoto důvodu existuje v nedostatkových ekonomikách šedá nebo černá ekonomika, která řeší diskrepanci mezi nabídkou a poptávkou.<sup>56</sup> Tam, kde vlastní obchodování začínalo teprve na existenci deficitů, docházelo k propojení legální a šedé ekonomiky. Obě dvě ekonomiky se potřebovaly navzájem a dokreslovaly zvláštní symbiózu formálních a neformálních vlastnických struktur a fungování vlastnických práv v „reálném socialismu“. (Mlčoch 2005, s. 160)

Dalším důsledkem nefunkčnosti celého systému byla ekonomická motivace manažerů státních podniků. Tito se namísto prosazování efektivních výrobních

---

<sup>56</sup> Taková ekonomika existuje i v tržním hospodářství, kde není výrazem nedostatku zboží, ale spíše optimalizace výdajů.

postupů, inovací a rozvoje lidského kapitálu zaměřili na udržování osobních kontaktů se státní byrokracií a komunistickými funkcionáři.

Holman (2000, s. 10) uvádí, že „významným znakem bylo tzv. plánování hmotných ukazatelů zejména objemů produkce. Finanční ukazatele podniků (příjmy, náklady, zisk) nebyly tak důležité jako hmotné ukazatele. Podniky proto nebyly ani motivovány k maximalizaci zisku.“ Z tohoto hlediska peněžní toky nebyly důležité, sloužily pouze k účetnímu zachycení hmotných toků. Pokud podnik náhodou neměl na nákup surovin vlastní příjmy, dostával automaticky dotace ze státního rozpočtu nebo úvěry od státní banky.

Výsledkem reálné kooperace uvnitř socialistických struktur byla tvorba tzv. měkkých plánů, kdy se podniky snažily vyjednat s úředníky co nejpříznivější podmínky. Podniky při tomto vyjednávání záměrně podceňovaly své produkční možnosti a naopak přeceňovaly náročnosti své produkce na hmotné a lidské výstupy, čehož výsledkem byla vysoká surovinová, energetická a pracovní náročnost produkce.

Dále to byla absence vlastnických práv, která umožňovala enormní negativní externalitu s těžkými a dlouhodobými ekologickými důsledky (Mlčoch 2005).

Holman (2000) tento problém uzavírá tak, že v pozdním socialismu jsme svědky jevu, kdy socialistické ekonomiky ve skutečnosti nebyly centrálně plánované ex ante nýbrž ex post. To znamená, že centrum nestanovilo podnikům předem promyšlené a provázané hospodářské direktivy, nýbrž podniky si je de facto stanovily samy a centrum je jen následně shrnovalo a provazovalo do centrálního plánu.

### 5.2.3 Snaha o reformy

Všechny výše uvedené skutečnosti vedly v socialistickém táboře ke snahám po určitých reformách ekonomického systému (Šulc 2002). Jak jsem se již zmínil, zejména v souvislosti s problematikou cen, informací a vlastnických práv, nemohly jakékoliv pokusy vést k úspěchu, neboť systém jako takový byl nereformovatelný. Spočíval fundamentálně na špatných předpokladech.

Centrálně-plánované ekonomiky zpočátku neznaly makroekonomickou nerovnováhu, neboť makroekonomické veličiny, jež toto způsobují (inlace,

nezaměstnanost, schodek státního rozpočtu, schodek platební bilance), byly z centra kontrolovatelné. Snahou po určitých ekonomických reformách, které byly vyvolány stavem hospodářství, se nerovnováhy začaly projevovat. Např. nutnost poskytovat větší dotace a úvěry neefektivním podnikům státem, si vyžádala tištění většího množství peněz. Tato skutečnost se však nemohla promítnout do inflace, neboť ceny byly regulovány, a proto se tento fenomén projevil v nedostatku. Rovněž tak růst mezd bez zvyšování produktivity normálně vede k inflaci. Při regulovaných cenách se opět projeví nedostatek zboží. Tento nedostatek se některé země snažily pokrýt dovozem zboží, což však vedlo k zadluženosti země (např. Maďarsko v 80. letech). Právě zvyšující se subvence bez adekvátního zvyšování daní vedly k deficitu státního rozpočtu. Toto se však do značné míry vyhnulo Československu, neboť se zde prakticky žádné reformy neprováděly. Jak zmiňuje Ježek (2007, s. 20): „Socialismus se v Československu provozoval jako velmi spořádaný úpadek.“

Všechny výše uvedené teoretické premisy a reálné procesy musely vést ke zhroucení centrálně-plánovaného systému ekonomických vztahů a jedinou možností tedy byla změna fundamentů celého ekonomického systému.

### **5.3 Právo v ČR před rokem 1989**

Před rokem 1918, i po něm, byla úroveň právního řádu v ČR a obecně systému vynucování práva na srovnatelné úrovni s jinými tradičními zeměmi. Bylo to způsobeno jednak provázaností právních systémů (zejména s rakouským, ale i německým právním prostředím) a jednak němčinou jako úředním jazykem v této geografické části Evropy.

Vývoj po roce 1948 se začal ubírat jiným směrem, zejména pod vlivem sovětské právní vědy, která vycházela z marxistické filozofie a pojetí dějin. S příchodem centrálně-plánované ekonomiky v roce 1948 se zcela změnilo institucionální prostředí v ČR.

Pro tvorbu právního řádu v tomto období bylo typické, že se v něm objevovalo mnoho nových právních institutů do té doby neznámých (např. osobní užívání pozemků, trvalé užívání, dočasné užívání nebo omezení převodu nemovitostí), a naopak, mnoho tradičních právních institutů z něj bylo odstraněno (např. držba nebo smluvní zástavní právo).



Začaly se rozlišovat formy vlastnictví (ustanovení § 110 zákona č. 141/1950 Sb., občanský zákoník stanovilo, že vlastnické poměry k půdě jsou založené na zásadě „půda patří těm, kdož na ní pracují“). Podle ústavního zákona č. 100/1960 Sb., Ústava se až do 22. dubna 1990 rozlišovalo:

1. Socialistické společenské vlastnictví<sup>57</sup>, které mělo následující formy:
  - a) státní socialistické vlastnictví (národní majetek) – což mělo být „vlastnictví všeho lidu“,
  - b) družstevní vlastnictví (majetek lidových družstev)<sup>58</sup> a
  - c) vlastnictví společenských a jiných socialistických organizací („...zejména předměty společenské spotřeby; výrobní prostředky mohou být ve vlastnictví společenských organizací, jen pokud je potřebují k zajištění vlastní činnosti“ § 98 hospodářského zákoníku).
2. Osobní vlastnictví – věci určené k osobní spotřebě občanů (čl. 10 odst. 1 cit. Ústavy).
3. Soukromé vlastnictví – existovalo „mimo socialistickou vlastnickou soustavu jako pozůstatek vlastnické soustavy předchozí společnosti, které však ztrácí svůj vykořisťovatelský charakter“.<sup>59</sup>

Tato úprava vlastnických poměrů byla způsobena rozdílným nazíráním na úlohu jednotlivých právních institutů potřebných pro budování socialismu.

Na druhou stranu je však třeba zdůraznit, že zde i nadále existoval zřetelný vliv „staré“ právní kultury. Dynamika společenských procesů v podobě právníků vychovaných v demokratických tradicích první republiky a nemožnost v krátké době změnit celý právní řád, způsobila relativně slušnou úroveň některých právních předpisů.

Tato situace se začala měnit v šedesátých letech, kdy po přijetí socialistické ústavy z roku 1960, která zakotvila vedoucí úlohu KSČ a prohlásila socialismus za

---

<sup>57</sup> Bylo upraveno hospodářským zákoníkem – zákon č. 109/1964 Sb. V § 8 odst. 2 bylo stanoveno: „Socialistickým společenským vlastnictvím je státní vlastnictví, družstevní vlastnictví, jakož i vlastnictví společenských a jiných socialistických organizací“.

<sup>58</sup> Národní majetek a majetek lidových družstev byly podle čl. 8 odst.1 cit. Ústavy ve znění do 22. 4. 1990 dvě základní formy socialistického společenského vlastnictví.

<sup>59</sup> Srov. Právníkový slovník, II. díl, 3 vydání. Orbis, Praha 1972, str. 968.

dobudovaný, došlo k intenzivnímu rozvoji socialistického zákonodárství vznikem specializovaných právních předpisů. Jestliže jsem se výše zmínil o určité dynamice v kladném slova smyslu (přesah kulturního právního prostředí do doby socialismu), platí tato dynamika i opačně. Špatné, resp. deformované instituce, stejně tak jako myšlení části právnického stavu má rovněž svoji dynamiku a to i v novém režimu.

Neutěšená situace zejména v poskytování služeb vedla v 80. letech 20. století k možnosti využívat soukromé vlastnictví k podnikání.<sup>60</sup> Právně to bylo umožněno několika nařízeními vlády.<sup>61</sup> V poměru k celkové produkci se sice nic podstatného (na rozdíl od Maďarska nebo Polska) neměnilo, ale byl to průnik do všeobjímající státního hospodářského systému.

#### **5.4 Shrnutí**

Poválečná situace nepřála svobodě a volnému trhu, nicméně bylo důležité, že fragmenty svobodného podnikání zůstaly zachovány a byly zachovávány některé základní instituce podnikání. Zdravé hospodářské politiky měly vliv na pozitivní rozvoj konkrétních zemí. Již v tomto momentu dochází k rozdílnému rozvoji v západní a východní Evropě. Tyto tendence se v této době ještě tolik neprojeví, neboť poválečná obnova zajišťuje růst a zvyšování životní úrovně téměř všude bez ohledu na státní zřízení. Rozdíl je však v dlouhodobé udržitelnosti takového růstu.

Kombinace interních a externích negativních faktorů v západních zemích vede na přelomu 60. a 70. let 20. století k přehodnocení intervencionalisticky orientované hospodářské politiky vyspělých států ve prospěch větší liberalizace. Míra přerozdělování a základní parametry sociálních států se sice moc nemění. Změněná hospodářská politika však znamenala uvolnění obrovského potenciálu lidského kapitálu a technologický pokrok. Spolu s privatizací, obecnou deetatizací

---

<sup>60</sup> Plánování v ekonomice vedlo k vážným potížím při zásobování obyvatelstva zbožím a službami. To mělo za následek růst šedé ekonomiky a vznik neformálních pravidel, která byla v rozporu s platnými právními předpisy (např. tzv. „melouchaření“, což bylo podle platných právních předpisů neoprávněné podnikání).

<sup>61</sup> Nařízení vlády č.154/1982 Sb., o poskytování služeb občany na základě povolení národního výboru (§ 1 odst. 1 stanovil: Na základě povolení národního výboru může občan poskytovat za úplatu věcná plnění a výkony stanovené tímto nařízením dále jen „služby“). Nařízení vlády č.63/1984 Sb., o poskytování dočasného ubytování v soukromí se souhlasem národního výboru a nařízení vlády č.1/1988 Sb., o prodeji zboží a poskytování jiných služeb občany na základě povolení národního výboru, které zrušilo nařízení vlády č. 154/1982 Sb., neboť nové nařízení se odkazovalo na novelu občanského zákoníku. Navíc tímto nařízením došlo k rozšíření služeb, ve kterých bylo možno podnikat.

ekonomik, snižováním obchodních překážek a rozvojem v dalších částech světa byl nastartován rozvoj, který do té doby lidstvo nezaznamenalo.

V dalších částech světa dochází rovněž k výrazným reformám. Jedná se o reformy v tzv. socialistickém táboře. K zásadním reformám v ekonomické oblasti rovněž dochází v Číně a Indii.

Nemožnost fungování socialistických ekonomik, která byla teoreticky postulována již před druhou světovou válkou, se začala čím dál tím více projevovat i v praktické rovině. V průběhu 80. let tedy situace v socialistických zemích směřuje k zásadní změně v pojetí hospodářské politiky státu (Šulc 2002, s. 22).

Neutěšená situace v socialistické ekonomice se v ČR rovněž projevovala v oblasti právního řádu, kde nejprve institucionální dynamika působila ve prospěch společnosti (fungování demokratických právních institucí a působení právníků z předválečného období), poté již plně působí socialistické instituce, které jsou v druhé polovině 80. let narušovány potřebou reagovat na neutěšenou situaci zejména v oblasti služeb.

## 6 Transformace v ČR<sup>62</sup>

Na události uskutečněné ve střední a východní Evropě na přelomu 80. a 90. let 20. století existovalo a existuje mnoho úhlů pohledů. Spousta lidí je zklamána z následného vývoje (Večerník 1998, s. 317). Důležité je, že v politické a ekonomické rovině došlo ke změně základních pravidel.<sup>63</sup> Tato změna je ve většině zemí střední a východní Evropy silně petrifikována a lze konstatovat, že jde o nezvratný proces snad s výjimkou některých zemí bývalého Sovětského svazu.<sup>64</sup> Došlo tak k intenzivnímu zapojení těchto zemí do atlantických struktur a sdílení jejich osudu.

### 6.1 Předpoklady transformace

Transformace neprobíhala ve vakuu. Na její realizaci měly, kromě vnitropolitické situace, podstatný vliv aktuální mezinárodní události, ale i další níže zmiňované skutečnosti.

#### 6.1.1 Mezinárodní souvislosti

V dosavadní historii asi nebylo možno přát si lepší mezinárodní situaci, než byla na počátku 90. let 20. století. Evropa zažívala relativně dlouhou dobu míru, snížila se hrozba jaderného konfliktu, ve světě existovaly stabilní mezinárodní instituce (Organizace spojených národů, Světová banka, Mezinárodní měnový fond, Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj). Svět si začal užívat plodů bohatství a státy chtěly bohatnout více než válčit.<sup>65</sup> V ekonomice se naplno prosazovalo snižování úlohy státu, deregulace tzv. přirozených monopolů, privatizace, otevřenost ekonomik, liberalizace světového obchodu, prohlubování evropské integrace.

Jelikož změny ve východní Evropě nebyly způsobeny prohranou válkou a nepředpokládalo se výrazné geopolitické napětí v souvislosti s rozpadem východního

---

<sup>62</sup> Pro zjednodušení dále v práci nerozlišuji státní útvary a jejich právní názvy, které existovaly na území současné ČR od 17. 11. 1989. Jedná se o ČSSR, ČSR, ČSFR a ČR.

<sup>63</sup> Složitost transformace režimů je dobře popsána, viz (Dvořáková 1994; Kunc 2000).

<sup>64</sup> V květnu 2004 se osm postkomunistických zemí stalo členy Evropské unie. Bulharsko a Rumunsko se stalo součástí EU k 1.1.2007. V současné době jsou členy NATO následující země bývalého východního bloku: Polsko, Maďarsko, Česká republika, Bulharsko, Estonsko, Lotyšsko, Litva, Rumunsko, Slovensko a Slovinsko.

<sup>65</sup> Tvrdím toto i při vědomí konfliktů, které souvisely s rozpadem SSSR a východního bloku (tedy válka v zemích bývalé Jugoslávie). Globálně toto však nebyla výrazná změna proti situaci z doby studené války, kdy existovaly konflikty v různých částech světa.

bloku, neobjevily se ani úvahy o nějaké přímé participaci vyspělých zemí na transformaci zemí východní Evropy. Je pravda, že se v této souvislosti očekávalo alespoň symbolické gesto od ES o způsobu začleňování bývalých socialistických zemí, což nestalo. Došlo na standardní proceduru při přijímání nových členských států.

Bylo by správné čekat, že nás z této šlamastiky bude někdo tahat? Landes (2004, s. 502) k tomu uvádí: „Dějiny nás učí, že nejúčinnější léky na chudobu vzešly zevnitř. Zahraniční pomoc může ulevit, ale stejně jako nečekané bohatství může i uškodit. Může odradit od snahy vštípit ochromující pocit neschopnosti. .... Ale v jádru nelze nikdy dodat člověku sílu tak účinně, jako když si ji dodá sám.“ Zakaria (2005, s. 334, 335) v souvislosti s Irákem doslova říká: „Ale nový Irák si budou muset budovat Iráčané. Tou nejdůležitější silou, jakou společnost má, je reformně naladěná elita.“ Proč je situace v této zemi pořád tak mizerná? Problémem jsou (Coyone 2010, s. 10) základní institucionální nedostatky. Nejsou zde vymezena a garantována vlastnická práva. Soukromé podnikání je zatíženo nadměrnou regulací a korupcí, která zdražuje možnost začít podnikat. Elitu jsme v ČR naštěstí měli, ale vlastnická práva a oblast podnikání nebyla jednoduchá témata ani pro naši transformaci.

### 6.1.2 Institucionální předpoklady

Na základě předchozího popisu je patrné, že demokracie bez dalších institucí není potřebnou zárukou prosperity společnosti. K tomu je třeba mít splněny předpoklady, které v souhrnu můžeme nazvat fungující instituce, jež nám poskytují určitý rámec pro rozvoj společnosti a napomáhají posilovat důvěru mezi členy společnosti při vzájemných interakcích. Jak tedy takovou změnu zarámovat a v čem spočívá adaptace institucí? „O odpovědnosti za vývoj institucí lze hovořit jen tehdy, jsou-li realizovanými změnami institucí charakter a výkonnost systému zachovány, avšak současně se systém adaptuje na změny v prostředí.“ (Klusoň 2002, s. 160) Předpoklad zachování výkonnosti systému a současně nutnost radikální adaptace na nové prostředí představoval jednu z nejobtížnějších koncepčních úvah transformace. Mlčoch (2005, s. 170) toto podtrhuje dalším důležitým momentem, když upozorňuje na jistý trade-off mezi procesem institucionálních změn a udržením stability řádu

v hospodářství z důvodu racionálních očekávání do budoucna. Jsou to krajnosti mezi adaptací a efektivitou ekonomiky a její stabilitou.

Měli jsme štěstí, že jsme historicky patřili k zemím, kde se takové instituce vyvíjely a působily. Není snadné začít budovat zdravou společnost bez takové zkušenosti. „Jen málo zemí třetího světa má podobné tradice kapitalismu a industrialismu. Historické důkazy ukazují, že zahraniční pomoc nedokáže tyto instituce založit a dokonce ani je podpořit a rozvinout.“ (Cowen 2000)

Kromě formálního vymezení institucí je třeba se zabývat i neformálními pravidly, která jsou úzce spojena s etickými normami dané společnosti a která posilují účinek formálních pravidel nebo jsou s nimi v rozporu a působí negativně na materiální rozvoj ve společnosti.<sup>66</sup>

Hospodářská politika by tedy kromě standardních cílů měla obsahovat část týkající se identifikace nevyužitého produktivního potenciálu neformálních pravidel a pomoci soukromým subjektům využít takový potenciál. Např. není nerozumné zprostředkovat podnikatelům kontakty a zkušenosti, ke kterým by se těžko dostávali a které jim mohou pomoci srovnat krok s konkurencí. Při deregulaci „je smysluplné zavádět rozsáhlé balíčky souběžně, aby aktéři, kteří ve svých vlastních odvětvích deregulací ztrácejí, dostali šanci polepšit si na základě deregulace v jiných odvětvích“. (Voigt 2008, s. 191)

Byl tu však jeden institucionální problém, se kterým se zpočátku moc nepočítalo a který způsobil v budoucnu řadu komplikací a odčerpání spousty sil politickým aktérům. „Institucionální rámec v podobě federativního uspořádání česko-slovenského státu byl pro uplatňování nové politické vůle příliš komplikovaný a těžkopádný. Masivní státní aparát se po odstranění ústavního článku o vedoucí úloze KSČ proměnil v administrativní labyrint. Zmizela funkce jednotné a neodvolatelné direktivy shora, která po dvacet let stavěla komplikovaný systém „do latě“.“ (Suk 2009, s. 29)

---

<sup>66</sup> Pro pochopení proč je důležité udržovat harmonii mezi formálními a neformálními vlastnickými pravidly odkazují např. na (Boettke 1993), (De Soto 2000) nebo (Colombatto 2003).

### 6.1.3 Faktory úspěchu

Voigt (2008, s. 204) uvádí čtyři základní faktory, které umožnily úspěšnou realizaci novozélandských reforem v 80. a 90. letech minulého století. Toto základní dělení lze využít i pro hodnocení těchto faktorů při realizaci transformace v ČR.

Rozlišují se čtyři různé faktory, jejichž souhra umožnila úspěšné provedení reforem:

1. Ideje, resp. teorie, na jejichž základě se reformy uskutečnily,
2. Osoby, které jejich provedení poháněly kupředu,
3. Instituce, resp. organizace, které jejich realizaci podporovaly nebo jim alespoň nepřekážely, a nakonec,
4. Specifické okolnosti, za nichž došlo k zahájení reformního procesu.

Ad 1) Jak jsem již popsal dříve, existovala zde centrálně-plánovaná ekonomika se silným státním vlastnictvím. Přesto zdejší ekonomové studovali klasickou i soudobou západní literaturu. Proto zde panovala znalost chicagské a rakouské školy a dalších relevantních moderních směrů (monetarismus, škola racionálních očekávání, škola strany nabídky, škola veřejné volby). Podstatě těchto směrů jsem se již věnoval dříve v této práci. Z toho pak pramenilo i chápání úlohy vlády na začátku transformace. „Vláda správně porozuměla svému postavení tak, že její úloha je primárně transformační, tj. že jejím prvním úkolem je budovat infrastrukturu trhu a privatizací přispět k vytvoření dostatečně velkého počtu účastníků trhu – soukromých subjektů, které by tuto infrastrukturu začaly používat ...“ (Ježek 2006, s. 18)

Ad 2) Existoval zde okruh lidí, kteří se pokoušeli v 60. letech reformovat socialistickou ekonomiku. Dále zde existoval okruh lidí při Prognostickém ústavu ČSAV a Ekonomickém ústavu ČSAV, kteří sledovali světové trendy ve svém oboru (někteří mohli i cestovat do zahraničí). Tito lidé tvořili studie, pořádali semináře a připravovali se na změnu režimu nebo alespoň na reformy v oblasti ekonomiky. Byli tedy alespoň částečně připraveni na změnu ekonomických podmínek.<sup>67</sup> Stejná situace

---

<sup>67</sup> „Převážně „podpovrchové“ studium rovněž vybavilo mnoho ekonomů solidními znalostmi o fungování ekonomických systémů ve vyspělých tržních ekonomikách a o jejich teoretických základech.“ (Šulc 2002)

však nepanovala v oblasti práva. Neexistovaly zde skupiny, které by se snažily uchopit problém transformace z právního hlediska. Zásadní změny se nedějí jen souhrou náhod, ale je třeba, aby v jejich čele stanula konkrétní osoba (historie nám neposkytuje moc důkazů pro úspěchy založené na kolektivním vedení). Bylo tomu tak v poválečném Německu (Erhard), ve Velké Británii (Thatcherová) a v USA (Reagan) v 80. letech nebo v 80. a 90. letech na Novém Zélandu (Douglas, Richardsonová). Ostatně je tomu tak i ve světě byznysu GE (Welsch), Apple (Jobs) nebo Microsoft (Gates). Dnes se moderně tato pozice nazývá leader a vyjadřuje fakt, že taková osoba je schopná vytvořit tým, s pomocí něhož pak tvoří a prosazuje konzistentní koncepty. I přes devastaci elit v celém 20. století zde existovaly uvnitř ČR (minimálně v ekonomické oblasti a v okruhu disentu organizované skupiny, které se snažily vyjít „za hranice všedních dnů“) a další skupiny, resp. osobnosti v zahraničí.

Ad 3) „... je však také nutné, aby jednali [politici] v nějakém institucionálním rámci, který jim umožňuje provést tato opatření. Každý institucionální rámec k tomu není stejně vhodný.“ (Voigt 2008, s. 208) Toto je výrazná odlišnost od výše uvedených zemí, kde probíhaly rovněž zásadní ekonomické reformy. U nás k tomu nebylo vhodné ani politické ani právní prostředí. Z tohoto důvodu je jasné, že reformy v ČR se mohly reformami v jiných zemích pouze inspirovat, neboť zde vznikala nový hodnotový systém. Slovy Tomáš Ježka (in Husák 1997, s. 85): „To, že u nás transformační proces probíhal relativně rychle a bez komplikací, bylo možné také proto, že jsme se poučili z politických chyb Polska 80. let a z úskalí maďarské rádooby tržní reformy 80. let.“

Ad 4) Už jsme si uvedli, že existuje řada faktorů, které mohou napomoci při provádění reformních kroků. John Williamson (in Voigt 2008, s. 209) k těmto faktorům řadí:

1. Krizovou hypotézu
2. Mandátovou hypotézu
3. Hypotézu „líbánek“
4. Hypotézu slabé a nevěrohodné opozice



Jak to bylo s ČR v tomto ohledu? Již dříve jsme si ukázali, že obyvatelé vnímali minulý režim jako dále neakceptovatelný (alespoň ve stávající podobě). Existovala zde tedy jasná krize režimu, kterou bylo možné využít. „Skoro každý se k ní [revoluci] přidal, skoro každý byl tak trochu revolucionář (i komunisté), a proto není dnes zřejmé, kdo byl jejím vítězem a kdo poraženým.“ (Suk 2009, s. 34) Tento fakt dával obrovskou legitimitu k provádění reforem.

„Mandátová hypotéza praví, že velikost parlamentní většiny ve srovnání s parlamentní menšinou je indikátorem legitimacy, na jejímž základě nová vláda uskutečňuje rozsáhlé reformy.“ (Voigt 2008, s. 210) I v ČR tomu tak bylo po prvních i druhých volbách (1990 a 1992).

„Hypotéza „líbánek“ praví, že voliči novým vládám nejprve ponechávají určité časové období, v němž jsou negativní důsledky ještě přičítány předchozím vládám.“ (Voigt 2008, s. 210) V ČR byla situace v tomto ohledu specifická. Tento pocit tady byl, ale vztahoval se k celému režimu. V tomto ohledu byla situace komplikovaná z toho důvodu, že lidé na jedné straně očekávali dočasný pokles životní úrovně. Na druhou stranu toužili po standardních západních materiálních statcích, které si museli léta odvírat nebo na ně tvrdě šetřit (např. standardní radiomagnetofon značky Sharp vyšel v roce 1985 na cca 5 tis. Kč, což byly dva průměrné tehdejší platy). Rozporuplná nálada a její vývoj je dobře zachycena ve (Večerník 1998). Existenci politického kapitálu potvrzuje i Ježek (2007, s. 56): „Hodina pravdy přišla v roce 1991 v době liberalizace cen a devalvace koruny, kdy cenová hladina stoupla rázem o více než 40 %. Samozřejmost, s jakou lidé přijali tento krutý účet za svobodu, byla politickým zázrakem. Byl to vůbec nejriskantnější krok celé transformace“. Dle mého názoru těchto líbánek nebylo dostatečně využito zejména po volbách v roce 1992.

Hypotéza slabé a nevěrohodné opozice byla rovněž v ČR potvrzena, i když zpočátku vůbec nebylo jasné, jak první volby dopadnou a jak se zachová nereformovaná Komunistická strana Československa.

Na druhou stranu existují určité pasti, kterým by se měli vlády v transformační fázi vyhnout. Coyne a Pellillo (2010) rozlišují čtyři základní pasti. Autority čelí souboru specifických podnětů a překážek, které mají vliv na schopnost zvládnout ekonomickou rekonstrukci. Jsou to:

1. Závazek důvěryhodného jednání, kdy autority musí vysílat signály důvěryhodnosti při naplňování deklarovaných politik a musí dát vzniknout závazným omezením budoucího chování. Poté mohou očekávat, že budou pro své občany důvěryhodné.
2. Problém osudové domýšlivosti. Zde se nabízí paralela s Hayekovou poslední knihou, která se zabývá omyly socialismu (Hayek 1995). Autoři zde poukazují na roli znalostí.<sup>68</sup> Autority mají pocit, že umí napoprvé navrhnout a implementovat ekonomické scénáře, které podpoří rozvoj tržní ekonomiky. Trhy však nejsou plánované, ale jsou výsledkem vývoje působení norem a institucí, které vedou ke zvyšování interakcí a výměny. Zavádění tržní ekonomiky tedy musí být založeno na vícesměrném plánu, který není pevně daný a tedy konečný.
3. Past politické ekonomie. Instrukce, výkonnost ekonomiky a politické aktivity jsou vzájemně podmíněné. Problémem je, že politické a ekonomické cíle nemusí být vždy kompatibilní. V některých situacích existuje nutnost volby mezi ekonomickým a politickým rozhodnutím.
4. Past byrokracie. Přehnané spoléhání na byrokracii vede k zadušení reformních záměrů. Snahy úředníků mohou vést proti přirozeným privátním a podnikatelským snahám občanů.

V další části uvidíme, že jsou to pasti, se kterými se potýkala i transformace v ČR.

## **6.2 Hospodářská politika ČR v období transformace**

Tvorba hospodářské politiky, která měla zajistit přechod z centrálního plánování na tržní systém, se nemohla obejít bez kontroverzí a neúspěchů. Jaké existovaly vzory, návody, jaké byly zkušenosti s takovou změnou?

### **6.2.1 Teoretické přístupy ke změně hospodářství**

K provedení transformace existovaly v podstatě dva základní teoretické přístupy:

---

<sup>68</sup> Doslova říkají: „But possessing, processing, and understanding this informal and indigenous knowledge is quite difficult, if not impossible“. (Coyne a Pellillo 2010, s. 11)

## 1. Liberální přístup

## 2. Institucionální přístup

Ad 1) Tento přístup se vyznačuje tím, že vláda provede základní systémové změny a odstartuje spontánní procesy v ekonomice. Těmito základními změnami je liberalizace cen, volný vstup na trh, změna právních institucí. Tyto „změny automaticky vytvářejí podmínky k takovému chování lidí, jaké je typické pro tržní kapitalistické ekonomiky“. (Holman 2000, s. 19) Reformu je třeba provést rychle a je třeba, aby jí doprovodila stabilizační opatření, jež by zabránila vysoké inflaci a nepříznivé platební bilanci (jde o rozpočtová opatření, devalvací měny apod.). Následkem tohoto přístupu je i hospodářský pokles, který je však nevyhnutelný ale krátkodobý.

Tato cesta navíc využívá i určitého politického, resp. společenského kapitálu, který v transformujících se společnostech vznikne. Problémem však je, že zatímco pokles životní úrovně lidé pocítí ihned, hospodářský růst se projeví se zpožděním.

Další předností tohoto přístupu je relativní slabost a nekonsolidovanost zájmových skupin. Posledním významným faktorem tohoto procesu je jeho praktická nevratnost a tedy i určitá jistota v pokračování nastartovaných reforem.

Bylo by chybou domnívat se, že teoretický koncept liberálního přístupu neřeší problém institucí nebo práva, viz (Hayek 1994; Bastiat 1998a; Ježek 2007).

Ad 2) Institucionální přístup vidí jako prioritu vznik nových, tržně konformních institucí, tj. pravidel chování a sankcí. Privatizace je dlouhodobý proces, na který je třeba se připravit. Kromě nově vznikajících podnikatelských subjektů je do tohoto prostředí státem „přimícháváno“ jeho vlastnictví. Rychlé systémové změny jsou obecně nežádoucí, neboť mají neblahé následky v podobě hospodářského poklesu. Tomuto se lze postupným plánováním privatizace, restrukturalizace a tvorbou pravidel vyhnout a vyvést tak ekonomiku z takového období bez poklesu životní úrovně obyvatel a bez hospodářského poklesu. Tak např. Klusoň (2002, s. 160) se z tohoto důvodu přiklání k teorii spontánního evolučního vývoje (v Hayekově smyslu), zároveň nevyklučuje vědomé zásahy do institucionálních struktur, aby bylo dosaženo žádoucího stavu. Preferuje tak metodu postupných kroků opírají se o Poppera (1994). Je třeba však brát v úvahu rozdílné

nahlížení na svět Popperem a jeho snahou bránit vzniku totality a situací na počátku transformace, kdy jsme se právě dědictví takové totality snažili zbavit.

Na počátku transformace byly diskutovány oba přístupy. Nakonec byl zvolen první z nich s tím, že obsahoval institucionální prvky (jinak tomu ani být nemohlo).

### 6.2.2 Charakteristika výchozího stavu

V této části bych se chtěl věnovat obecným předpokladům a porozumění výchozí situace a problémů, které se měly v nějaké podobě projevit i v ČR. Jaké budou krátkodobé, či dlouhodobé účinky konkrétní hospodářské politiky lze v době jejího zavádění těžko soudit. Dokonce se může stát, že krátkodobé účinky budou velmi povzbudivé. „Od dlouhodobých tendencí v hospodářském vývoji – daných úrovní a vývojem základních faktorů produkce – je možné se krátkodobě či střednědobě odchýlit, např. fiskální či monetární politikou, v dlouhodobém horizontu se ovšem základní tendence vždy prosadí.“ (Cahlík 2004, s. 1) Nejinak tomu bylo i v ČR. Úspěšný rozjezd transformace byl v dlouhodobém vývoji zastíněn nedostatečnými institucionálními základy, které se sice neprojevují hned, tudíž je mohou politici odsouvat (navíc se provádějí obtížněji než fiskální či monetární politika), ale v dlouhodobé perspektivě se jejich důsledkům nevyhneme.<sup>69</sup>

Jedním ze zásadních transformačních problémů je, že nelze racionálně a současně i demokratickou metodou určit konečný cíl při budování společnosti, se kterým by členové souhlasili nebo by vůči němu byli alespoň indiferentní (Klusoň 2002, s. 160). Tuto nemožnost ověřil Kenneth Arrow<sup>70</sup> i K. R. Popper (1994). Politici, tedy na začátku transformačního procesu, stály před velmi obtížným úkolem. Nelze demokraticky a zároveň racionálně provést změny, které by se daly prohlásit za společensky prospěšné.

---

<sup>69</sup> „Radikální destrukce starého nebývá doprovázena stejně radikální konstrukcí nového. Proto snadno vznikají situace řídicího vakua, v nichž mechanismy ani starého ani nového nefungují, kdy jsou dokořán otevřeny dveře nejrůznějším improvizacím a kdy rizika, že přijímaná opatření se dostanou do gravitačního pole dřívějšího modelu, jsou značná. Respektování principu, že po zániku starého systému nesmí nikdy vzniknout vakuum, že zanikající mechanismy musejí být plynule nahrazovány mechanismy novými a že každý reformní krok by měl přispívat k nezvratnosti reformního procesu, představuje tvrdý oříšek pro každého reformátora.“ (Klusoň 2007, s. 17, 18)

<sup>70</sup> Kenneth Arrow ve své průkopnické práci nastolil otázku ohledně možnosti dosažení společenské funkce blahobytu prostřednictvím tržních či politických procesů. Arrow ukázal (tzv. Arrowův teorém), že na základě většinového hlasování nelze alternativy jedinců seřadit do žádné společenské škály preferencí. Společenská funkce blahobytu není nic jiného než vyjádření společenského preferenčního uspořádání, jeho však, jak Arrow ukázal, nelze z principiálních důvodů dosáhnout. (Holman 2001, s. 483, 484)

Další dilema spočívá ve vztahu mezi cílem a prostředky, které se k jeho dosažení zvolí. Jaká je míra stability těchto cílů? Jaký je mezi nimi vztah, příp. podmíněnost? „Hlavní poznatky, které je možno z práce Davida Braybrooka a Charlese E. Lindbloma pro technologii postupného sociálního inženýrství získat, se týkají především vztahu cílů a prostředků; podle nich se prostředky nejen přizpůsobují cílům, nýbrž i cíle prostředkům. Proto si nelze klást ambiciózní cíle, pro něž chybějí prostředky. Cíle každého projektu musejí vycházet z důkladné analýzy disponibilních zdrojů a prostředků. S tím, jak se mění prostředky /jejich úbytky a přírůstky/, mění se i cíle. Dlouhodobé všezahrnující stabilní cíle jsou proto *contradictio in adiecto*.“ Klusoň (2002, s. 166)

Nicméně důležité bylo, že jistá elementární shoda na to, co chceme, resp. co nechceme dále budovat, existovala. „Většina ekonomů se sice shodovala v odmítání dosavadního systému založeného na všeobecném zestátnění a centrálním plánování. Konsensus panoval zpravidla i pokud jde o nemožnosti jeho „zdokonalení“ či reformu, jak to ostatně prokazovala dlouhá historie četných neúspěšných pokusů tohoto druhu nejen v Československu, ale i v ostatních zemích „reálného socialismu“.“ (Šulc 2002, s. 23)

Výchozí situaci ČR na konci 80. let dobře shrnuje Židek (2006), kdy mezi pozitiva řadí: geografickou polohu, úroveň vzdělání (bývá přeceňováno), nízký podíl zemědělství, střední úroveň HDP, makroekonomickou stabilitu (inlace, veřejné finance, nezaměstnanost). Jako negativa uvádí: celkové fungování ekonomiky, uzavřenost a orientaci na RVHP a institucionální prostředí.

Co se tedy stalo? Začala se připravovat rozsáhlá změna systému, která se nedala shrnout pod pojem reforma (nebo reformy). Dle Šulce (2002, s. 23) byla hospodářská politika v počátcích nekonzistentní a spíše reagovala na vzniklou situaci, než že by řešila koncepčně problém přechodu. Začalo se tedy uvažovat o zásadnější změně, o transformaci. Jakou podobu bude mít, však nebylo ještě v té době (první polovina 90. let) zřejmé. Suk (2009, s. 401, 402) k tomu poznamenává: „začaly závody rozličných ekonomických škol, zájmových skupin i ambiciózních jednotlivců o to, kdo předloží odborné a politické veřejnosti, či dokonce parlamentním lobbistům lepší a hezčí alternativní transformační scénář než sama vláda. Začal vlastní zápas o další směřování země.“

Situace se začala dramtizovat. Dokonce i Rada OF uvažovala 12. února 1990 jak řešit hospodářství, jehož situaci hodnotila jako kritickou. Suk (2009, s. 343) k tomu píše: Uvažovala [Rada OF] o možnosti zřídit při Koordinačním centru dva týmy ekonomů, které vypracují alternativní scénáře přechodu k tržní ekonomice – radikální a gradualistický –, jež poslouží vládě jako impulz a inspirace.

Na základě tlaků a aktivit ze všech stran došlo k vypracování dvou scénářů<sup>71</sup>, jeden na úrovni české a druhý na úrovni federální vlády. Celý složitý vývoj těchto koncepcí je popsán v (Suk 2009; Ježek 2007; Žídek 2006; Šulc 2002). Výsledkem bylo, že došlo „k přijetí radikální reformy, která byla založena na systémové diskontinuitě s předchozí ekonomickou organizací společnosti“ Schwarz (in Talábová 2003, s. 28).<sup>72</sup> Základem transformace tedy byly všechny kroky, které měnily podstatu ekonomických procesů. Jde o „... přechod od socialistického systému založeného na centrálním plánování a kolektivním vlastnictví ke kapitalistickému systému založenému na tržní koordinaci a soukromém vlastnictví...“ (Holman 2000, s. 5). Tato změna se neměla obejít bez podstatné změny právního rámce země. Hospodářská politika státu měla být v první fázi redukována jen na transformaci samotnou, tedy být velmi primitivní – také proto, aby byla lidem srozumitelná, neboť na jejich podpoře velmi záleželo (Ježek 2006, s. 22).

Schwarz (in Talábová 2003, s. 28) shrnuje, že „adekvátním synonymem systémové změny československého hospodářství na počátku 90. let se stal pojem transformace. Jeho podstatnými charakteristikami byly rychlost, razantnost, konzistentnost a jasná strukturovanost.“

Za klíčové části hospodářské politiky té doby jsou považovány:

---

<sup>71</sup> V podstatě existovaly tři scénáře transformace: 1. připravený místopředsedou federální vlády Valtrem Komárkem; 2. připravený místopředsedou české vlády Františkem Vlasákem; a 3. připravený federálním ministrem financí Václavem Klausem. Gradualistický přístup Valtra Komárka byl poražen v hlasování na zasedání federální vlády. Byl odmítnut i týmem vedeným Františkem Vlasákem, který se při přípravě scénáře ekonomické transformace vyslovil pro transformaci rychlou a důslednou (Suk 2009, s. 403). Tento scénář byl částečně zapracován do scénáře připraveného federálním ministerstvem financí.

<sup>72</sup> Před úspěchaností či spíše zbrklostí varoval Šulc a navrhoval: „... jedinou možnou a reálnou strategií přechodu k tržní ekonomice od počátku bylo: převzít jako roční provizorium připravený „polovičatý“ mechanismus a s jeho disponibilními nástroji centrální regulace v tomto období minimalizovat jeho potenciální destabilizační účinky; současně však intenzivně připravovat ucelený, konzistentní soubor systémových změn, který by mohl být jako „jeden velký balík“ komplexně realizován od 1.1.1991.“ (Šulc 2002, s. 26)

- Liberalizace
- Privatizace
- Tvorba pravidel

K naplňování výše uvedených cílů slouží zejména tyto nástroje:

- Monetární a měnové nástroje
- Fiskální nástroje
- Právní regulace

### 6.2.3 Liberalizace

Jednalo se o první a nezbytný krok pro úspěch celé transformace v podobě deregulace cen a mezd, povolení soukromého podnikání a zavedení vnitřní konvertibility měny.

V Československu byl cenový systém totálně deformován cenovou regulací a systémem dotací. Bez odstranění cenových regulací by se nemohlo rozvíjet soukromé podnikání, neboť podnikatelé by nebyli schopni racionálně kalkulovat. Rovněž by ztrácela i smysl privatizace, jelikož by se těžko určovala hodnota podniků, pokud bychom nemohli předvídat ceny jejich produkce. (Holman 2000, s. 25)

Zavedení vnitřní směnitelnosti měny umožňovalo podnikům bez omezení nakupovat zahraniční měny a zboží. Byl to jeden z prvních mohutných impulzů pro zvyšování efektivity v hospodářství a konkurence, kterému byly domácí podniky vystaveny.

Vladimír Dlouhý k tomuto postupu uvádí, že z důvodů hrozící inflace bylo třeba liberalizaci trhů doprovodit stabilizačními opatřeními, zejména rozpočtovou a měnovou restrikcí, regulací mezd a ukotvením měnového kurzu. Dobře nastavit makroekonomické parametry, směnný kurz, fiskální politiku spočívající ve vytváření rozpočtových přebytků, obecná liberalizace. To vše jako záklopka proti inflaci.<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> Vladimír Dlouhý, Hospodářské noviny ze 7.1.2011.

Rozpočtová restrikce spočívala zejména v omezení dotací podnikům, které pak byly nuceny rušit ztrátové produkce. Měnová restrikce spočívala ve stanovení úvěrových limitů pro podniky. Tím byly podniky výrazně odpojeny od dalšího pohodlného zdroje financování. Znamenalo to, že čím větší bude měnová restrikce, tím menší bude inflace, ale větší propad hospodářského růstu.

První fáze liberalizace byla úspěchem prováděné hospodářské politiky. Z morálního hlediska je důležité, že nedošlo k zásadnímu znehodnocení úspor obyvatelstva. Začal fungovat tržní cenový mechanismus. Lidé mohli začít svobodně podnikat. Začala restrukturalizace podniků, především z externích důvodů (zahraniční zboží, konkurence, vznik reálných cen).

### **6.2.3.1 Pokles ekonomiky**

V souvislosti s prováděnými reformami došlo k logickému poklesu celé ekonomiky. Tento jev lze pozorovat u všech transformujících se ekonomik ve střední a východní Evropě. Co bylo jeho příčinou? Ekonomové tvrdí, že nejdůležitější změna nastala na poptávkové straně. Jednak rozpadem společného socialistického trhu (RVHP) a jednak cenovým vzestupem, který byl doprovázen pomalejším vzestupem nominálních mezd.

Je zajímavé, že tento pokles zažilo i Maďarsko, přestože nezvolilo šokovou terapii při transformaci. Ekonomové si to vysvětlují tak, že hlavní příčinou hospodářského poklesu nebyla šoková terapie (provádění reform uvnitř států), ale ztráta tradičních trhů v rámci RVHP.

V tomto poklesu se znovu projevilo několik „skrytých“ problémů plánovaného hospodářství. Šlo o neefektivitu výroby, malou produktivitu práce, orientaci na výrobu a ne na prodej výrobků. Hospodářství bylo předimenzováno (nebyla nezaměstnanost, vysoká náročnost produkce) a v období transformace začalo hledat reálnější hranice svých možností, proto došlo k hospodářskému poklesu. Docházelo rovněž k výrazným strukturálním a kvalitativním změnám (vývoz na náročnější trhy, rozvoj služeb). Ve své podstatě vlastně docházelo k fundamentálnímu očištění ekonomiky a dalšímu rozvoji její perspektivnější báze.

Fenomén transformačních polštářů ukázal, že šoková terapie přece jen nebyla pro podniky tak šoková, jak se mnozí zpočátku obávali. Tyto polštáře vytvářely



podnikům prostor pro rychlou adaptaci na nový ekonomický systém a pro rychlé strukturální změny. Lze dokonce říci, že transformační polštáře byly alternativou bankrotů, ke kterým by jinak docházelo v mnohem větším rozsahu (Holman 2000, s. 42). To mohlo dát šanci perspektivním podnikům.

#### 6.2.4 Privatizace

Privatizace je významný společensko-politický fenomén v transformujících se zemích. Vybudování vlastnické struktury v postkomunistických zemích je zcela odlišný problém (na rozdíl od klasické privatizace v kapitalistických zemích), proto bychom neměli tento fenomén zploštit pouze na proces privatizace. K budování podnikatelského prostředí mohli tvůrci reforem počítat jednak s tzv. privatizací zdola, kterou představoval vznik soukromých podniků „na zelené louce“ a jednak privatizací shora, tedy státem vědomě uskutečňovanou (autorem tohoto rozlišení je polský ekonom Stefan Kawalec).

Mlčoch (2005) ve své knize správně tvrdí, že vybudování struktury vlastnických práv v postkomunistických zemích je natolik odlišný, celostní problém od klasické privatizace v kapitalistických zemích, že by se ani privatizací neměl nazývat. Je třeba si uvědomit, že privatizovat některé, byť velké, podniky ve fungujícím tržním prostředí, je zcela jiný proces, než privatizovat, resp. provést deetatizaci majetku, který téměř všechen (podílem na HDP) patří státu. Dříve jsem zmínil poválečné Německo, tam ovšem ekonomická reforma probíhala v prostředí definovaných vlastnických vztahů, a tudíž nemusel vznikat tento obrovský počáteční transfer. Ostatně v tomto ohledu byl rozdíl i mezi ČR, kde se na tvorbě HDP prakticky soukromý sektor nepodílel a Maďarskem, kde se již za minulého režimu podílel na tvorbě HDP i soukromý sektor (koncem 80. let cca z jedné čtvrtiny).

V ČR nebyly představiteli komunistického režimu prováděny ekonomické reformy.<sup>74</sup> Existoval zde dostatečný politický kapitál k provedení šokové terapie (legitimitu se tomuto postupu dostalo i volbami roku 1992). Lidé v tom totiž viděli určité dokončení „revoluce“ a vypořádání se s minulým režimem alespoň v ekonomické oblasti. O tom, že zde existovala vysoká společenská poptávka, svědčí i slova Urbana: „Po několika týdnech vzájemné izolace musela společná delegace OF

---

<sup>74</sup> Resp. jejich rychlost a hloubka neodpovídala době. Podrobný popis těchto snah lze najít v (Šulc 2002).

a VPN v únoru 1990 prakticky donutil prezidenta k oficiálnímu setkání, při kterém mu před televizními kamerami předala společnou výzvu k urychlení slibovaných ekonomických reforem“. (Suk 2009, s. 343) „Privatizace podniků byla samozřejmou nutností transformace. S odstupem času se ukazuje, že důležitou roli při dalším rozvoji daného podniku sehrála zvolená metoda privatizace.“ (Kočenda 2003, s. 11)

Stěžejní problém ve sporu mezi zastánci šokové terapie a institucionalisty byl způsob deetatizace státních podniků. Institucionalisté (Klusoň 2002, Šulc 2002) požadovali osamostatnění podniků a státní dohled nad jejich činností před „skutečnou“ privatizací. Tento postoj však dle mého názoru nebere dostatečně v potaz problém zájmových skupin, kterým se v této práci rovněž věnuji a ani faktické zkušenosti. Je nereálné se domnívat, že by se zájmové skupiny dobrovolně postupně vzdávali své moci (po provedení privatizace). Zkušenosti z Maďarska a Polska ukazují na nebezpečí a důsledky „spontánní“ privatizace.

Jak jsem již uvedl výše, v ČR se uplatnila tzv. rychlá privatizace. Při jejím uplatnění je důležitější rychlost, za kterou se změní vlastníci státních podniků na soukromé. Méně důležitá, resp. špatně proveditelná je kontrola výběru „správného“ vlastníka. Argumentem pro tuto formu privatizace je tzv. předprivatizační agónie. Pokud by se nepreferovala rychlost, vedení podniku bude čekat na privatizaci a bát se cokoliv rozhodnout nebo začne podnik samo privatizovat. Rovněž tolik potřebná restrukturalizace je spíše uskutečnitelná soukromými vlastníky než státem.

Zastánci druhého způsobu, tj. tzv. pomalé privatizace, argumentovali tím, že touto cestou lze lépe vybrat vhodného vlastníka, a sice tak že pomocí státu se bude provádět restrukturalizace a poté budou vybírání vhodní vlastníci. Takto by měla být zajištěna efektivní vlastnická struktura a kontrola.

Problémem druhého způsobu privatizace je jednak otázka, zdali je v mezidobí stát schopný efektivně vykonávat vlastnická práva a dále rovněž zdlouhavost, a tedy i nepředvídatelnost takového procesu.

Nakonec i z důvodu existence obrovského státního majetku se zvolil koncept rychlé privatizace, jejímž cílem nebylo vytvoření optimálních vlastnických struktur ani restrukturalizace podniků, ale rychlá deetatizace (Sojka 2002; Holman 2000). Připomeňme jen na okraj, že rychlou privatizaci nám doporučovali vlivní ekonomové

a podporoval ji i MMF. Kromě definování právního titulu ke státnímu majetku se tím mělo zabránit odporu zájmových skupin v podnikové sféře i ve státní správě. Snahou takových skupin, jak jsme se o tom již zmínili, bylo restrukturalizační a privatizační procesy co nejdéle protahovat a tak z nich těžit.

Díky předchozí koncentraci vlastnických práv a struktuře ekonomiky probíhala privatizace v Československu centralizovaně. Privatizační proces byl od počátku (na rozdíl od Polska a Maďarska) pod kontrolou státu, tedy řízen vládou a regulován privatizačními zákony.<sup>75</sup>

Základními formami privatizace byly: restituce, malá a velká privatizace.

#### **6.2.4.1 Restituce**

Obecně lze restituce považovat za osvědčený právní nástroj, který při vhodném provedení může rychlým způsobem určit konkrétního vlastníka, potažmo napravit alespoň některé křivdy. Otázkou a to nejen právní je, jak má jít daleko? Kde hledat hranici, od které se nároky počítají? Horizont pro mezigenerační restituci je limitován. Rovněž tak problematika skutečné náhrady je problematická. Na tato úskalí poukazuje Cowen v kapitole *How Far Back Should We Go? Why Restitution Should Be Small* (in Elster 2006). Některé z popsaných problémů provázely i restituce v ČR.

Ježek (2006, s. 23) k tomu uvádí, že se jednalo o první improvizaci v původní strategii, neboť to byl legitimní požadavek občanů, „restituce majetku se ukázaly jako vůbec nejrychlejší metoda privatizace.“

Určitě se touto formou neřeší bezproblémové ustavení (staro)nových vlastníků. Restituce majetku *ax ante* působí některé základní problémy, které mají pak vliv na efektivitu výkonu vlastnických práv, uvolnění ekonomického potenciálu, chápání spravedlnosti, administrativní zátěže pro úřady a soudy. I zde platí, že čím rychleji jsou věci navraceny, tím lépe. Protahování má dva základní negativní důsledky: zvyšování transakčních nákladů v ekonomice a zvyšování korupčního potenciálu.

---

<sup>75</sup> Jde o tyto základní privatizační zákony: zákon č. 427/1990 Sb., zákon č. 535/1990 Sb. a zákon č. 92/1991 Sb.

Ježek k tomu uvádí: „Návrh zákona byl původně napsán lépe, než nakonec po zásazích poslanců dopadl. Byl postaven na jednoduché filosofii, že vrátíme majetek v takovém stavu, v jakém je. ... Když nakonec parlament tento zákon<sup>76</sup> schválil, objevil se v něm termín „zhodnocení a znehodnocení majetku“. Ten nám teď dělá neskutečné potíže.“ (Husák 1997, s. 119)

Restituce byla provedena tak, že bylo stanoveno několik základních podmínek (řádná a včasná výzva k vydání majetku, rozhodné období po únoru 1948 aj.) pro uplatnění restitučních nároků a každý (vč. dědiců), komu byl po tomto datu znárodněn majetek, mohl požádat o jeho vydání (jde o velké zjednodušení skutečně prováděné restituce).<sup>77</sup>

Za nejdůležitější koncepční problémy lze považovat:

1. Datum rozhodné pro restituční nároky
2. Rozsah restituovaného majetku
3. Subjekty, kterých se restituce týkají
4. Hodnota takového majetku
5. Zdroje pro vypořádání nároků

Na neschopnosti, resp. délce vypořádávání některých restitučních nároků lze spatřovat základní problémy, které provázejí veřejnou správu v turbulentním období. Je jimi neznalost a nejasnost pravidel, neprofesionalita, korupční prostředí, nezájem úředníků na výsledku práce).

Mimořádný význam restituce v ČR lze spatřovat ve třech rovinách:

1. Pomohla vzniku střední vrstvy, což je jeden ze stabilizujících faktorů nového režimu.
2. Pomohla s budováním hodnot a principů nové společenského systému.
3. Pomohla s rozjezdem ekonomických aktivit, na kterých jsou zainteresováni skuteční vlastníci a ne správci nebo úředníci.

---

<sup>76</sup> Jedná se o zákon č.403/1990, o zmírnění některých následků majetkových křivd.

<sup>77</sup> Základní právní předpisy upravující tzv. restituce v ČR jsou: zákon č. 403/1990 Sb., zákon č. 87/1991 Sb., zákon č. 229/1992 Sb. Zvláštní režim platil pro vydání církevního majetku a majetku židovské obce.

#### 6.2.4.2 Malá privatizace

Mála privatizace probíhala formou aukcí, které byly pod kontrolou místních privatizačních komisí. Proběhla v období 1991-1993 a dražily se obchody a drobné provozovny (celkem 23 tis.). Lze ji označit za úspěšnou, neboť podpořila vznik drobných provozoven a obchodů.<sup>78</sup>

Asi není dobré přeceňovat její význam z hlediska hospodářského, neboť daleko důležitější, než privatizovat drobný majetek, bylo umožnit lidem svobodně podnikat. Pak už mají vždy možnost postavit si provozovnu na zelené louce nebo si nějaký objekt pronajmou či začít u sebe „v garáži“. „S odstupem času je na malé privatizaci třeba nejvýše hodnotit to, že byla velkým divadlem a školou zároveň, které na sebe více než rok poutaly prvořadou pozornost.“ (Ježek 2007, s. 61) Bylo důležité vidět, že se něco děje, lidé se učili promyšlet vlastní podnikatelské plány, zařizovat úvěry a poskytovat poptávané výrobky a služby.

Vladimír Dlouhý k tomu po dvaceti letech říká. „Musíme respektovat společnost jaká je. Malá privatizace pomohla nastolit konkurenci, vytvořit záklopku pro velký cenový růst a měla i úžasnou politickou hodnotu. Dala lidem v letech 1991-92 signál, že tržní ekonomika funguje: najednou tu byla struktura soukromých obchodů s docela solidní nabídkou.“<sup>79</sup>

Činnost privatizačních komisí je i jakýmsi ostrůvkem projevené morálky jejích členů, vysoké efektivity a efektivnosti. Na této privatizaci se potvrzuje správnost rychlého postupu, neboť nejnižší jednotkové náklady na činnost privatizace byly právě v jejích počátcích, viz (Ježek 2007, s. 202, 203).

#### 6.2.4.3 Velká privatizace

Ve velké privatizaci byly podniky určené vládou svěřeny do správy Fondu národního majetku, který realizoval vládní rozhodnutí o jejich privatizaci. Vedle toho existovalo Ministerstvo privatizace, které posuzovalo privatizační projekty zájemců.

---

<sup>78</sup> Na okraj je třeba poznamenat, že počet vydražitelů, kteří získali prostředky v šedé socialistické ekonomice, nebyl tak velký (viz Ježek 2007, s. 57). Neumožnit účast těmto lidem by neřešilo situaci. V té době mohl každý provozovat své podnikání i bez účasti na malé privatizaci. Navíc je těžké rozlišit, které peníze pocházely z melouchů a které z trestné činnosti. Toto je práce pro policii a státní zastupitelství.

<sup>79</sup> Vladimír Dlouhý, Hospodářské noviny ze 7.1.2011.

Účetní hodnota majetku jdoucího do velké privatizace byla 760 mld. Kč.<sup>80</sup> Podrobně k celému procesu viz (Ježek 2007).

Velká privatizace byla prováděna následujícími metodami: veřejné dražby, veřejné soutěže, bezúplatné převody, přímé prodeje, kupónová privatizace.

Pro převod tak velkého množství majetku bylo obtížné použít standardní metody privatizace v plném rozsahu (prodej akcií na kapitálovém trhu, přímý prodej), proto se hledal i jiný způsob. „Existovalo přesvědčení, že naše podniky jsou relativně v dobrém stavu a obejdou se bez zahraničního vlastníka. Společnost si nepřipouštěla, že stav rodinného stříbra je horší, než jaké byly představy. Ani vláda nebyla prodejům do zahraničí nakloněna a reálně zvítězila česká cesta jako snaha zachovat vlastnictví privatizovaných podniků v českých rukou.“ (Židek 2006, s. 184) „I poté, co se podařilo prosadit kupónovou privatizaci jako dominantní metodu transformace, zde bylo riziko, že se na kupónovou privatizaci dají méně ziskové a vůbec horší státní podniky a že si stát ty lepší ponechá, aby je jednou výhodně prodal. Tomuto riziku skutečně podlehly některé země ...pak platily ztrátou důvěry občanů, tj. tím, co je pro zdar privatizace tím absolutně nejdůležitějším.“ (Ježek 2006, s. 26)

Myšlenku předávat státní podniky občanům prostřednictvím kupónů prosazovali od samého počátku zejména Dušan Tříška, Tomáš Ježek a Václav Klaus.<sup>81</sup> „Československo po pádu komunismu bylo zemí, která splňovala základní předpoklady pro využití této privatizační metody. Byly jimi: obrovský rozsah majetku určeného k privatizaci, nedostatek domácích finančních zdrojů, omezená poptávka zahraničních investorů a politický zájem o aktivní zapojení co možná největšího počtu občanů do společensky nákladného procesu základních hospodářských změn.“ Schwarz (in Talábová 2003, s. 29) Takto byla zprivatizována zhruba 1/3 veškerého majetku. Podstatou této metody bylo na základě kupónových knížek rozdat občanům starším 18 let za poplatek 1000 Kč (administrativní poplatek

---

<sup>80</sup> Údaje jsou čerpány ze Statistické ročenky 1997.

<sup>81</sup> K historii využití kuponů Schwarz uvádí: „Prvním, kdo přišel s ideou použití kuponů pro odstátnění průmyslu, byl na počátku 60. let ... Milton Friedman. Podle jeho návrhu byly na počátku 70. let kupóny použity k velmi úspěšné privatizaci v kanadské provincii Britská Kolumbie. Využití této nestandardní privatizační metody pro direktivně řízené ekonomiky s převahou kolektivního vlastnictví navrhli dva polští ekonomové Janusz Lewandowski a Jan Szomburg (Lewandowski, Szomburg, 1989).“ (in Talábová 2003, s. 29)

na organizaci privatizace) určitý státní majetek. Za kupóny měli občané získat akcie podniků, které byly do kupónové privatizace zařazeny.

Tato metoda byla a je kritizována. Nejčastěji se spory vedou v těchto rovinách:

- Znamenala skutečně rovné podmínky pro všechny občany?
- Byl proces transparentní?
- Došlo k reálnému ocenění podniků?
- Jaký byl vliv na vznik burzy a kapitálových trhů?
- Jak rychle měla být provedena?
- Došlo k roztržitému vlastnictví?
- Došlo ke špatné struktuře vlastnictví?

O výše uvedeném problému existuje celá řada literatury (vč. zahraniční), která je dobře použita a vyložena v (Židek 2006, s. 176–182). Židek se v knize rovněž zabývá i jednotlivými výše uvedenými aspekty a jejich kritikou. I když závěry nejsou jednoznačné, převážná většina zdrojů dochází spíše k pozitivnímu hodnocení a kritika se zaměřuje spíše na negaci stavu než na konstruktivní návrh, co se mělo dělat jinak.

Na obranu zvolené masivní privatizace se nejčastěji uvádí, že zahraniční investoři stejně neměli o všechny podniky zájem a domácí kapitál z minulého režimu téměř nebyl. Navíc pokud by si domácí zájemci museli půjčovat na koupi, zatěžovali by podniky dluhem do budoucna. Nakonec i většina občanů svěřila své kupóny privatizačním fondům. Ukázalo se však, že privatizační fondy nejsou vhodnými vlastníky. Právní úprava nedovolovala fondům držet více než 20 % v jednom podniku. Významné fondy založily velké banky, které podnikům na jedné straně půjčovaly, na druhé je přes fondy řídily.

„Jako skutečně problematické se jeví první rozložení vlastnictví po KP. I v obavě před rozptýleným vlastnictvím byly do systému zařazeny investiční privatizační fondy... Dále mají kritici jistě pravdu, že trvalo několik let, než se vlastnická struktura ustálila a podniky našly majoritní vlastníky. A je jistě pravda,

že v mezidobí nebyla v některých podnicích vlastnická práva vynucována. Zdá se, že privatizační agonii – předprivatizační nebo poprivatizační se tedy dalo jen obtížně zabránit.“ (Žídek 2006, s. 181) Ježek (2007, s. 111) k předprivatizační agonii uvádí: „Nejpalčivějším problémem však bylo to, že zakladatelé od začátku přípravy privatizačního procesu až do předání majetku novým vlastníkům neplnili své zákonné povinnosti, zejména nekontrolovali management a hospodaření podniku vůbec.“ Lze tedy jen stěží očekávat, že v situaci, kdy zde existoval takový obrovský majetek, by prodlužování nejistoty přineslo pozitivnější výsledky.

Dušan Tříška nutnost kupónové privatizace viděl následovně „... zatímco trhy spotřebního zboží existovaly i v centrálně plánované ekonomice, trhy kapitálových statků musejí být ve všech post-komunistických zemích vytvořeny z trosek. Proto východní privatizace (na rozdíl od tržní ekonomiky) představuje proces znovuvytvoření trhů kapitálových, jakožto základní ekonomické kategorie...“ (Tříška 1995). K tomu, aby se tyto trhy mohly vytvořit, je třeba ustavit prvního vlastníka. V tomto pojetí byla kupónová privatizace katalyzátorem, který měl celou privatizaci urychlit. Proběhla ve dvou vlnách, do kterých byla zařazena většina podniků. Pouze některé z nich však byly privatizovány výhradně kupónovou metodou. Větší část byla privatizována smíšeným způsobem (bylo použito více privatizačních metod).

Výhodou bylo i to, že kupónová privatizace nezatížila nové vlastníky privatizačním dluhem, který měl vliv (u podniků, které se prodávaly) na zpomalení modernizace nebo prodej aktiv (v obou případech kvůli splácení úvěrů).

Důležitý byl rovněž „marketingový efekt“. Určitě se nedá popřít obrovský zájem a uspokojení lidí z pocitu, že nás se to také týká. Byl tak získán obrovský kapitál pro další pokračování transformace, který se však v následujících letech prohospodařil. Rovněž v zahraničí si provedení kupónové privatizace získalo respekt a sloužilo jako vzor pro další státy.<sup>82</sup>

Za nesporný úspěch tehdejší české vlády (v letech 1990 – 1992) je považována přímá privatizace vybraných podniků. „Všechny bez jediné výjimky dodnes prosperují a z mnohých se stalo jádro, kolem kterého později vznikla síť

---

<sup>82</sup> Polský ministr privatizace, Janusz Lewandowski k tomu uvedl: „V celém postkomunistickém světě dokáže, myslím, pan Klaus privatizaci prodat nejlépe. Občas trochu přehání, jeho role je ale podstatná.“ (Lidové noviny, 28. června 1993)



českých subdodavatelů.“ (Ježek 2007, s. 87) Dnes se tomu říká klastry a je důležité, pokud taková centra vzniknou, neboť jsou schopna vázat další podnikatele, kapitál, vývojové a výzkumné kapacity a spolupracovat s dalšími subjekty v regionu (např. univerzitami). Je na jednu stranu dobré udělat gesto, resp. najít legitimizační nástroj pro provádění privatizace, což byla kupónová metoda. Na druhou stranu je třeba jako malá země být zapojení intenzivně do mezinárodního obchodu a to se dařilo právě privatizací do rukou zahraničních investorů. Byl to i důležitý signál pro ostatní potenciální investory a tlak na řešení institucionálního prostředí.

V tomto ohledu určitě probíhající privatizace nebránila pokračování této strategické privatizace. Bohužel je škoda, že se tak nestalo a v tomto ohledu se promarnil čas, který šlo využít pro privatizaci perspektivních a strategických podniků. Poté, co se přeci jen začalo opět takto privatizovat, lze v některých případech spíše mluvit o hře na privatizaci (privatizace tzv. českou cestou u podniků Škoda Plzeň, Unipetrol nebo Poldi je toho zářným příkladem). Není nerozumné tedy dát lidem šanci vlastnit majetek a vtáhnout je do „budování kapitalismu“. Je však nerozumné, klíčovými podnikům nezajistit strategického investora co nejdříve. Odkládání těchto kroků pak způsobilo zbytečné škody nejen finanční, ale i hospodářské (nemožnost těchto strategických podniků působit synergicky na ostatní subjekty). Privatizace tedy nakonec nebyla tak rychlá a ani v době psaní této práce nedošlo k dokončení privatizace, což odráží priority a hospodářskou politiku každé další vlády.

Výše popsany postup při procesu privatizace měl v podstatě dvojitý vliv na právní řád. Za prvé bylo třeba přijmout množství složitých zákonů, které tuto privatizaci umožňovaly, a dále bylo třeba přijmout dalších zákony, které měly reagovat na hospodářskou situaci v ČR. Jedná se např. o zákon o burze cenných papírů, o bankách, investičních společnostech a investičních fondech nebo obchodní zákoník. Za druhé bylo třeba reagovat na některé nešvary, které s privatizací buď přímo souvisely, nebo vznikaly po dokončení privatizace. V neposlední řadě bylo třeba zajistit standardní fungování soudů při rozhodování sporů.

Pejovich (2003) k problému privatizace uvádí, že sebedokonalejší technické provedení privatizace však ještě neznamená úspěch takového podniku, neboť jak správně uvádějí někteří autoři, proces transformace v zemích střední a východní

Evropy je více kulturním problémem než technickým.<sup>83</sup> K tomu se přidává i závažná otázka po budoucnosti zprivatizovaných podniků. „Všechny argumenty vyslovované ve prospěch kuponové privatizace – nedostatek kapitálu, rychlost a sociální spravedlnost – se tak týkaly minulosti a přítomnosti. Nikdo se však – kromě obecných hesel – podrobněji analýzou takto vytvořených podmínek pro budoucí rozvoj a prosperitu podniků a celého hospodářství systematicky nezabýval.“ (Klusoň 2002, s. 175) V jiné práci k tomu dodává: „Privatizaci je možno považovat za úspěšnou až tehdy, když převážná část dosavadních podniků bude převedena do soukromých rukou a kdy většina z nich bude schopna se úspěšně uplatňovat na soutěžních trzích, tj. na nich nejen přežívat, nýbrž se i dále rozvíjet.“ (Klusoň 2007, s. 22)

#### **6.2.4.4 Privatizace bank**

Privatizaci bank lze uvést analýzou Havla (2004): „Lze obecně konstatovat, že problémy transformace byly poměrně dlouhodobě odkládány do bankovního sektoru a bankovní sektor jejich přítomnost nesignalizoval, ale naopak ji několik let pasivně akceptoval.“

Při hodnocení úspěšnosti, resp. nedostatků české privatizace, je často poukazováno na negativní roli státu při privatizaci bank. Banky se mohly privatizovat už na počátku transformace. Takový krok však neučinila žádná z transformujících se ekonomik ve střední a východní Evropě. Pokud by došlo nejdříve k privatizaci bank, změnilo by se jejich chování, týkající se poskytování úvěrů, což by pro hospodářství, které bylo na tomto způsobu založeno, mělo katastrofální důsledky. Banky by z opatrnosti nemusely půjčovat ani relativně perspektivním firmám, neboť by se chovaly značně obezřetně (tento credit crunch čili zablokování úvěrů si naše ekonomika zažila později v souvislosti s měnovou restrikcí ČNB). Určitě by tím byla ohrožena i privatizace podniků. Banky by se chovaly tak, jak odpovídá ekonomickým zákonům a standardním tržním ekonomikám. Československo však bylo v přechodové fázi a tuto cestu si zřejmě nemohlo dovolit.

---

<sup>83</sup> I když není jedna obecně akceptovaná definice kultury, Pejovich se ztotožňuje s těmi názory, které na kulturu nahlízejí jako na neformální omezování vzájemného lidského působení.

Pro privatizaci bank bylo ekonomicky příhodné období v letech 1995-1997. Důvody, proč k tomu v tuto dobu nedošlo, jsou zejména politické, neboť ekonomicky tomu již nic nebránilo.

Podstatou problému nebylo ani tak státní vlastnictví jako přetrvávající úvěrové kanály, jež státní banky udržovaly, a následný vznik klasifikovaných úvěrů, které nakonec zaplatili daňoví poplatníci. (Židek 2006, s. 202) Dlouhý (1999) považuje toto (neuskutečněnou privatizaci bank) za pravděpodobně největší samostatnou chybu vlády.

Můžeme uzavřít, že situace kolem bank se stala testem státnického chování tehdejších politiků. Určitě správné rozhodnutí, v počátku banky neprivatizovat, ale umožnit do sektoru regulovaný vstup, nebylo následováno druhým správným rozhodnutím a tím byla jejich privatizace strategickému investorovi.<sup>84</sup> Je to jako s pacientem, když mu dáte trochu morfia, tak může pomoci utlumit bolest. Pokud si však zvykne své problémy řešit zvyšující se dávkou morfia, nedopadne to dobře.

#### **6.2.4.5 Kapitálový trh**

Na začátku je třeba si zopakovat základní problémy českého kapitálového trhu v druhé polovině 90. let: nadměrný počet veřejně obchodovatelných cenných papírů vzhledem k jejich velmi nízké likviditě, velké cenové fluktuace, ceny nereagující adekvátně na hospodářský či politický vývoj, nízký podíl primárních emisí, nízký podíl emisí s vyplácenou dividendou, vysoký podíl obchodů mimo organizované trhy, neetické chování emitentů, informační a vlastnická netransparentnost.

Problematika je dle toho, co jsem již o privatizaci napsal úzce spojena se subjekty, které se zúčastnily kupónové privatizace, a které soustředily ve svých rukou značný majetek. Některé tyto subjekty začaly uplatňovat praktiky, které vyvolávaly velkou negativní odezvu ve veřejnosti a ohrožovaly tak samotné vnímání privatizace. Dle Guotha (1998) jde zejména o tyto praktiky: propojení různých firem, velké smluvní pokuty, nakupování bezcenných akcií, uzavírání nevýhodných opčních a termínových obchodů, poukazování záloh na nákup cenných papírů,

---

<sup>84</sup> V této souvislosti je potřeba zmínit, že kritici privatizace často poukazují na neexistenci právních norem, které měly ochránit před některými excesy. V bankovním sektoru jsme měli nejenom normy, ale i instituci, která navíc bylo obsazena relativně kvalitními a dobře placenými odborníky. Přesto se excesům v bankovním sektoru rovněž nepodařilo zabránit.

dlouhé lhůty splatnosti za prodané cenné papíry, půjčky cenných papírů, špatně ošetřené smlouvy o převodech cenných papírů, nesmyslné pohyby cenných papírů, obchody s cennými papíry uzavírané za nesmyslné ceny, nevýhodné koupě a prodeje cenných papírů, obchody managementu na vlastní účet, soustřeďování značných hotovostí na účtech, porušování limitů k omezení a rozložení rizika, „tunelování“ podniků.<sup>85</sup>

Není tedy relevantní zpochybňovat, zda dané problémy skutečně existovaly nebo ne, protože na tom se převážná část odborné veřejnosti shodla. Veliký rozdíl však vidím v tom, jak se k této deskripci přistupovalo.

Část odborné veřejnosti volala po nutnosti regulace kapitálového trhu jako specifické oblasti. Další část označovala dané problémy jako daň za přechod k tržnímu hospodářství. Tato skupina viděla řešení zejména v zefektivnění soudního systému a úpravy legislativy v tom směru, aby došlo k lepší definici vlastnických práv a jejich vymahatelnosti. Dalšími nezbytnými kroky by měla být úprava daňového systému ve smyslu zjednodušení a snížení daňových sazeb, dokončení privatizace zejména velkých bank, strojírenských a hutních podniků a vůbec celkové snížení úlohy státu v ekonomice. Strnulost soudního systému způsobila obrovské transakční náklady a často i škody v celé ekonomice. Kromě toho však existovala i spousta případů, na které legislativa existovala, a které mnohdy skončily bez pravomocného rozsudku.

Co se týče investorů, tak drobný investor byl z kapitálového trhu vytlačen zkušeností s kupónovou privatizací, politikou vlády, jistou konzervativností (vklady zde existovaly i za minulého režimu a je to typické i pro sousední země) a v neposlední řadě i daňovou politikou (spíše okrajově). Díky povinnému pojištění vkladů zde bylo méně rizikové ukládat peníze na účet. Postavení zahraničních investorů ovlivňoval, kromě institucionálních problémů (nepřehlednost vlastnictví, nedostatek informací, vynutitelnost práva) i pohyb naší měny a vývoj v sousedních zemích.

Česká postprivatizační zkušenost ukazuje, že po ukončení kupónové privatizace byl v první fázi český akciový trh poměrně likvidní, vlastnictví podniků relativně rozptýlené, takže narůstal vliv manažerů. Když podíly ve firmách postupně

---

<sup>85</sup> Blíže viz např. Analýza českého kapitálového trhu. Hospodářské noviny, 5.11.1997.

získali majoritní vlastníci, likvidita akciového trhu poklesla, vliv menšinových akcionářů se omezil a manažeři se stali závislími na zájmech většinových vlastníků. (Loužek 1999). Tímto způsobem tedy docházelo ke stabilizaci vlastnických práv.

### 6.2.5 Zpomalená transformace

Nejpozději od roku 1995 začal transformační proces ztrácet na dynamice a systematičnosti. Zastavená privatizace bank nahrazená vlnou centrálně řízené konsolidace soukromé části bankovního sektoru způsobila neočekávané problémy. Schwarz (in Talábová 2003, s. 40) Největším dílem k tomu přispěla vláda, která v předvolebním očekávání začala prosazovat populistická opatření. Na celkovém stavu situace se podílela i Česká národní banka, která nejprve velmi liberálním politikou rozdala množství licenci, pak při nedostatku likvidity na soukromé banky uvalila nucenou správu (státní banky nebyly v té době v lepší kondici), zvedla klíčové sazby a přispěla k problémům naplňování státního rozpočtu a podnikové destabilizace.

Dokončoval se [privatizační proces] pouze v případech propojeného zájmů politické moci s vysoce koncentrovaným zájmem nového nabyvatele. Příklady privatizace z tohoto období podlomily důvěru občanů v pozitivní důsledky privatizačního procesu ...“ Schwarz (in Talábová 2003, s. 40–41) „Stát si uchovával významné podíly v bankách, telekomunikacích, plynárenských a elektrárenských společnostech.“ (Žídek 2006, s. 191)

„Zůstala nedokončena cenová liberalizace, kterou státní úředníci začali nahrazovat tzv. cenovým narovnáním, které mělo probíhat podle schválených plánů ... Výsledkem těchto snah byl obvykle vznik ještě větších cenových diskrepancí.“ Schwarz (in Talábová 2003, s. 41)

Obchodní nerovnováha v zahraničním obchodě v druhé polovině 90. let byla způsobována nákupem spotřebních statků. Pokud by byla provedena důsledná liberalizace cen (bydlení, cen energií, telekomunikačních a poštovních služeb), mohlo dojít k žádoucímu narovnání tržního prostředí a navíc by prostředky zůstaly v domácí ekonomice a nezpůsobovaly by takovou nerovnováhu. Dalším efektem by byla modernizace a větší konkurenceschopnost těchto odvětví. Nedůsledná hospodářská politika tedy působila negativní synergické efekty, které se opět

přenášely i do právního řádu v podobě nových veřejných regulací (odvětví, cen a způsobů podnikání).

Dalším nešvarem té doby byla změna fiskální restrikce na fiskální expanzi. „Postarala se o to především vláda zřizováním tzv. transformačních institucí s velmi netransparentními finančními vazbami navzájem a vůči státnímu rozpočtu.“ Schwarz (Talábová 2003, s. 42) Došlo rovněž k enormnímu narůstání mandatorních výdajů, což bylo způsobeno politickým cyklem a snahou získat si přízeň voličů.

V té době také dochází ke koncentraci vlastnictví, což bývá označováno jako tzv. třetí vlna privatizace. „Podstatou bylo skupování akcií od malých investorů i od fondů se snahou získat v podniku majoritu a prodat ji strategickému investorovi.“ (Žídek 2006, s. 192) Tato aktivita byla způsobena přirozenou potřebou po restrukturalizaci podniků a právními předpisy o investičních fondech a investičních společnostech. Byla to doba asi největších mediálních kauz i netransparentních obchodů. „Ekonomicky smysluplnější vývoj vlastnických struktur se začal objevovat v českých firmách až v roce 1996 a 1997. Od tohoto období je pak možné přesněji analyzovat vývoj vlastnických struktur s ohledem na různé kategorie vlastníků a různé úrovně vlastnické koncentrace.“ (Kočenda 2003, s. 11)

Bylo škoda, že nevznikla ucelenější hospodářská koncepce, která by byla zaměřena na řešení postprivatizační situace (jak dokončit privatizaci, jak řešit nejpálčivější institucionální problémy a jak řešit problémy v dalších oblastech. Schwarz mezi ně řadí nutnost systémových změn v důchodovém, sociálním a zdravotním systému, ve školství a ve státní správě (in Talábová 2003, s. 44).

### 6.2.6 Úvahy o podnik jakou součástí hospodářství

Uvedl jsem, že podnik<sup>86</sup> je klíčovou mikroekonomickou jednotkou v krevním oběhu celého hospodářství. Hospodářská politika tedy může mít jakoukoliv podobu, ale jejím klíčovým faktorem bude fungování podniku v institucionálním prostředí. To se na počátku 90. let mělo změnit. Měl se změnit i podnik. Jak taková změna měla probíhat a co se mělo konkrétně měnit?

---

<sup>86</sup> Podnikem je myšlen soubor prostředků (hmotných a nehmotných), které spolu tvoří celek, pomocí něhož je možné produkovat hodnotu. Není zde podstatné rozlišení různých právních úprav a řešení příp. právní subjektivity podniku.

Jasně bylo, že pokud se bude s podniky dále nakládat, bude třeba změnit jejich právní formu. Jaká by to měla být a jak to udělat? Právní forma byla jen jakási vnější slupka, která měla zajistit jeho další legální činnost a možnost s ním nakládat. „Klíčovým bodem diskusí o optimální právní a vlastnické struktuře státních a privatizovaných podniků byla otázka, jaká kombinace povede k nejefektivnější restrukturalizaci a modernizaci těchto firem v nově vytvářeném tržním prostředí.“ (Kočenda 2003, s. 99) Bylo však třeba řešit i samotnou podstatu každého podniku. Co s ním! Začalo se mluvit o potřebě restrukturalizace. Co to je? „Restrukturalizaci tak autor vnímá jako proces, který měl vést k zefektivnění výroby.“ (Židek 2006, s. 226) Zásadní spor v souvislosti s transformací podniků se vede o to, zda k restrukturalizaci mělo dojít před privatizací, anebo až po ní. Tedy kdo jí má provádět, zda stát nebo nový vlastník. Na toto téma je dostupná relativně bohatá literatura, která se podnikem a jeho restrukturalizací zabývá např. (Kočenda 2003), (Židek 2006), (Sojka 2001). Ježek (2007, s. 46) uvádí na příkladů východního Německa neživotaschopnost možnosti oddlužování obecně a v českých podmínkách zvláště.

Není předmětem této práce uvedený spor vyřešit, resp. posunout. Je možné si představit, že v nejšířším smyslu mohl stát některé restrukturalizační kroky na obecné úrovni provést, což také částečně udělal. Byla to tvorba vnějšího prostředí, tj. liberalizace cen, vnitřní směnitelnost, změna právní formy. Navíc způsob privatizace měl vliv na další restrukturalizaci (zdali byl nový nabyvatel zatížen půjčkou při nákupu). Podniky navíc fungovaly v prostředí, kdy měly zajištěn relativně snadný přístup k úvěrům od státních bank. Na druhou stranu není reálné si představit, jak by měla vypadat restrukturalizace na mikroúrovni z pozice státu, tedy v každém jednotlivém podniku. Měli ji provádět úředníci, kteří byli součástí centrálně–plánovacího systému? Jak by se zvládlo technicky obhospodařit takové množství podniků? Co mělo být výsledkem takové restrukturalizace? Pokud by úředníci takovou činnost skutečně byli schopni zvládnout, nabízí se otázka, zda by bylo třeba takové podniky prodávat. V zahraničí při privatizaci podniku dělá jeho restrukturalizaci soukromý subjekt. Ten však má s restrukturalizací zkušenosti a může fungovat ve standardním tržním prostředí, kde funguje právo, účetní standardy, trh nemovitostí, trh dodavatelů atd. Prakticky nic takového na počátku transformace nefungovalo. Kočenda (2003, s. 25) uvádí „... že hlavní vlna podnikových rozpadů,

kteřá proběhla v Československu, měla značný bezprostřední dopad na efektivitu výroby a ziskovost podniků. Tento dopad byl pozitivní pro rozpady, při nichž od mateřského podniku odešel malý, středně velký nebo lehce nadprůměrný počet zaměstnanců, a negativní pro rozpady, při nichž byl tento počet nadprůměrný.“ Dále uvádí, že státní podniky byly předimenzovány, a jejich neefektivnost mohla být eliminována rozdělením na menší výrobní jednotky. Tedy již tento „restrukturalizační“ krok znamenal výraznou změnu a zásah do hospodářství.

To, že nakonec restrukturalizace proběhla, lze doložit právě na koncentraci vlastnické struktury, vstupu strategických investorů, ale i zvyšující se nezaměstnanosti a počtu bankrotů v druhé polovině 90. let. Opět se potvrzuje, že i pro samotnou restrukturalizaci bylo potřeba naplnit jeden ze základních institucionálních předpokladů a tím jsou usazená, definovaná a vnutitelná vlastnická práva. Teprve, když jsem prokazatelným vlastníkem určitého majetku (např. nemovitosti zapsané v katastru nemovitostí), mohu s tímto majetkem nakládat a vím (protože existuje trh), jak s ním chci nakládat, potom mohu jednat racionálně.

Je pravda, že restrukturalizace mohla probíhat rychleji. Klíčové překážky, které tomu stály v cestě, byly nedokončené reformy (neexistovalo tržní prostředí pro klíčová odvětví) a efektivní právní rámec. Tržní prostředí neexistovalo např. v oblasti bankovníctví, a proto přetrvávalo úvěrování neefektivní výroby, rovněž tak v oblasti tzv. přirozených monopolů (energetika, plynárenství, telekomunikace aj.), což spolu s regulací generovalo netržní ceny a tudíž netlačilo na zefektivňování. V oblasti práva to byla žalostná situace v oblasti úpadkového práva (malý počet bankrotů do poloviny 90. let), faktická nemožnost vynutit plnění ze závazků (soudní řízení probíhalo neúměrně dlouho a na pravomocné rozhodnutí navazovalo exekuční řízení, které bylo opět v rukou neefektivní a nemotivované soudní soustavy), proto mohla spousta subjektů hrát krátkodobé hry a zadlužovat se, resp. neplnit závazky. Velké obtíže panovaly při převodu nemovitého majetku (komplikované správní řízení a dlouhé lhůty pro zápis nemovitosti do katastru nemovitostí).<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> Toto jsou pro stát relativně triviální věci k řešení. Cenovou deregulaci lze zrušit přes noc (viz poválečné Německo), exekuční řízení lze svěřit do rukou soukromým subjektům (což se později stalo a mělo obrovský vliv nejen na plnění z pravomocných rozhodnutí, ale i preventivně). Rovněž tak zápisy do rejstříku, nota bene když jde o placenou službu, lze řešit flexibilně. Pokud toto nebyl schopen stát v té době řešit, je naivní se domnívat, že jiné věci, které neproběhly, by řešil lépe a ještě by v takovém nefunkčním prostředí vynucoval závazky.



Pro představu lze uvést, základní charakteristiky dobrého správce majetku. Lze si představit, že tyto není možné získat přes noc. Pokud se však po generace budují je to vidět na kumulaci bohatství (viz Německo, Švýcarsko).

Čím se řídit v pozici vlastníka, manažera? Vontobel<sup>88</sup> (1997, s. 144) dává ve své knize soubor zajímavých rad z oblasti správy majetku a obchodu s cennými papíry:

1. Pokud jsou všichni poradci, především odborníci v bankách, stejného názoru, klidně udělej pravý opak.
2. Zbav se všeobecných emocí dne, malování černobílých obrazů a v každé situaci hledej odpověď na otázku „Co je podstatné?“.
3. Statistiky jsou pověrou 20. století. Vezmi je na vědomí, ale nemysli si, že tato čísla lze přes roky extrapolovat. Někde jsem četl, že statistiky jsou jako kandelábr. Opilci poskytují oporu, ale ne osvětlení.
4. Rychle vydělané peníze se také většinou rychle vytratí. Zpravidla je trvalý jen majetek získaný tvrdou prací.
5. V otázkách majetku se drž osvědčených pravidel „bonus pater familias“, ale stále znovu se pokoušej využít každého dne i hodiny, a čím jsi starší, tím více.
6. Každý člověk musí hledat a najít svou určenou životní cestu, Materiální statky dávají v čase nemoci a ve stáří uklidňující pocit. Profesionální úspěch dodává uspokojení. Obojí ale znamená zátěž, kterou každý nesnese.
7. Nezapomeň, že za peníze nezískáš ani zdraví, ani krásu, mládí, čas nebo věčnost. Neuzavíráš si honbou za materiálními statky cestu k duchovním hodnotám?
8. Podaří-li se ti přenést své materiální a podnikatelské tužby na příští generaci, máš štěstí. Vytvářet materiální dispozice pro přespříští generaci je nerealistické a nesmyslné. Naše dílo není určeno pro věčnost.

---

<sup>88</sup> Hans Vontobel (nar. 1916) je nejdéle sloužícím a respektovaným švýcarským bankéřem. Spolumajitel Vontobel Holding.

V těchto radách se totiž v koncentrované podobě zrcadlí mnohá transformační dilemata a problémy. Viděli jsme již na příkladu Německa, že není dobré poslouchat poradce (zejména pokud zní *unisono*). Snaha udržet správný kurz a vidět to podstatné bylo to, co v prvních letech nesmírně posunulo transformační úsilí politiků. Avšak ponoření se do každodenní činnosti a pocit zadostiučinění (zlepšující se makroekonomické ukazatele, stabilita a chvála Západu) měly fatální následky ve zpomalení transformace. Málokterý z podnikatelů počátku 90. let, který „úspěšně“ privatizoval, si udržel majetek, resp. se mu podařilo jej rozvinout. Neschopnost nebo pocit uspokojení nakonec vedly k tomu, že o své provozovny přišli v konkurzech nebo je prodali. Nejlépe je to vidět na známých mediálních kauzách bývalých veksláků. V řadách úspěšných podnikatelů naopak vidíme lidi, kteří začínali na zelené louce nebo v pronajatých prostorech. Dnes úspěšné firmy jako Linet, 2N Telekomunikace, AVG, Avast jsou důkazem skromných začátků a dlouhodobé tvrdé práce. Dilema mezi rychlým výsledkem a věčností se nejlépe projevilo na ztrátě tahu na branku, zapomělo se na to, že dlouhodobé tendence nejsou prostým součtem krátkodobých, ale že zde platí jiná logika (kvalita budovaných institucí).

„V průběhu dekády se struktura české ekonomiky pochopitelně měnila. Hospodářství směřovalo k moderní struktuře. Klesal podíl zemědělství a průmyslu a na druhou stranu rostl podíl služeb.“ (Židek 2006, s. 230) Přesto podíl průmyslu proti ostatním zemím zůstal vysoký. Otázka je, je-li to dobře nebo špatně? Osobně si myslím, že je to dobře a neodlišujeme se v tom od zemí, jako je Německo, Švýcarsko, Lichtenštejnsko. Navíc jsme schopni exportovat tyto výrobky na náročné trhy. Problémem je, že v nich pořád není vyšší podíl přidané hodnoty a komplexnost, ale to už je jiné téma. Hospodářská politika z počátku transformace (liberalizace cen, měnová a fiskální restrikce) sice výrazně snížila domácí poptávku, ale dala jasný signál pro exportní aktivity podniků. Zde můžeme hledat prapůvod silné exportní angažovanosti, která již léta táhne českou ekonomiku.

Jak byznys chápal východoevropské trhy a co od nich očekával?

Byť rozlohou a počtem obyvatel jde o nezanedbatelnou část světa, z hlediska tvorby bohatství statisticky vyjádřeného veličinou HDP jde o zatím nevýznamný region. Tato situace přetrvává ještě 20 let po pádu železné opony. V případě těchto

zemí a u ČR to platí zvláště, jsme z hlediska klasických (zejména výrobních) podniků velmi malou zemí a v kombinaci s kupní silou zanedbatelní.

Je tedy třeba odlišovat zájmy byznysu o tyto země jako zejména výrobní lokality spíše než cílové trhy. „Typická pro takové podniky je dělba práce mezi mateřskou firmou a dceřinou společností. Mateřský podnik v západní Evropě zajišťuje hlavní činnosti a výrobu nejdůležitějších součástí, zatímco jednodušší součástky a úkony náročné z nákladového hlediska zajišťují továrny umístěné ve východní Evropě nebo v Rusku.“ (Simon 2010, s. 121) Např. oproti Číně je tímto využíváno kratších vzdáleností, nižších logistických nákladů, ale i kulturních a komunikačních podobností. To je prostě fakt a proto se ani nelze divit, že jsme se stali „montovnou“. Není to nic fatálního a dá se na tom stavět, je totiž na nás, zda dokážeme, že máme na víc.

Není nic neobvyklého, že firmy a to dokonce i velké zanikají. Nelze se tomu divit ve vyspělém světě. „V Německu jen od devadesátých let takto zmizelo nebo bylo prodáno 37 % největších průmyslových podniků.“ (Simon 2010, s. 345) O to méně to musí překvapit v tranzitivních ekonomikách. Pro celkové blaho společnosti je důležité, když firmy jednájí z dlouhodobé perspektivy. Taková jednání totiž většinou nemaximalizuje užitek jen v rámci samotné firmy, resp. jejích vlastníků, ale i ostatních subjektů tzv. stakeholderů (obec, klastr, charita). Naopak jednájí-li firmy, resp. lidé na základě krátkodobých zájmů a perspektivy, maximalizační úsilí může vést k převážení celkových společenských nákladů nad jejich ziskem. To se standardně děje v nejistém prostředí nebo prostředí, které neoceňuje etiku a spravedlnost, která je vždy součástí podnikatelského prostředí v dlouhodobé perspektivě.<sup>89</sup> Mechanizmy jako dobrá pověst, značka (logo), tradice, stabilní právní prostředí a vynuocování práva vedou k větší odpovědnosti a většímu společenskému užítku z dlouhodobé perspektivy. Simon (2010, s. 345) k tomu poznamenává, že téměř 40 % skrytých šampiónů existuje nejméně sto let. Oproti tomu běžné podniky obvykle existují jen po krátkou dobu.“

---

<sup>89</sup> Kniha Bruce Bensona (1989) nám na vzniku a vývoji obchodního práva ukazuje, že dokonce i v tak decentralizované společnosti, jakou byla středověká Evropa, kde existovaly vysoké transakční náklady (díky tehdejší formě komunikace a partikulárních regulací), si arabští obchodníci, kteří mohli realizovat jednorázové zisky (podvodně prodat a více se na daném místě neukázat), toto nedovolili a jaké k tomu existovali efektivní mechanismy.

Co napomáhá dlouhodobému přežití podniku? Dle Simona (2010, s. 345, 346) je to:

- Přemýšlet v řádu generací spíše než s krátkodobým výhledem.
- Udržovat vysokou kontinuitu vrcholového vedení.
- Držet se konzervativní finanční politiky, která neohrožuje podnik ani v těžkých dobách, což znamená vyhýbat se nerychlejšímu možnému růstu a krátkodobé maximalizaci zisku.
- Nepodléhat posledním hitům manažerské teorie a raději se držet nadčasových zásad.
- Udržet si odhodlání i v obtížných situacích, k čemuž patří i loajalita vůči příslušnému trhu v dobrých i špatných časech.
- Podporovat loajalitu zaměstnanců a naproti tomu i vysokou odpovědnost zaměstnavatele.
- A nakonec, podle mého názoru, rozhodnout se, zda jistější cestu k přežití představuje úzká specializace nebo diverzifikace.

Co z toho plyne jako obecné poučení, resp. jako poučení pro tvůrce hospodářských politik?

- Skutečným tvůrcem bohatství jsou jen konkrétní podniky, politik jim může buď pomoci, nebo uškodit.
- Pokud není jednoduché řídit a udržet podnik jako samostatnou entitu, která má jasně daný účel, jak se taková činnost může dařit politikům (bez konkrétní znalosti a zkušenosti) při řízení celé ekonomiky?
- Jen dlouhodobá stabilita prostředí vytváří předpoklad pro dlouhodobou tvorbu bohatství, které je udržitelné. Paradoxně stabilita nemusí znamenat, že hospodářská politika obsahuje ty nejefektivnější předpisy. Jistota, že se postupuje určitým způsobem, umožňuje podnikům se na takovou situaci adaptovat a tudíž zahrnout náklady a rizika do svého rozhodování.

- Právě v této stabilitě mohou vyrůstat a vzdělávat se další manažeři a podnikatelé. V prostředí, které umožňuje kvalitní vzdělávání a předávání zkušeností, je možné očekávat, že se budou generovat dostatečné lidské kapacity pro tyto aktivity. Ve společnosti se šíří signály, které považují podnikatele za slušné lidi a motivují další, aby je napodobovali.

Víme přeci, že lidé mají tendenci tvořit hodnoty, které je přesahují. Proč tomu tak je? Z hlediska izolovaného lidského jednání se přeci zdá takové jednání iracionální. Je tomu tak právě z důvodu rozdílných pohnutek a motivací, které subjektivně máme. Obecně však mají lidé tendenci zanechat po sobě nějaký pomník, předat něco budoucím generacím, vyřešit zásadní problém, činit dobro atd.

Nejinak je tomu v podnikání. Vždy se i zde budou objevovat podvodníci, nepoctivci či prospěcháři. Musíme však nechat lidi jednat a nanejvýš pomoci tvořit mechanismy, které budou ty nepoctivé vytěšňovat z takových činností.

Na druhou stranu je lidské se mýlit. Problém je, že pokud učiněná chyba má veliký dopad, vede v moderní době (a to i díky médiím) k všeobecné hysterii. Společnost by neměla kriminalizovat ty, kteří prostě udělali chybu. Chyba může znamenat, že vznikne nějaká škoda, proto ve společnosti musí být jasně stanovena pravidla, kdo za takovou škodu odpovídá. A jak zabránit přenosu takové škody na společnost nebo alespoň umožnit její eliminaci.

Experimenty s centrálním plánováním a vzrůstající ingerence do života lidí ze strany státu ukazují důležitost institutu vlastnických práv a to hned ze dvou důvodů:

1. Vlastnická práva jsou jednou z nejdůležitějších hrází stability.
2. Vlastnická práva zaručují efektivní alokaci kapitálu ve společnosti a efektivní řešení problémů.

Ad 1) V podstatě každá násilná změna ve společenském uspořádání vedla dříve nebo později k likvidaci vlastnických práv v nejširším slova smyslu. Naopak společnosti, které nikdy v podstatě nerozvinuly institut vlastnických práv, nejsou schopny se dodnes adaptovat na současný způsob kapitalistického hospodářství a čelí narůstající tenzi uvnitř společnosti. Příkladem takového státu je současné Rusko, které brání spontánnímu rozvoji lidského kapitálu a neřeší vlastnická práva standardním způsobem. I v současné Číně sílí tlak na stabilizaci vlastnických práv a

to jak ze strany zemědělců, kteří pracují na státem pronajaté půdě, tak podnikatelů, kteří potřebují mít jistotu při budování a rozvoji výrobních kapacit. Ostatně závažnost tohoto problému je brilantně popsána v knize De Soto (2000).

Ad 2) S tím, co už víme, jsou vlastnická práva i jednou z nejdůležitějších garancí efektivní alokace zdrojů. Důsledky neexistence vlastnických práv na ekonomickou efektivitu popsal ve svém slavném článku Hardin.<sup>90</sup> Lidé potřebují vlastnit prostředky, které využívají a potřebují vědět, kdo vlastní jiné prostředky, které by se jim hodily k vlastní aktivitě. Pokud toto lze určit a zjistit a pokud lze zajistit efektivní převod těchto práv, dochází k vytvoření podmínek pro efektivní alokaci zdrojů u většiny činností.

Jaké jsou úspěšné firmy či organizace? Dle Simona (2010, s. 347) nejúspěšnějšími organizacemi byly ty, které vykazovaly vysokou míru integrace (centralizace) a zároveň vysoký stupeň diferenciací (decentralizace). Co s tímto zdánlivým paradoxem a jak jej interpretovat ve světle hospodářské politiky? S trochou nadsázky se tento jev dá přirovnat k pojetí východních náboženství (např. Buddhismus), který je zaměřen více na proces, na vývoj, dynamiku. Jestliže organizace musí odhadovat, které aktivity centralizovat a jak toho dosáhnout a naopak co, kdy a jak decentralizovat a jestliže stát v pojetí institucionální ekonomie lze považovat za superfirmu, měl by i stát aplikovat podobné principy.

To, že se tak děje, vidíme jednak ve státoprávním uspořádání, kdy můžeme pozorovat napětí mezi centrem a periferií, resp. boj zájmových skupin ve světle historicko-právního uspořádání o podobu výkonu veřejné správy (co je státní správa a kdo ji vykonává a co je samospráva a kdo ji tvoří). V rámci hospodářské politiky pak stát řeší dilema, co vymezit centrálně a na obecné úrovni, tedy ve formě pravidel hry. Co naopak přenechat na nižší správní úroveň nebo řešit individuálně (privilegia, ochrana, zvláštní úprava).

---

<sup>90</sup> Česky vyšla menší část článku v Šauer, P. a kol. (1996) jako Tragika principu společného vlastnictví. Dále uvádím základní myšlenky z článku: „Představme si pastvinu, která je všem volně přístupná. Lze očekávat, že se každý pastevec pokusí držet zde tolik dobytka, kolik na této společné (obecní) pastvině bude možné. Takové uspořádání může fungovat přiměřeně po staletí ... Nakonec ale přijde den procitnutí. To znamená den, kdy se reálně požadovaným cílem stane dlouhodobá společenská stabilita.“ Každý pastevec se snaží maximalizovat svůj zisk a přidává na pastvu více a více dobytka, což dělají i ostatní pastevcí. V tom je ta tragika. Každý člověk je uzavřen do systému, který ho nutí zvětšovat své stádo bez limitu – ve světě, který limitován je. Princip společného vlastnictví, jestliže je vůbec oprávněný, je oprávněný pouze v podmínkách nízké hustoty populace. Tak, jak se lidská populace zvětšovala, musela postupně opouštět princip společného vlastnictví v jedné oblasti za druhou.

### 6.3 Shrnutí

„Architektům této systémové změny se za daných okolností podařilo spustit proces, který lze charakterizovat jako mix záměrných centrálních opatření se spontánní reakcí jedinců.“ Schwarz (in Talábová 2003, s. 28) Brzy však sami sebe přesvědčili, že už je to nejdůležitější hotovo.<sup>91</sup> Jelikož smyslem transformace mělo být i hledání mechanismů, které přeruší nastoupenou cestu z minulosti a založí nové, dlouhodobé trendy (Šulc 2002, s. 133), mělo být představitelům jasné, že se nejedná o krátkodobou záležitost.

Podíváme-li se na současnou kritiku transformačního procesu u nás, lze vysledovat dvě rozdílné skupiny oponentů. Institucionalisté tvrdí, že transformace byla od počátku špatně koncipována.<sup>92</sup> Mlčoch výtky shrnuje takto: „... koncepce transformace a privatizace měla být racionálně „mezinárodní“, s kapitálem, a „neuspěchaná.““ (Mlčoch 2005, s. 185) Podle nich měly být nejprve provedeny institucionální změny a až poté liberalizace trhů. Měl být zvolen gradualistický přístup, neboť rychle a skokově provedená transformace nevytváří kvalitní tržní prostředí a efektivní vlastnická práva. Tato skupina oponentů rovněž poukazuje na nedostatečný a neefektivní právní rámec a jeho podcenění. Klusoň (2002, s. 172) za nezdar považuje transformaci institucí. Nebyla na místě šoková terapie. Nedošlo k vytvoření soutěžních trhů, ale jen trhů. Neúspěchem byl i problém vstupu a výstupu z podnikatelských aktivit. Kritici dále tvrdí, že neoliberalní pohled na transformaci byl zjednodušený a neodpovídal reálné situaci. Na druhou stranu ani dle Klusoně (2007) se nebylo možné vyhnout provizorním řešením.

Institucionalisté (Šulc 2002; Klusoň 2007) uvádějí jako největší rozdíl obou transformačních scénářů v otevírání ekonomiky zahraničnímu obchodu (okamžitá liberalizace versus strategie dvou kroků, tedy částečná liberalizace následovaná postupnou deregulací) a ve strategii vlastnické transformace (masová, nestandardní privatizace versus všeobecné odstátnění s následnou privatizací). První spor se s ohledem na další průběh již nejeví tak zásadní a zřejmě by nepřinesl ani výrazné zlepšení ani zhoršení hospodářské situace. Deetatizace a následná privatizace je trochu jiné povahy. Zřejmě by přinesla lepší výkonnost jednotlivých podniků

---

<sup>91</sup> „Ekonomická reforma už skončila a základní reformní kroky byly v této zemi provedeny.“ Hospodářské noviny z 12. října 1993 citují Václava Klause.

<sup>92</sup> Nejedná se však o plošnou kritiku. „S určitými výhradami byla makroekonomická reforma připravována zodpovědně“ (Klusoň 2002, s. 171)

privatizovaných standardními metodami. K tomu se kloní i autoři publikace (Kočenda 2003). Jak si představit institucionální zabezpečení tohoto procesu? „Vláda proto musí mít koncepci pro výkon „corporate governance“ státních podniků (deetatizovaných či komercializovaných). Nový způsob řízení státních podniků spočívá v tom, že stát se již nevměšuje do mikrorozhodování výroby a spotřeby na podnikové úrovni, ale manažerskými kontrakty udržuje disciplínu managementu a stimuluje jej k růstu tržní hodnoty jimi řízených podniků.“ (Mlčoch 2005, s. 175) Viděli jsme však, že samotný dohled státu byl problematický. Je otázkou, jak by takový proces skutečně probíhal a jak by dopadl. Minimálně zkušenosti Maďarska a Polska ukazují, že nešlo o výrazně zdařilejší scénář.

Ze zpětného pohledu se strategie českého scénáře v části o postupné liberalizaci a deetatizaci před privatizací jeví o něco přitažlivější. Jelikož se však jedna z variant uskutečnila a druhá ne, je těžké tyto stavět vedle sebe a porovnávat. Výhodou by však byl delší čas na promyšlení navazujících kroků tak, aby byly provedeny co nejkonzistentněji. Bylo by více času na adaptaci a to jak pro podniky, tak i domácnosti.

Naopak liberálové se domnívají, že transformace byla zahájena dobře, ale došlo k jejímu zastavení, resp. značnému zpomalení. Za největší chyby považují podcenění role kapitálového trhu, nedokončenou privatizaci a cenovou liberalizaci, nefunkčnost právního systému a vysoké daně. „Radikální hospodářsko–politická opatření, jimž byla zahájena ekonomická transformace, nebyla naplněna. Jejich nedokončení negativně poznamenalo funkčnost těchto opatření a pozitivní očekávání s ní spojená.“ Schwarz (in Talábová 2003, s. 43)

Podle ekonomických teorií jsou institucionální změny dlouhodobé procesy, které ve společnosti začnou působit se zpožděním. Navíc je problém tyto změny kvantifikovat, a tak prokázat jejich reálný vliv. To samé platí o zvycích a morálce obecně. Naproti tomu pokud snížíme nebo zvýšíme peněžní zásobu v hospodářství, tak dopady těchto opatření jsou zřetelné dříve a jsou měřitelné. To samé platí o deregulaci cen nebo daňových změnách. „O tom, že česká ekonomika trpí značnými defekty institucionální a strukturální povahy, není pochyb. Většina těchto defektů je dědictvím komunismu, část z nich vznikla v průběhu transformace.“ (Loužek 1999,



s. 23) Tyto problémy jsou dlouhodobého charakteru (s některými z nich se potýkají i vyspělé tržní ekonomiky) a lze pozorovat, že se situace postupně mění k lepšímu.

Dědictví komunismu se projevilo i v tzv. transformačním dluhu, který si podniky přinášely z minulého režimu. V některých zemích se tyto dluhy díky vysoké inflaci reálně snížily, došlo však i ke znehodnocení úspor obyvatel. Díky takové inflaci došlo k částečnému oddlužení podniků a jejich lepší situaci v novém prostředí. Toto v Československu neproběhlo v takové míře. Těžko lze říci, zda by bylo správné vyšší inflací pomoci podnikům za cenu, že znehodnotíme úspory obyvatel a tím je ochudíme.

Oba přístupy (gradualistický a šoková terapie) se dají stěží zkombinovat (určitě ne principiálně). Platí tedy, že neexistuje optimální transformační strategie. Vždy půjde o upřednostnění jedné cesty před druhou s tím, že určité negativní důsledky plynoucí ze zvolení jedné strategie jsou z pohledu té druhé snadno kritizovatelné.

Nepředvídatelnost transformačních procesů se projevila např. v tom, jak došlo ke strukturální adaptabilitě neprivatizovaných postkomunistických ekonomik. Ukázalo se, že tržní podněty vytvořené šokovou terapií (liberalizací a stabilizací) představují dostatečný impuls pro zahájení strukturální změn (zvyšování podílu služeb, útlum těžkého průmyslu, zefektivnění zemědělství). Tato skutečnost mnohé západní ekonomy překvapila.

Kritizovat neefektivitu právního řádu je na první pohled snadný a dnes velmi rozšířený postoj, ale značně zjednodušený. Již jsem poukázal na to, že právní řád tvoří součást institucionálního rámce a jeho změna je vždy dlouhodobá záležitost. Konečně pro důsledky rozhodnutí převzít celé institucionální prostředí nemusíme chodit daleko. Stačí se podívat na výsledky, které tento způsob transformace přinesl bývalé NDR.

Transformace tedy nemohla být jednoduchým a bezbolestným procesem, neboť neprobíhala v laboratoři, ale v reálném prostředí. Důležitým byl i faktor času a načasování jednotlivých kroků. Část reforem se již neuskutečnila z politických důvodů a z důvodu koncentrace a růstu vlivu zájmových skupin. Proto při jejím hodnocení a kritice je třeba hledět na situaci komplexně (posuzovat nejen to co je

vidět, ale i to co není vidět) a porovnávat ji se situací v jiných transformujících se zemích.

Hlavní kritika provedené transformace by tedy neměla směřovat k nedostatečnému důrazu na budování institucí na počátku transformace a to ze dvou důvodů:

1. Vytvořit a garantovat funkční instituce není otázka dnů, či měsíců. Ostatně sami se dnes můžeme přesvědčit, jak je těžké vyložit nařízení EU konformně s právním řádem ČR. Jak je netriviální provést transpozici směrnic EU do právního řádu ČR. Jak obtížná je rektifikace občanského práva.
2. Na počátku bylo třeba provést množství činností souběžně. Jelikož některé faktory měly krátkodobý efekt, bylo snazší je provést a následně korigovat. Není reálné předpokládat, že se vše podaří na první pokus.

Instituce tedy působí v dlouhodobém horizontu. Není tedy bezprostředně zjevné, jestli jsou dobře nastaveny a fungují, což u jiných typů opatření je daleko zjevnější. Působí tedy v rozporu s krátkým politickým cyklem a snižují se tak motivace politiků na zavádění kvalitních institucí. Navíc institucionální nedokonalosti umí trh relativně efektivně řešit. Jsou-li nastavena špatná pravidla nebo pravidla v rozporu s neformálními institucemi, tak je lidé mohou porušovat (snaží se maximalizovat vlastní užitek). Ostatně porušování pravidel je i jedním ze způsobů pokroku (ve smyslu Schumpeterovy kreativní destrukce). Druhým důsledkem je, že se prostě zvýší transakční náklady. Lidé musí alokovat vzácné zdroje méně efektivně, neboť musí platit různé poplatky, právníky a jiné poradce, kteří jim pomohou řešit tyto zvýšené náklady, jež vznikají např. nedostatečně definovanými vlastnickými právy (znečištění životního prostředí), špatnou vymahatelností smluv nebo nejistotou plynoucí z regulace.

Zcela paradoxní situace však nastala po skončení druhé vlny privatizace, neboť ustavení soukromých vlastníků se díky velké angažovanosti polostátních bank v procesu privatizace zcela nepodařilo. „Jestliže pro státní vlastnictví minulého systému byla charakteristická jakási kvazivlastnická struktura, nyní se výsledek transformoval na vlastnictví, které bylo formálně soukromé, ale de facto mu scházela

celá řada atributů vlastnických práv a bylo tedy kvazisoukromé.“ (Mlčoch 2005, s. 180)

Je tedy naivní domnívat se, že přijetí sebelepšího právního předpisu v určité oblasti vyřeší konkrétní problém a následně tak dojde k nárůstu bohatství ve společnosti. Rychleji pracující soudy budou příjemným komfortem pro věřitele, neboť bude mít větší garanci rozhodnutí, které včasnou exekucí bude snáze vynutitelné. Pokud však nefungují, tak se věřitel zajišťuje jinými způsoby, aby minimalizoval nekvalitní institucionální prostředí.

Proč je však důležité budovat dobré instituce hned od počátku? Zpravidla, co se neprosadí na počátku (v dobách revolučního nadšení), se pak prosazuje hůře nebo spíše získává na reverzibilitě. Vysílá to signál lidem. Čím horší instituce, tím snazší změna režimu. Pokud se tedy v systému nevytvoří dostatek institucionálních pojistek a nejsou položeny dostatečně robustní základy kvalitní hospodářské politiky, dochází k postupné erozi systému. Lidé začínají parazitovat na systému, ti silnější vycítí příležitost podílet se na přerozdělovacím mechanismu v rámci realizace např. veřejných zakázek. To je také důsledek současné politické situace a propojení „špatného“ byznysu s politikou. „Pouze inkrementální změna institucí je konzistentní s postulátem odpovědnosti za jejich stabilní a dlouhodobý rozvoj.“ (Klusoň 2002, s. 160) Čas jsme na ni měly, ale dostatečně jsme ho ke konzistentní úpravě institucí nevyužili.

Takto nastavený politický systém a vazby jeho aktérů na zájmové skupiny způsobují soustavné vytěsňování „kvalitních politiků“ a preferování krátkodobých volebních zisků.<sup>93</sup>

Moc se dbalo na makroekonomické, kvantitativní efekty prováděné hospodářské politiky a málo se dbalo na přemýšlení o tom, co jsou skutečné stabilizační elementy z hlediska dlouhodobého rozvoje. Kočenda (2003, s. 54, 55) dochází k závěru: „... na makroekonomické úrovni byla Česká republika v čele skupiny transformujících se ekonomik, na mikroekonomické úrovni neměla vládní politika ČR úspěch a dokonce mohla působit zlobně na budoucnost české

---

<sup>93</sup> Lze zde parafrázovat Greshamův zákon, podle něhož se při dvojí měně, tj. současném oběhu mincí z kovu různé hodnoty (zlato, stříbro), méně hodnotné mince postupně stávají jediným oběživem, zatímco hodnotnější mizí z oběhu a mění se v poklad – „špatná mince vytlačuje dobrou. Stejně tak v prostředí špatně nastavených pravidel vytlačují špatní politici ty dobré.

ekonomiky.“ Ani institucionální ekonomie nezná žádné dokonalé fungující alokační či koordinační postupy. Naopak nás varuje od zjednodušených řešení typu: zavedeme novou formální instituci, která vyřeší problém. Při zásahu státu do ekonomiky je vždy dobré porovnávat reálné s reálným a ne teoretické předpoklady z jedné sféry a praktické důsledky z jiné. Pak se totiž stává, že analýzou údajného selhání trhu v jedné oblasti se dojde k závěru, že je třeba toto selhání napravit státním zásahem. A i když politik/úředník ví, jak by se problém měl řešit, realizací jeho opatření k tomu nedojde (často se situace dokonce zhorší). „Porovnávat by se měly pouze realizovatelné možnosti jednání s realizovatelnými možnostmi nápravy. Zaváděcí náklady nových institucí musí přitom být explicitně zohledněny.“ (Voigt 2008, s. 192)

„... zatímco dokonalost je prchavým cílem, do nebe volající neslušnosti není těžké rozpoznat.“ (Fuller 1998, s. 62) Lidé velmi brzy poznali a vnímali, že některé aktivity související s privatizací nejsou minimálně z morálního hlediska správné. I když výši těchto škod zejména s ohledem na pozdější vývoj státního zadlužení, kdy ročně projídáme stamiliardy budoucím generacím, nejsou tak vysoké, problém je jinde. Udaly určitý tón. Podnikatel, který je podstatou bohatství každé společnosti, byla najednou nadávka, mluvíme o podnikavcích. To samé platí pro neviditelnou ruku nebo liberální přístup. Došlo ke zbytečné degradaci základních hodnot společnosti a pocitu lidí, že kapitalismus není tak dobrý, jak si mysleli. Toto se odrazilo i v pojetí práva a právního řádu, o kterém pojednávám níže.

Je pravda, že se první české vládě v letech 1990–1992 povedlo úspěšně privatizovat některé velké podniky a zejména privatizace Škoda Mladá Boleslav je nesporným úspěchem s obrovským synergickým efektem pro celé hospodářství. Ani tato metoda nebyla prosta neúspěchů a omylů a v neposlední řadě i působením tržních sil se stává, že historicky úspěšné firmy zanikají. Existuje i celá řada neúspěšných prodejů (z pozdější doby např. prodej ČSA, IPB, Tatry, Aera Vodochody). Nelze se tedy domnívat, že jeden recept byl správný a ostatní špatné. Je to více o vizi, odvaze, pokoře, omylu a citu. Nejde být dogmatikem, pokud nejde o základní morální hodnoty. Svět se mění. Měnila se situace v ČR celá 90. léta, ale měnil se i svět kolem nás.

Podíváme-li se na okolní země, tak nikde se transformace neobešla bez problémů a ztrát. Z tohoto pohledu je transformační proces v ČR po určitých módních vlnách střízlivě hodnocen jako jeden z nejúspěšnějších ve východní Evropě. V roce 2000 měla ČR (spolu s Maďarskem) dle zprávy EBRD největší podíl (80 %) majetku v soukromých rukou ze všech tranzitivních zemí. Dokonce i index velké privatizace (procento privatizovaných podniků) je v ČR podobný jako v Maďarsku a větší než v Polsku (Židek 2006, s. 190). Což je vzhledem k výchozí situaci v těchto zemích úspěch.

Dovolím si trochu zaspekulovat. Říká se, že ČR měla a má potenciál, stát se Švýcarským střední Evropy. Určitě vzhledem k tradici a konec konců i vývoji posledních 20 let to není nereálné očekávání. Nelze tvrdit, že za to mohou ti, kteří zde prováděli v 90. letech transformaci. Švýcarsko svoje bohatství buduje v mírovém prostředí již stovky let. My jsme měli unikátní možnost v 90. letech budovat solidní institucionální základy, abychom byli na podobné cestě. Mohli jsme udělat tolik bolestnou a nepopulární reformu zdravotnictví (snížení státní účasti mohlo být legitimní), reformu školství (trh ve smyslu občanského sektoru jako např. v USA je lepším vzdělavatelem než stát), mohli jsme mít lépe vyřešené penze (např. Ondřej Schneider v té době prezentoval reálné výhledy v této oblasti). Stali jsme se brzy součástí vyspělého světa a začali uplatňovat stejné standardy, což z hlediska tvorby bohatství rovněž není dobré. Brzy jsme si zvykli na komfort. A ještě to chce něco navíc. Landes (2004, s. 503) říká: „Chcete vysokou produktivitu? Pak byste měli žít pro práci a štěstí brát jako vedlejší produkt. To není snadné. Lidé, kteří žijí pro práci, jsou malou a šťastnou elitou. Je to však elita otevřená nově příchozím, kteří se vybrali sami, onomu typu lidí zdůrazňujících pozitiva.“

## **7 Neekonomické faktory ovlivňující hospodářskou politiku a právní řád**

Z dlouhodobého hlediska lze míru a fungování byrokracie a vliv zájmových skupin považovat za důležitý signál „zdraví“ společnosti. Systematické a dlouhodobé vytváření morálního kapitálu usnadňuje fungování státu. „Spolehlivost a účinnost hierarchické koordinace ohrožují korupce a zájmové střety. Česká republika je zemí, která vykazuje dlouhodobě vysokou míru korupce, rovněž střety zájmů jsou na denním pořádku.“ (Klusoň 2007, s. 245)

### **7.1 Byrokracie**

Malá, vzdělaná a kvalitní byrokracie tvoří jednu z konkurenčních výhod dané země. Jelikož nežijeme v ideálním světě, je třeba brát fenomén byrokracie jako komplementární k fungování státu. Z tohoto pohledu se tedy jedná o konstantu každého státního zřízení. Kvalitní ani nekvalitní byrokracie neznamena automaticky, že daná společnost je bohatá nebo chudá. Z hodnocení konkurenceschopnosti a svobody jednotlivých zemí zde však existuje vztah mezi kvalitní byrokracií a konkurenceschopnou, resp. svobodnou zemí. Zejména v období transformace dochází k zásadnímu zlomu v pojetí byrokracie. Jak má fungovat v novém institucionálním prostředí? Kdo může zůstat z minulého režimu a kdo ne? Jaké bude mít pravomoci?

„I když rychlost privatizace přináší zvýšené riziko chyb, věz, že se jí minimalizuje nesrovnatelně větší riziko, kterým je zabydlení se korupčních koalic utvořených ze struktur politických stran a státní správy.“ (Ježek 2006, s. 9)

Jednou z klíčových otázek je, jak využít veřejnou správu v období transformace a jaká nastavit pravidla pro její fungování. Z historie není nic neobvyklého, že úředník slouží bez ohledu na změnu režimu. Může socialistický úředník, který byl zodpovědný za fungování centrálního plánování podporovat a rozumět trhu a podporovat jeho fungování? Může soudce z minulého režimu soudit a prosazovat přirozenoprávní principy?

Na některé části jsem se již pokusil dát odpověď výše, ale v souhrnu platí, že není ani jednoduché využít úředníků z minulého režimu ani připravit efektivní pravidla pro fungování nové veřejné správy. Vývoj v ČR je toho příkladem. V této

oblasti totiž situace ani po více jak 20 letech od změny režimu není stabilizovaná. Obecně trpí byrokracie v ČR velkou citlivostí na politické změny, nekonceptností a nejasnými pravidly pro svoji práci. Určitě by stálo za studii, jestli budování nových úřadů v rámci krajského zřízení má pozitivní vliv na úroveň a kulturu byrokracie v ČR.

## **7.2 Zájmové skupiny**

Zájmové skupiny jsou rovněž esenciální součástí novodobých společností a jejich aktivita je odvozena od míry přerozdělování ve společnosti a způsobu stanovování pravidel. Jejich existence sama o sobě není negativním jevem. Negativní se stává v situaci, kdy tyto skupiny mají přístup k prostředkům daňových poplatníků a nastavená pravidla a politická kultura umožní narůstání jejich netransparentního vlivu v politických procesech. Je třeba si totiž uvědomit, že mají zcela partikulární zájmy, které se snaží prosazovat na úkor neorganizované většiny. I zde existuje vztah mezi konkurenceschopností, svobodou a mocí zájmových skupin.

Jedno z vysvětlení existence zájmových skupin, které lze metodologicky uchopit, nám nabízí James Buchanan a škola veřejné voly poukazující na problém, který v sobě demokracie skrývá pro trh: volení státní úředníci rádi vycházejí vstříc silným zájmovým skupinám. Jakmile lidé zjistí, že své zájmy mohou prosadit prostřednictvím státního aparátu snáze než v tvrdém konkurenčním boji na trhu, začnou se organizovat v zájmové skupiny, vytvářet lobby a vynakládat nemalé částky k získávání politických kontaktů a k prosazení svých zájmů. Každá zájmová skupina prosazuje nějaký vládní program (pochopitelně financovaný ze státního rozpočtu), z něhož má prospěch. Každý takový program přináší prospěch konkrétní zájmové skupině a zaplatí jej daňoví poplatníci. Ovšem zájmová skupina benefitující z vládního programu je daleko menší než armáda daňových poplatníků. (Holman 1994, s. 53).

Problém může být o to větší, že takových skupin existuje velké množství, tudíž i výsledek jejich snažení může vést k enormnímu růstu veřejného sektoru. Tyto skupiny se totiž většinou nezačnou vzájemně vytěsňovat a bojovat o daný koláč (prostředky veřejných rozpočtu), ale snaží se, aby se tento koláč zvětšoval. Navíc pokud už jedna skupina získá nějaké výhody, může na ni druhá poukázat a požadovat totéž.

Růst zájmových skupin tedy vede i k zvětšení přerozdělovacích systémů ve společnosti, čímž se snižuje ekonomická efektivita, neboť dochází k plýtvání při alokaci vzácných zdrojů (rovněž je třeba vzít v úvahu neetičnost takového postupu a vliv na společenské vnímání) a toto má pak vliv na snížený růst bohatství ve společnosti. Ekonomové tento jev pojmenovali jako dobývání renty, kterým rozumíme úsilí soukromých osob získat omezená státní privilegia, z nichž plyne čistý zisk. Ten, kdo dobývá rentu, je ochoten nést náklady až do výše renty. Živnou půdou pro renty a jejich dobývání je regulace ekonomiky. Naopak deregulace, demonopolizace a konkurence odstraňují institucionální předpoklady pro vytváření a dobývání renty (Holman 2001, s. 499).

„Erhard rozpoznal, že nebezpečí hospodářské koncentrace moci není problémem neřízené soutěže, která nechá přežít jen silné, nýbrž že kartelizace je často záměrně podporována zákonodárci. Erhard nezapomíná na žádnou zájmovou skupinu. Již v roce 1955 se energicky vyslovuje ... proti moci odborů... Ušetřena nezůstává ani podnikatelská sféra. Především profesní svazy a s nimi spojené zlo ve formě profesních řádů, moderní forma středověkých cechů, hraje podle Erharda pustošivou roli.“ (Doering 1998, s. 37)

Dalším příkladem je tzv. Marshallův plán. „Samotný koncept Marshallova plánu ukazuje, že byl částečně vytvořen k tomu, aby sloužil právě zájmovým skupinám.“ (Cowen 2000) Pomoc poskytovaná skrze Spojenecké regulační komise byla určena k nákupu konkrétního amerického zboží a služeb. Jednalo se o dotování vybraných amerických firem za peníze amerických daňových poplatníků. Cowen (2000) ve svém článku dále uvádí, jak např. poválečná Evropa potřebovala nezbytně zemědělské stroje, takže do Evropy byly dodány zemědělské stroje v ceně 40 milionů dolarů, ale zároveň 40 000 tun tabáku v hodnotě 111 milionů dolarů. Těžko se člověk ubrání pocitu zvrácenosti takového jednání, které není důsledkem působení volného trhu, ale právě podnikáním na tzv. politických trzích a maximalizací užitku vybrané skupiny podnikatelů a politiků/úředníků na úkor daňových poplatníků.

„Latinská Amerika měla téměř dvě stě let politické nezávislosti na to, aby se propracovala k nezávislosti ekonomické. ... Tento model zadržitého rozvoje je odrazem houževnatého odporu starých metod a zájmových skupin. Zejména zjevně racionální zaměření na půdu a pastevectví ..., posilované společenskými a



politickými privilegii, zplodilo vlivné, reakční elity nehodící se pro průmyslový svět a nevraživé vůči němu.“ (Landes 2004, s. 473, 474)

Transformace v ČR je protkána příběhy o vlivu zájmových skupin. Jakou mají skutečnou sílu, když se jim dá prostor, lze vidět v průběhu dosavadní historie ČR až do současnosti. Z tohoto pohledu byl tedy postoj tehdejších ekonomů, kteří prosazovali rychlé reformy, naprosto správný. Jak se může vliv zájmových skupin projevit je pěkně popsáno na snaze o privatizaci české petrochemie tzv. českou cestou, která nejprve vůbec nepřipadala v úvahu, ale intenzivní snahou vedení Chemopolu se to málem povedlo (Husák 1997, s. 67)

Již při formování prvních právních předpisů týkajících se hospodářského života bylo jasné, že se ani v ČR tomuto zákonu (vlivu zájmových skupin) nevyhneme. Proto Ježek (2006, s. 9) naléhá: „Nerozpakuj se rozdat velkou část majetku státu občanům a obcím zdarma. Přispěje to k rychlosti privatizace a nezapleteš se do korupčních koalic. Udělej to ale rychle. Čím déle se privatizace potáhne, tím více se bude zužovat prostor pro tyto nestandardní postupy a tím více se bude privatizace dostávat pod tlak nenasytných veřejných financí a koalic korupčníků.“

Flagrantním případem je např. schvalování a další život zákona o investičních společnostech. Ježek (2007, s. 175) uvádí, že při znalosti problému s oddělením majetku správců fondu od majetku získaného v kupónové privatizaci, neboť šlo o standardní nástroj používaný ve světě kolektivního investování a obsahoval jej i slovenský materiál k investičním a privatizačním fondům, toto nebylo jeho tvůrci z federálního ministerstva financí reflektováno. Důsledkem pak bylo cca 50 mld. Kč vyvedených z těchto fondů správci. Trvalo 6 let, než byla sjednána náprava, která však už nemohla zabránit vzniklým škodám.

### **7.3 Shrnutí**

Význam byrokracie a zájmových skupin se stabilizací systému narůstá. Negativně tyto skupiny působí v situaci, kdy mají přístup k prostředkům daňových poplatníků a nastavená pravidla a politická kultura umožní narůstání jejich netransparentního vlivu v politických procesech. Je třeba si totiž uvědomit, že mají partikulární zájmy, které se snaží prosazovat na úkor neorganizované většiny.

Jakmile totiž lidé zjistí, že své zájmy mohou prosadit prostřednictvím státního aparátu snáze než v tvrdém konkurenčním boji na trhu, začnou se organizovat v zájmové skupiny a vynakládat nemalé částky k získávání politických kontaktů a k prosazení svých zájmů. Růst zájmových skupin tedy vede i k zvětšení přerozdělovacích systémů ve společnosti, čímž se snižuje ekonomická efektivita, neboť dochází k plýtvání při alokaci vzácných zdrojů. Jedná se o dobývání renty, kdy soukromé osoby se snaží získat omezená státní privilegia, z nichž plyne čistý zisk.

Z hlediska průchodnosti, jednoznačnosti a efektivy je tedy důležité co nejvíce zásadních pravidel prosadit na počátku transformace, neboť později se to již stane téměř nemožné nebo výsledek bude více či méně odlišný od původně plánovaného. Současné politické dění v ČR toto plně dokresluje na přijímání reforem v oblasti penzijní, zdravotní a sociální. Druhou otázkou však je, jestli reformátoři jsou na počátku schopni nastavit pravidla správně a co je má z dlouhodobého hlediska legitimovat.

## 8 Právní řád v ČR po roce 1989

Právní řád je součástí formálních institucí, zřejmě tou nejpodstatnější. Bylo zřejmé, že transformace ekonomiky bude mít vliv na jeho podobu. Stejně tak se dalo čekat, že i právní řád bude mít zpětně vliv na podobu transformace, resp. realizované hospodářské politiky.

### 8.1 Pozice práva po roce 1989

V souvislosti s privatizací z počátku 90. let se často mluví o podcenění role práva. Uvádí se další pojmy jako právní nihilismus nebo upřednostňování ekonomiky na úkor práva. V této souvislosti jsem již snesl dostatek důkazů o důležitosti institucí a zejména těch právních na chování lidí ve společnosti. Rovněž jsem uvedl, že samotná transformace byla doprovázena právními předpisy. Problémem bylo spíše „nesprávné chápání úlohy práva“ (Talábová 2003, s. 32) u některých klíčových ekonomů. Dovolím si zde malou generalizaci, kterou dále rozvedu a uvedu na pravou míru.

Ve své podstatě se totiž při transformaci jedná o proces sociálního inženýrství. O tom, že transformace byla produktem sociálního inženýrství, existuje v odborné literatuře konsensus (Klusoň 2002; Ježek 2007). Byl to proces zajišťující návrh k tradičním civilizačním hodnotám a institucím. Otázkou zůstává, do jaké míry měl být tento proces spontánní a do jaké organizovaný. Kde vedla hranice mezi tvorbou právních předpisů a tedy rolí státu jako arbitra a kde už šlo o oblast, kde měl stát rovné postavení s ostatními subjekty?

Tíha výsledného stavu transformace byla na ekonomech zejména z důvodu, že se stali lídry transformačních změn, oni (relativně úzká skupina lidí, kteří se znali z dřívějšího působení) na sebe vzali politickou odpovědnost za privatizaci. V tuto chvíli už nebyli „jen“ ekonomy, ale dirigenty, kteří jsou zodpovědní za kvalitu celého orchestru.

„Privatizace jako obnova soukromého vlastnictví je práce pro právníky a ekonomy společně. Protože obec právníků a právnícké myšlení vůbec byly komunistickým režimem zdevastovány nepoměrně více než obec ekonomů a jejich ekonomické myšlení, vedoucí úlohu v privatizaci budou muset hrát ekonomové, ale věz, že to není dobře. Hleď proto co nejdříve do privatizace zapojit co nejvíce

právníků, kteří si osvojili – snad zázrakem – přirozenoprávní myšlení. Myslet v duchu právního pozitivismu umí každý, o takové právníky nouze není.“ (Ježek 2006, s. 10)

Co však dělal právníký stav v té době? Měl nějaké představitele? Měl připravené materiály, koncepce, měl znalosti?<sup>94</sup> „Jedno z největších poučení z české privatizace je poučení o nepostradatelnosti spolupráce právníků a ekonomů. Ačkoli privatizace byla svou povahou mnohem více problémem právním než ekonomickým, obec právníků se na ni v osmdesátých letech nejen nepřipravovala, ale ani o ní pro naprostý nezájem odborně nediskutovala.“ (Ježek 2006, s. 13) Nelichotivě se o situaci mezi právníky vyjadřuje i Klusoň (2002).

Už od samého počátku se totiž nedařilo personálně obsazovat důležité legislativní funkce. Suk (2009, s. 29) k tomu uvádí: „Velice slabým článkem federální vlády je podle Kučery první místopředseda Ján Čarnogurský, odpovědný za legislativní proces. Místo vládní funkci se věnuje budování vlastní politické základny na Slovensku ... Tu jednotící koncepci po stránce legislativy by měl zajišťovat, ale on v podstatě tuto roli vůbec neplní“. Výrazně to platí o ministru spravedlnosti Novákovi v období 1992 – 1996, který měl ideální pozici (relativně silný mandát vlády, naplno běžící privatizace), řešit koncepční věci ohledně základních právních předpisů a soudnictví. Asi škodou pro zlepšení situace v oblasti legislativy bylo nenominování prof. Pelikánové na post ministryně spravedlnosti. V podstatě změnu v koncepčním uvažování přineslo až jmenování Otakara Motejla do této pozice, ale to už je jiná kapitola vývoje ČR.

Z mého pohledu pro to existují dvě základní vysvětlení:

1. Účast kvalitních právníků na jiných, avšak důležitých aktivitách té doby související se změnou režimu.
2. Chování právníků jako zájmové skupiny.

Ad 1) V této době bylo třeba nejenom řešit ekonomickou reformu, ale celkový přechod státu na demokratický režim. Bylo třeba řídit činnost výkonných i

---

<sup>94</sup> Nikde jsem nic podobného tomu, co se dělo v Prognostickém a Ekonomickém ústavu ČSAV nenašel. Prof. Tichý mi na tuto otázku odpověděl, že např. v Ústavu státu a práva ČSAV se nic takového za normalizace nedělo. Ani doc. Pithart neví o takové aktivitě. Žádnou takovou zmínku nelze najít ani v knize Barbary Dayové (1999). Ani exilové aktivity nebyly zaměřeny tímto směrem.

zastupitelských orgánů, personálně zabezpečit soudnictví (vytvořit ústavní soud), připravovat důležité právní předpisy (volební zákony, Ústavu ČR, obchodní zákoník). To vše byly roztržité činnosti, které vytvářely předpoklad fungování ekonomických reforem, ale děly se často paralelně, nekoordinovaně.

Ad 2) Právníci vytvořili silné zájmové skupiny, které z důvodu maximalizace vlastního užítku mohly mít zájem na vytváření nejasných ustanovení, extenze veřejného práva, hájení partikulárních zájmů atp.

Předběhla ekonomika právo? Tato populární teze svědčí o naprostém nepochopení tržních mechanismů a to jak ze strany zastánců, tak i kritiků. Ekonomika nemůže předbíhat právo. „Naopak vymezená a účinně ochraňovaná vlastnická práva jsou nezbytným předpokladem (*conditio sine qua non*) existence tržní ekonomiky.“ Schwarz (in Talábová 2003, s. 34) Ekonomika se bez pravidel nemůže rozvíjet. Pokud formální pravidla chybí v jednoduchých transakcích, není to zásadní problém a strany si je vždy (minimálně implicitně) dohodnou. Pokud chybí pravidla při složitějších transakcích a činnostech, dochází k extrémnímu zvyšování transakčních nákladů na využívání tržních mechanismů. Ježek (2007, s. 33) uvádí jako poučení, „že je kriticky důležité soustavně analyticky zjišťovat a politicky rozhodovat, zda se vláda nachází a má nacházet v situaci, v níž je účastníkům trhu pouhým obchodním partnerem, nebo zda je a má být v hierarchicky vyšším postavení toho, kdo odpovídá za tvorbu a vynucování pravidel trhu“. A na jiném místě Ježek (2006, s. 21) uvádí, že smyslem privatizace byla též dramatická změna úlohy vlády vůči ekonomice – měla znamenat přechod od vlády, která sama vlastní a podniká, k vládě, která je odpovědná za prosazování pravidel, podle nichž podnikají soukromé osoby.

Klvačová (2002) připouští, že význam institucionálních reforem byl pochopen už v začátku transformace. Ale v praxi mu bylo věnováno příliš málo pozornosti proti makroekonomické politice a to jak ze strany mezinárodních konzultantů tak i domácích politiků. Je ve vlastním zájmu každého ekonoma (národohospodáře), aby taková pravidla fungovala co nejdříve. Bohužel nedostatek takových pravidel pak vedl k jejich nahrazování pravidly z oblasti veřejného práva. „Netržní a netransparentní způsoby přidělování nesčetných povolení, koncesí a licencí, ať už regulačními orgány či orgány státní správy, byly logickým důsledkem

nastoupené „třetí cesty“. Rostoucí úloha státu ve společnosti vytváří příhodné podmínky pro rozvíjení korupčního prostředí.“ Schwarz (in Talábová 2003, s. 45) Rovněž Index ekonomické svobody, kterým jsem se již zabýval dříve, prokazuje vztah mezi zásahy státu do ekonomiky (mírou ekonomické svobody) a četností korupčního jednání.

Havel (2004) k tomu trefně poznamenává: „Jakkoliv lze přijmout vážné výtky, že tempo institucionálních změn bylo v ČR nedostatečné a bylo podceněno, nelze ovšem na druhé straně očekávat, že by nějaký institucionální pánbůh mohl vytvořit takové prostředí předem: to je prostě iluze. Instituce se vytváří a vyvíjejí tím, že se používají a že existuje mechanismus jejich vzájemné reakce s realitou. Instituce jsou budovány nikoliv měsíce, nýbrž desetiletí nebo dokonce generace. Toto konstatování nás samozřejmě v mnoha směrech neomlouvá...“

Problém defektní morálky a tudíž i následných problémů se zavádění a uplatňováním právních norem se ukázal již na počátku roku 1990 ve věci majetku politických stran. Suk k tomu uvádí (2009, s. 388, 389): „Až po dvou měsících (18. května) vydalo [Předsednictvo Federálního shromáždění] usnesení, jímž nařídilo politickým stranám, hnutím a organizacím, aby vyhotovily přehled svého majetku a předložily ho Federálnímu shromáždění; zároveň zakázalo jakoukoliv manipulaci s tímto majetkem. Až do tohoto dne „mohlo tedy svobodně a beztrestně docházet k majetkovým machinacím, podvodům a spekulativnímu přelévání movitého i nemovitého majetku na nejrůznější společnosti a osoby“. Usnesení bylo zřejmě považováno za dostatečný krok, neboť bezprostředně poté nevyvíjel stát žádné další aktivity. Jenomže mnozí (bývalí) komunisté, svazáčci a další, kteří vycítili příležitost, si s květnovým moratoriem nijak nelámali hlavu a majetek i nadále považovali za zdroj rychlého zbohatnutí. ...Problém majetkového vypořádání se nestal prioritou státních orgánů, jejichž počínání v této věci lze označit za selhání“. Vidíme, že tendence ke „spontánní privatizaci“ (mezi další takové příklady patřila „privatizace“ novin) zde existovaly od samého počátku a bylo jasné, že spousta lidí využije situace k vlastnímu obohacení. I z tohoto důvodu byla rychlost prováděných změn klíčová.

„Namísto očekávaného rozvoje soukromého práva po 50 letech kolektivistických experimentů byly čerstvě obrozené instituty individuální svobody,

dobrovolné smlouvy a dobrovolné účasti opět nahrazovány instituty veřejného (kolektivního) zájmu, státní regulace a povinného kolektivního členství.“ Schwarz (in Talábová 2003, s. 33) V tomto aspektu vidím právě jedno z podstatných selhání transformační politiky.<sup>95</sup>

Rovněž je důležité nezapomínat na problematiku rozporu mezi formálními a neformálními pravidly. Z institucionální povahy právního řádu totiž plyne, že existuje jeho silná vazba na nepsaná pravidla a dobu potřebnou na jeho akceptaci. Havel (2004) k tomu píše: „Jakkoliv je zřejmé, že zde existuje formálně právní vymezení, toto vymezení má pro praxi velice volatilní důsledky, protože psané právo ještě v první fázi transformace nemá ani ustálený význam ani příslušnou autoritu. Buď ho nelze prosadit vůbec nebo jen v takovém časovém horizontu, který nemá ekonomický význam.“ Klaus (1999) se ptá, zda byly větším negativem tehdejší situace defekty legislativy nebo nesoulad mezi formálními a neformálními institucemi. Komplexnost a vazbu na neformální pravidla představuje např. institut vlastnických práv. „Ukázali jsme si, že odpovědné vlastnictví vyrůstá z širšího institucionálního rámce a že je nelze jen z dílčích prvků těchto struktur odvozovat.“ (Klusoň 2007, s. 281)

## **8.2 Vývoj práva po roce 1989**

Po roce 1989 právní předpisy reagovaly na výše uvedené tím, že odstraňovaly diskriminaci vlastnických forem a rozšiřovaly právní možnosti podnikání: novelizace ústavy (stát poskytuje všem vlastníkům rovnocennou ochranu),<sup>96</sup> přijetí Listiny základních práv a svobod, přijetí obchodního zákoníku a živnostenského zákona, zákon o cenných papírech, zákon o ochraně hospodářské soutěže, zákon o konkursu a vyrovnání, zákon o bankách, podstatná novelizace občanského zákoníku a občanského soudního řádu, zákony související s fiskální politikou (daňové a účetní zákony) a zákony upravující činnost politických a nepolitických subjektů (občanská sdružení).

---

<sup>95</sup> Dotažení restitucí, dvojkolejnost občanských a obchodních vztahů, roztržiténá úprava institutů (např. pojišťovací smlouva v samostatném zákoně) a právních zásad (odpovědnost za vady, promlčení, počítání lhůt).

<sup>96</sup> V této souvislosti je zajímavé zmínit, že dokonce nejhlasitější propagátoři reforem se zpočátku báli použít slovo soukromé vlastnictví, proto se zpočátku prosadila myšlenka zrovnoprávnění všech forem vlastnictví, přesto, že lidé to považovali za něco samozřejmého (Husák 1997, s. 97, 98).

Ve formálním pojetí práva se navazovalo na platné právní předpisy.<sup>97</sup> Toto téma (kontinuity) se následně stalo jedním z témat teoretickoprávních polemik. Z tohoto pohledu je relevantní, že se nové právo buduje na hodnotové orientaci, která vychází z demokratických principů, jejichž základem je Ústava<sup>98</sup>. Vliv hospodářské politiky na Ústavu je možné vidět zejména v oblasti garance vlastnických práv, což je však standardní demokratický axiom bez ohledu na konkrétní prováděnou politiku a ustanovení o ČNB, neboť stabilní měnová politika byla považována za jeden ze základních pilířů při provádění transformace.

K povaze privatizačních norem Ježek (2006, s. 20) uvádí, že privatizace musela probíhat podle speciálních zákonů, které měly z hlediska teorie práva povahu pouhých nařízení vlády a nikoli povahu norem vzájemného chování soukromých subjektů. Tříška (2002) píše, že v letech 1990–1992 ekonomická transformace probíhala de facto v prostředí právního vakua, ale podařilo se vybojovat tzv. minimální legislativní koridor – základní součástí se stal tzv. transformační zákon. „Jakkoliv se nyní zdůrazňuje, že česká reforma byla na štíru s právem, lze tvrdit, že v letech 1990–1992, pokud jde o formulaci právních norem, ale i formální kvalitu rozhodnutí zejména federální vlády a vzhledem ke skromným objektivním možnostem, bylo nepochybně učiněno velmi mnoho ... Lze si jen obtížně představit,

---

<sup>97</sup> Právní kontinuitu řešil i několikrát Ústavní soud ČR. Nejedná se však o jednoznačnou odpověď a pojetí. Přibáň k tomu uvádí: „Namísto sledování formalistických důkazů nález soudu [k lustračnímu zákonu] obsahuje silný argument, podle něhož utváření právního státu ve skutečnosti vyžaduje, aby se zahrlo formálně legální pojetí právní kontinuity s totalitním právním systémem, který je založen na zcela odlišných politických hodnotách. Soud sice uznal formálně normativní kontinuitu právního řádu Československa před i po roce 1989, avšak odmítl možnost, že by právní normy bylo možné interpretovat nezávisle na hodnotovém systému liberálně demokratického právního státu.“ Rozdíl mezi formální legalitou (která zahrnuje prvky právní kontinuity) a materiální legalitou (která je vzhledem k odlišnému hodnotovému základu zdrojem diskontinuity mezi demokratickým právním státem a totalitním právním systémem) je argumentačním pilířem nálezu ve věci lustračního zákona a později se na něj odvolávají i další důležité nálezy Ústavního soudu ČR. Politická diskontinuita v nich definuje změny v hodnotách a principech, jimiž se řídí nový ústavní a právní systém a formálně legální kontinuita nesmí tyto hodnoty omezovat.“ Část z knihy Právní symbolismus [online]. [cit. 2011-07-05]. Dostupný na: <http://jinepravo.blogspot.com/2007/06/prvn-symbolismus-retroaktivita.html>

<sup>98</sup> Důležitost Ústavy pro hospodářskou politiku lze spatřovat zejména v těchto oblastech: garance právního a demokratického státu, garance vlastnických práv, rozdělení moci ve státě, základní struktura a kompetence výkonné moci, existence nezávislých soudů, standardní proces přijímání právních předpisů, existence ČNB jako výrazného spolutvůrce hospodářské politiky v měnové oblasti. Výše uvedené aspekty představují základní právní rámec, který slouží pro přípravu a fungování hospodářské politiky státu. Veřejné orgány musí vědět, na základě čeho mohou zasahovat do tržních vztahů. Adresáti norem musí vědět, jak jsou jim stanoveny povinnosti a jak se příp. mohou bránit. Kde je prostor pro prosazování vlastních zájmů a jakým způsobem se tvoří fiskální a měnová politika. Ústava tak představuje základní právní rámec, který slouží pro přípravu a fungování hospodářské politiky státu.



že by toto období z hlediska tvorby právních norem nového typu bylo možno zvládnout řádově lépe.“ (Havel 2004a)

Pro dokreslení doby si připomeňme, jak se některé důležité zákony schvalovaly. Suk k tomu uvádí (2009, s. 352): „Schůze [Poslanecké sněmovny] měla na programu také některé klíčové zákony, které do komunistického právního řádu implementovaly demokratického ducha. Ocitly se však zcela na okraji zájmu – poslanci je schvalovali bez rozpravy jako na běžícím páse. A přitom šlo o zákony, jejichž matérie tvořila na listopadových a prosincových demonstracích gross všech revolučních požadavků – právo sdružovací, shromažďovací, petiční atd. Pozornost všech se upínala k novému názvu státu“.

I nadále docházelo k překotnému přijímání právních předpisů (viz dále), novelizacím těchto předpisů a objevuje se kritika na úroveň přijímaných právních předpisů. „Vláda nakonec reagovala a součástí 2. balíčku (Stabilizační a ozdravný program) byly i institucionální (právní) změny. K realizaci řady z nich však již v důsledku pádu Klausovy vlády na podzim téhož roku nedošlo. Množství právních (a institucionálních) změn však uskutečnila Tošovského úřednická vláda v první polovině roku 1998. A tento trend pokračoval i dále.“ (Žídek 2006, s. 243)

Žídek (2006, s. 245) uvádí, že tedy klíčovou otázkou je ptát se, zda legislativní nedostatky byly způsobeny neznalostí nebo byly záměrem. Klausova (1999) odpověď je: „Zákony byly v naší zemi tvořeny a schvalovány v složitém prostoru kýčovitěho moralizování, profesně-skupinových zájmů a nemilosrdného politického boje o voliče. Nemluvím o nezanedbatelných přirozených limitech našeho poznání v oblasti právní teorie, ani o stejně nezanedbatelných limitech lidského pochopení komplikované, mnohadimenzionální a navíc překotně se měnící reality.“ Podobně Ježek uvádí, že mezery v zákonech nebyly součástí nějakého „temného plánu“ a jejich nedokonalost byla způsobena i rychlostí. „Ani kritici právního systému (až na výjimky Mládek, 2002)<sup>99</sup> neuvádí, že nedostatky právního systému byly vytvořeny vládou nebo Parlamentem záměrně (například pod tlakem zájmových skupin). Na druhou stranu připomeňme kauzu lehkých topných olejů.“ (Žídek 2006, s. 246)

---

<sup>99</sup> Vzhledem k jeho silným politickým preferencím je patrné, že i jeho „vědecké“ dílo je, na rozdíl od autorů jako Havel nebo Sojka, tímto ovlivněno.

Ani podle měření kvality právního prostředí EBRD na tom ČR nebyla mezi ostatními středoevropskými zeměmi špatně a až do roku 1999 spolu s Maďarskem nejlépe (Slovensko, Slovinsko a Polsko na tom byly o stupeň hůře) (Žídek 2006, s. 248).

### **8.3 Struktura právního řádu v ČR**

Právní řád ČR je tvořen právními předpisy, které splňují kritéria, jež na ně klade Ústava a dále rozvádí zákon o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv. „Právní normu můžeme definovat jako objektivně existující obecně závazné pravidlo chování, jehož dodržování je zabezpečeno státem (státním donucením).“ (Boguszak 1996, s. 66) Norma tedy stanovuje něco, co má být. Jak jsem již uvedl výše, normy nemusí mít jen právní povahu, nás ale budou zajímat pouze právní normy, které v našem právním řádu nazýváme právními předpisy. Právní norma (právní předpis) by měla mít tyto základní znaky (Knapp 1995, s. 148):

1. Formální znaky právní normy, kterými jsou původ právní normy (tedy kdo ji vydal) a její řádné publikování.
2. Materiální znaky, kterými jsou regulativnost, právní závaznost, obecnost a vynutitelnost.

Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv upravuje prameny práva<sup>100</sup> ve svém § 1 a dále v § 2 stanovuje další akty zveřejňované ve Sbírce zákonů, kterými jsou některé nálezy ústavního soudu nebo oznámení prezidenta republiky o vyhlášení voleb nebo o výsledku referenda aj. Zákon dále vymezuje účinnost a platnost právních předpisů a další zejména technické podrobnosti při vydávání Sbírky, které nejsou z hlediska další analýzy relevantní.

Tato struktura se metodologicky příliš neliší od pramenů, které byly uvedeny v zákoně č. 545/1992 Sb., o Sbírce zákonů České republiky. Došlo k doplnění zákonných opatření Senátu, oddělení Sbírky mezinárodních smluv a zpřehlednění úpravy. Je zajímavé, že relativně důležitý zákon je možné napsat úspornou a

---

<sup>100</sup> Jsou jimi: zákony, resp. ústavní zákony, mezinárodní smlouvy, zákonná opatření Senátu, nařízení vlády v mezích zákona, vyhlášky a nařízení vydávaná ministerstvy, jinými správními úřady a orgány samosprávy na základě zákonného zmocnění, obecně závazné vyhlášky vydávané zastupitelstvy krajů a obcí vydávané v mezích své působnosti.

přehlednou formou, což platí i o některých dalších důležitých právních předpisech (např. samotná Ústava).

Byly přijaty základní právní předpisy, které ovlivňovali provádění hospodářské politiky jednotlivými orgány veřejné správy.<sup>101</sup>

Zatímco struktura právní řady je relativně jednoznačná a příp. excesy se snadno řeší v rámci soudní soustavy (zejména Nejvyšší správní soud a Ústavní soud), legislativní proces je odlišným fenoménem.

Projevuje se zde imanentní tenze mezi formální a obsahovou stránkou právní normy. Opět se jedná o relativně spornou a vysoce odbornou oblast, do které nemám v úmyslu v této práci vstupovat. Pro tuto práci jsou spíše důležité důsledky tohoto napětí a otázky, které to vyvolává. Důsledky lze shrnout do vysokých transakčních nákladů špatných norem, vzniku materiálních a morálních škod (jejich nerespektováním). Otázkou je: Kdo má pravidla fakticky tvořit? Jaký má být nastaven proces jejich tvorby? Jak pravidla hodnotit a příp. změnit? Jak je vykládat?

Některými důsledky se v této práci zabývám podrobněji a snažím se, alespoň v obecné rovině, zodpovědět částečně i některé výše uvedené otázky.

#### **8.4 Hypertrofie práva v ČR**

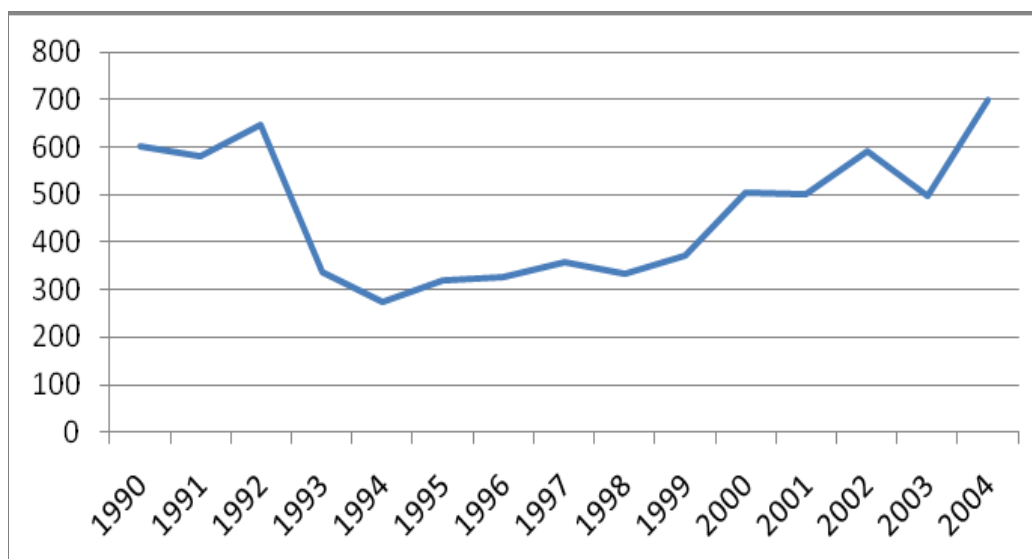
Má výše popsaná struktura a proces vliv na motivaci politiků chovat se určitým způsobem? Souvisí tyto motivace s nárůstem právních předpisů? Proč voliči přijímají potřebu nových zákonů jako samozřejmost?

Každým rokem jsou vydány stovky nových právních předpisů a novel. Musí tomu tak být? Je pravda, že samotné číslo nevyjadřuje kvalitativní složení a stupeň důležitosti zveřejněných dokumentů, ale určitě cosi vypovídá o množství regulace, kterou jsme ovlivněni. Níže uvádím počet publikovaných právních předpisů od roku 1990 tak, jak jsou dostupné v oficiální sbírce zákonů (do výsledného počtu nejsou

---

<sup>101</sup> Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky a usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práva a svobod. Dále jde o zákon č. 4/1993 Sb. o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky. Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR. Další důležité zákony jsou: zákon č. 347/1997 Sb. o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a konečně zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu. Rovněž je třeba zmínit zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírci zákonů a o Sbírci mezinárodních smluv a samosprávné zákony: zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích a zákon č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze. Tyto zákony mají vliv na strukturu a legální náplň orgánů veřejné správy, které zase ovlivňují podnikatelské prostředí, ale jejich analýza jde nad rámec této práce.

zahrnuty předpisy, které jsou od r. 2000 uveřejňovány ve Sbírce mezinárodních smluv).



**Tabulka 1 Počty právních předpisů**

Zdroj: autor

Důvody tohoto nárůstu vidím v následujících skutečnostech:

1. Extenze státu do oblastí, které dříve byly saturovány bez použití státních přerozdělovacích a donucovacích mechanismů.
2. Nerozlišování pravidel vytvořených spontánním způsobem a státem pouze „zveřejněných“ závazným způsobem od pravidel týkajících se organizačního fungování státu včetně obsluhy jeho redistribučních programů.
3. Současné pojetí demokracie jako politického trhu, na kterém dochází k obchodování a výměnám výhod jedněch na úkor jiných.
4. Omezování fundamentálních práv jedinců ve společnosti zejména v oblasti osobní svobody a majetkových práv.
5. Zkušenost s minulostí a její účelová interpretace.
6. Technický pokrok, zejména rozvoj informačních technologií.

V následujících řádcích se pokusím rozebrat a obhájit jednotlivé výše uvedené teze.

Ad 1) Pokud jde o snahu veřejných orgánů zasahovat do různých oblastí života společnosti, je třeba rozlišovat tři roviny argumentů, které vyvracejí legitimitu takové extenze. První je filosoficko-ideologická. V současné době existuje nepřehledné množství literatury tohoto druhu, která se snaží vyvracet filosofickou nutnost nových státních zásahů, proto se jimi nebudu dále zabývat.<sup>102</sup>

Druhou rovinou, která úzce souvisí s filosofickým pojetím, jsou práce zabývající se lidským jednáním a z toho plynoucí aktivity provozované v rámci různých trhů (pracovních, spotřebních, bankovních atd.).<sup>103</sup> Právě tyto autoři velmi fundovaně a neideologicky analyzovali fungování trhu a prokázali jeho nezastupitelnou funkci ve společnosti a ještě více v moderní a komplexní společnosti. Naopak mnohá tzv. „tržní“ selhání jsou výsledkem viditelných nebo neviditelných důsledků státních zásahů. Je signifikantní, že snaha o vyvrácení těchto názorů se vede v rovině ideologické, tzn. argumenty a to i ty hodnotově neutrální (pozitivistické) jsou zpochybňovány odkazem na ideologickou (liberální, libertariánskou) zaujatost autora.

Třetí rovinou jsou empirické a historické studie, které ukazují, že určité instituce (regulační orgány, obchodní soudy, centrální banky) zde nemáme od nepaměti, resp. od existence určitého problému.<sup>104</sup> Tyto studie nám ukazují, že ke vzniku těchto institucí vedly jednak zájmy vybraných skupin, které se naučily zneužívat moderní politický systém a jednak „dobré úmysly“ jedinců či skupin, které se vznikem moderního centralizovaného státu dostaly do rukou úžasné nástroje prosazování vlastních ideálů.

Ad 2) Nerozlišováním pravidel vytvořených spontánním způsobem a pravidel tvořených záměrně k organizování určitých entit ve společnosti došlo, přinejmenším v myslích průměrných voličů, ke zmatení pojmů. Lidé žijí v určitých svazcích (rodina, škola, firma) a vidí, že tyto organizace fungují na základě pravidel. Chybně z toho pak vyvozují, že celou společnost je třeba řídit stejnými nebo podobnými pravidly, jako se tomu děje v malých a funkčních komunitách. Pád komunismu jako reálná zkušenost a debata o realizovatelnosti socialistických idejí v teoretické

---

<sup>102</sup> Viz např. (Bastiat 1998), (Hayek 1994), (Mises 1998), (Nozick 1977).

<sup>103</sup> Viz (Mises 1997), (Kirzner 1998), (Hayek 1993), (Friedman 1992).

<sup>104</sup> Viz (Armentano 2000), (Benson 1989, s. 644-661), (Rothbard 2001), (Meiners 2000).

rovině<sup>105</sup> ukázaly nemožnost řídit velké celky. Tento problém je vidět i na velkých firmách, které se od určité velikosti stávají neefektivními. Rozdíl je však v tom, že zatímco v tržním prostředí jsou to právě ziskové impulsy, jež donutí firmy k reorganizaci, příp. k zániku, na státní úrovni tyto impulsy neexistují nebo jejich časová prodleva je enormní. Jistěže dochází i ke státním bankrotům, ale za jakou cenu. Navíc stát disponuje takovými mechanismy, o kterých se jednotlivcům nebo firmám může jenom zdát. Nejviditelnější důsledky takových nezodpovědných státních politik v současné době nalezneme v oblasti penzijního systému nebo zdravotnictví.

Lidé bohužel nejsou schopni nebo ochotni (např. kvůli racionální ignoranci) posoudit dlouhodobé škodlivé důsledky těchto činností a to i s ohledem na úžasný technologický pokrok, který více než kompenzuje zhoubnost státního plánování a zvyšování redistribuční úlohy státu ve společnosti.

Ad 3) Teorie veřejné volby nám ukázala podstatu motivací, jež vedou politiky k angažování se v politice. Podstatou a významem teorie veřejné volby jsem se zabýval dříve, proto v této části již budu jen navazovat na teoretické premisy této školy.

Je evidentní, že zájem na prosazování privilegovaného postavení vybraných skupin v takovém rozsahu, jak jej známe z demokratických režimů, pramení ze dvou základních skutečností: 1. zvětšujícího se množství finančních prostředků, které jsou přerozdělovány státem (v současné době je to cca 40 □ 50 % hrubého domácího produktu); 2. možnosti extenze státu do jakékoliv sféry lidské činnosti.

Špatné motivace, které umožňují aktérům racionální chování, však působí škody třetím stranám. Na rozdíl od tržních transakcí se zde jedná o hru s nulovým součtem. Tedy např. daňovou úlevu pro velkého investora musí zaplatit někdo jiný, např. malý podnikatel, který na tuto nedosáhne, ale daň zaplatit musí, neboť je třeba získat prostředky na činnosti zajišťované státem.

Lze pozorovat, že samotný (demokratický) stát není schopen nějakým „osvíceným“ způsobem výše uvedené problémy řešit, neboť etablované skupiny

---

<sup>105</sup> Tato debata je v dějinách známa jako spor o socialismus mezi rakouskou školou (Mises a Hayek) se zastánci socialismu (Lange, Lerner) a probíhala ve 20. a 30. letech 20. století. Pád komunismu a analýza jeho fungování tak empiricky potvrdily správnost teoretických argumentů používaných těmito představiteli.

(politici, byrokracie a zájmové skupiny) jsou natolik silné, že jsou dlouhodobě schopny bránit změnám jdoucích v jejich neprospěch. To, co nutí státy ke katarzi, je zejména fenomén konkurence, tedy externí faktory. Např. daňová konkurence mezi státy, která způsobuje přesun kapitálu směrem k výhodnějším podmínkám a tím i k reflexi této skutečnosti ve státě s vysokým daňovým zatížením. Ve státě s menším daňovým zatížením toto vede k rozvoji podnikatelských aktivit a k uspokojování potřeb lidí.

Dalším faktorem jsou mimořádně nepříznivé vnitřní a vnější faktory, jako je současná finanční krize, která již neumožňuje reagovat na kumulaci nezodpovědných minulých hospodářských politik jinak, než zaváděním úsporných opatření. Státy např. zavádějí rozpočtová omezení.

Index ekonomické svobody, kterým jsem se již zabýval, ukazuje na korelaci mezi bohatstvím společnosti a mírou svobody jednotlivce, tedy čím svobodnější společnost, tím je zpravidla i bohatší. V ekonomické literatuře jsou popisovány případy zemí bohatých na přírodní zdroje, které jsou však enormně chudé (např. Venezuela nebo Rusko) oproti zemím, které jsou na přírodní zdroje chudé, přesto patří mezi nejbohatší na světě (Švýcarsko, Hong Kong, Nový Zéland). Právě tento rozdíl je spatřován ve fungování podnikatelského prostředí a institucí dané země.

Možnost prosazování krátkodobých politických zájmů se stala jedním z nejvážnějších problémů současné demokracie.

Ad 4) Takové omezování umožňuje hypertrofii práva z prostého důvodu. Jestliže jsou v právním řádu zakotveny jasné principy, představme si je jako axiomy, tak vše ostatní by se od nich mělo dát odvodit. Jestliže však nejsme schopni tyto základní principy stanovit a rozvíjet, pak jsme místo principiálních řešení nuceni hledat ad hoc pravidla. Tímto dále vytváříme opět prostor, který je vyplňován působením zájmových skupin. Podíváme-li se na institut soukromého vlastnictví, tak v Listině základních práv a svobod (vyhlášená pod č. 2/1993 Sb.), která je dle čl. 112 Ústavy ČR (zákon č. 1/1993 Sb.) součástí ústavního pořádku ČR, se v čl. 11 odst. 1 praví, že každý má právo vlastnit majetek a vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. V odst. 2 už čteme o výjimce, kdy na základě zákona může být některý majetek pouze ve vlastnictví státu a v odst. 3 je stanoveno, že vlastnictví zavazuje. Odst. 4 pak umožňuje vyvlastnění nebo nucené omezení

vlastnického práva ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu. Je evidentní, že toto je pouze formální ochrana a že teprve politická a rozhodovací praxe mohou dát záruku, že takové „ohebné“ ustanovení nebude zneužíváno.<sup>106</sup> Je totiž evidentní, že za veřejný zájem lze označit prakticky cokoliv a náhrada nemusí vždy dosahovat tržního ekvivalentu, jak jsme toho svědky např. při stavbě silnic v ČR.

Z pohledu ochrany vlastnického práva je rovněž problematický odst. 5, který, byť na základě zákona, umožňuje vybírat daně a poplatky. Zejména daně lze považovat za určitou formu vyvlastnění a při vysoké daňové zátěži, která je i v ČR realitou, pak dochází prakticky k vyvlastnění zhruba poloviny všeho legálně vyprodukovaného bohatství. Je tedy evidentní, že právo na majetek, byť je ústavně garantované, může být výrazně omezováno, neboť z uvedené legální definice vlastnictví může existovat tolik výjimek, kolik nás napadne a ve formě prostého zákona realizováno. Ve své podstatě konstrukce „na základě zákona“ vyjadřuje pouze to, že pokud se na tom zákonem určená skupina lidí dohodne a odhlasuje určitou věc stanoveným počtem hlasů, vznikne nový veřejný zájem, daň nebo poplatek. Vidíme, že zastánci teorie veřejné volby oprávněně poukazují na nedostatečnost prostého většinového hlasování o některých záležitostech. Ani ČR nevyužila období transformace k tvorbě sofistikovanějšího přístupu k tvorbě pravidel a jejich dopadu na společnost.

Toto je ospravedlňováno dalšími mlhavými pojmy, jako je dobro společnosti, solidarita, práva slabších a legitimováno demokratickými mechanismy. Jak uvádí významný americký právní teoretik Richard A. Epstein (2004) na problematice právní úpravy oddávání osob stejného pohlaví. V této souvislosti upozorňuje na problém, že ne všechny palčivé společenské otázky se dají řešit skrze demokratický politický proces. Některé problémy jsou fundamentálního, resp. etického rázu, a ty by pouhé hlasování nemělo rozhodovat.

Je evidentní, že velmi účinným formálním nástrojem jsou fiskální omezení, oddělení fiskální a měnové politiky, zavádění nezávislých úřadů, transparentnosti a odpovědnosti jednotlivých politiků, delší politické cykly. Neformální nástroje jsou pak generování politických elit, postoj společnosti nebo motivy jednotlivých politiků.

---

<sup>106</sup> Můžeme připomenout, že v nedávné době se v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR vážně diskutovalo o možnosti rozšířit veřejný zájem i na průmyslové zóny.



Ad 5) Zkušenost s minulostí a její účelovou interpretaci chci demonstrovat na tzv. speciálních zákonech a zákonících, které vznikly v době budování a některé až po dobudování socialismu. Jde např. o zákoník práce (zákon č. 65/1965 Sb., dále jen ZP). Tento spočíval na základech sovětského pojetí práva (Eliáš 2003). Jak správně uvedl Pelikán (2000, s. 95), bylo tím sledováno dirigování exploatace pracovních sil a zajišťování jejich reprodukce a pracovní právo se tak řadilo k nástrojům udržování a zneužívání závislosti obyvatelstva na totalitním režimu. Rovněž je třeba podotknout, že k podobným účelům sloužilo pracovní právo v nacistickém Německu.

Koncepce ZP nepovažovala pracovní sílu za statek určený ke směně, ale za zcela specifický vztah mezi občanem (zaměstnancem) a socialistickou společností reprezentovanou socialistickou organizací (zaměstnavatelem). Podobný vývoj lze sledovat i v právu rodinném. Tímto docházelo k budování práva na samostatném, odvětvovém principu.

Výše uvedeným způsobem byly položeny základy silné zájmové skupiny (zejména pedagogů, praktikujících právníků a právních úředníků) a punc jakési normálnosti existence takového právního uspořádání.<sup>107</sup>

Ačkoliv jedinou reálnou formou organizace hospodářských aktivit v současné době je kapitalismus se systémem volného trhu, podstatná část našich právních předpisů byla dlouhou dobu poplatná době svého vzniku a bohužel u některých předpisů to platí stále.<sup>108</sup>

Ad 6) Poslední poznámka se týká rozvoje informačních prostředků. Bouřlivý rozvoj informačních technologií má v oblasti právních předpisů pozitivní i negativní aspekty. Bezesporu pozitivním aspektem je relativní snadnost vyhledávání právní předpisů, ať už na internetu nebo v databázových systémech. Tyto systémy nám kromě běžného prohlížení předpisů, které se výrazně neliší od práce s listinnou podobou, umožňují vyhledávání pomocí klíčových slov a logických operátorů, což výrazně eliminuje možnost opomenutí relevantních právních ustanovení, stanovisek či právních názorů.

---

<sup>107</sup> V mezidobí došlo k přijetí nového zákoníku práce (zákon č. 262/2006 Sb.), který postoupil v modernizaci a vyjasnění úpravy, ale díky tlaku lobbyistických skupin se opět jedná o samostatnou právní úpravu.

<sup>108</sup> Mezi takové nejvýznamnější přepisy patří nebo do nedávné doby patřily občanský zákoník, občanský soudní řád, zákoník práce, stavební zákon, správní řád, trestní zákon, trestní řád.

Tyto prostředky neulehčují práci pouze těm, kteří s právními předpisy musí pracovat, ale i těm, kteří tyto právní předpisy tvoří. Zatímco před 20-40 lety by byl současný objem právních předpisů nepřehledný a neaplikovatelný, v současné době je práce s předpisy jednodušší a tudíž zvyšující se množství předpisů není zdánlivě takovým problémem, alespoň ne z pozice zákonodárce. Dalším problémem, který takováto hypertrofie práva přináší, je skutečnost, že nám již nestačí pouhý instinkt nebo několik let stará znalost normativních pravidel chování. Nemáme totiž jistotu, že dotyčný zákon nebyl již několikrát novelizován nebo že určitá činnost je naopak nově regulována.

Není třeba zdůrazňovat, že takto může snadno docházet k rozporům mezi formálními a neformálními pravidly, které pak působí pnutí ve společnosti. Právě množství právních předpisů, jejich časté novelizace a relativně nedostatečné technické vybavení relevantních orgánů státu zodpovědných za jejich vynucování, přispívají do mozaiky tolik kritizované špatné vymahatelnosti práva v ČR v 90. letech 20. století.

### **8.5 Vynutitelnost práva**

Velkým problémem se v tomto světle stala neschopnost vynucovat vlastnická a smluvní práva a proto byl a je vytvářen tlak na zefektivnění soudního systému a samotného legislativního procesu. „Donucovací aparát je vždy kvantitativně omezen a nemůže efektivně nastoupit tam, kde četnost porušování normy je natolik vysoká, že se sama stala společenskou normou. Dá se proto říct, že předpokladem určitého stupně fungování práva je také určitý stupeň fungování morálky.“ (Havel 2004a)

Žídek (2006) trefně do protikladu staví dva fenomény té doby, tzv. tunelování a kauzu lehkých topných olejů. Zatímco u tunelování je problém se samotnou definicí a rovněž s pohnutkami, proč byla aktiva vyváděna, resp. levně rozprodávána a jak by na to měl právní řád reagovat.<sup>109, 110</sup> u LTO byla situace zjevná, totiž

---

<sup>109</sup> V některých případech se mohlo jednat o podvod nebo krádež, který bylo možné postihnout i podle tehdy platných právních předpisů. Proč se tak nestalo? Někdy zase vznikla škoda, kterou by bylo možné uplatnit a vymáhat. Proč ji nikdo neuplatňoval?

<sup>110</sup> Na počátku transformace sice v právním řádu existoval tzv. blokační paragraf (§ 45 zákona č. 92/1991 Sb. o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby), který měl bránit spontánní privatizaci státních podniků před jejich schválenou privatizací. Toto bylo však velmi dočasné ustanovení státu jako vlastníka. Z hlediska jeho výkonu pak vláda schvalovala dlouhé seznamy majetku různého typu (viz Ježek 2007, s. 97). Je zřejmé, jak je něco takového, jako centralizovaný dohled nad jednáním ekonomických subjektů, obtížný.

nedostatečná právní úprava. Proč toto byl schopen vyřešit slovenský parlament během jednoho nočního zasedání a v Čechách to trvalo tři roky!

Již jsem poukázal na to, že právní řád tvoří součást institucionálního rámce a jeho změna je vždy dlouhodobá záležitost (tvorba právní normy, její publikace, působení, výklad, příp. novelizace). Přebírání nebo dokonce pouhé překládání cizích zákonů, není většinou řešením dané situace, neboť zkoušíme použít něco, co funguje v jiném prostředí. Zkušenosti navíc ukazují, že přebírání cizích právních institutů je prováděno nedůsledně a polovičatě (Zíma 2003). Není složité si představit, jak by to vypadalo, kdybychom hned přejali „evropské standardy“ např. v pracovněprávní oblasti nebo v oblasti práva životního prostředí v situaci, kdy podniky pracovaly neefektivním způsobem a kdy se nedostávalo ani peněz na nákup základních vstupů. Kromě obrovských transakčních nákladů by to jistě znamenalo i zánik spousty podniků, byť dlouhodobě perspektivních.

V neposlední řadě je třeba zmínit špatnou organizovanost a technické vybavení soudů. Na soudech chyběly technické prostředky usnadňující práci. Soudci dlouho neměli přístup do databází jiných státních orgánů.<sup>111</sup> Toto byl jeden z důvodů neúměrného prodlužování konkrétních případů.<sup>112</sup> Dalším důvodem je špatná organizace práce a nedostatečné personální zajištění soudů (soudních asistentů). Je s podivem, že stát, který má ambice řešit komplexní záležitosti (rozvoj infrastruktury, využívání atomového jádra, bezpečnost), není schopen řešit takové relativně triviální záležitosti.

Samostatnou analýzu by si zasloužilo fungování registrů, jako je katastr nemovitostí nebo obchodní rejstřík. Je evidentní, komu vyhovovala (úředníkům a zájmovým skupinám) jejich nefunkčnost a jak dlouho trvalo, než se situace normalizovala.

Výše uvedené problémy jsou sice špatně kvantifikovatelné, ale jejich dopad do společenských vztahů je zřejmý. Nezamýšleným důsledkem této situace je i tvorba etických hodnot, postojů a z toho vyplývající chování lidí ve společnosti

---

<sup>111</sup> Jedná se např. o databázi evidence obyvatel, katastr nemovitostí, rejstřík trestů.

<sup>112</sup> Např. zjištění majetku povinného mohlo vypadat tak, že soudce nahlédne do databáze katastru nemovitostí nebo vozidel a uvidí, zda je na jméno povinného evidován nějaký majetek. Namísto toho musel napsat dožádání příslušnému orgánu a čekat na jeho odpověď. V prvním případě lze problém vyřešit za 30 minut, v druhém stejný úkon trvá cca 6 měsíců a je dražší o čas, související poplatky a škodu, která v mezidobí vznikne.

v závislosti na míře korupce a (ne)možnosti domoci se konkrétních práv před příslušným orgánem.

## **8.6 Shrnutí**

Do jisté míry můžeme tvrdit, že stav právního řádu a jeho reálná pozice ve společnosti je jakýmsi barometrem fungování institucionální prostředí a zdraví společnosti. Je-li totiž k dispozici jasná právní norma nebo pravidlo tvorby smluvních ujednání, které je garantováno systémem efektivního vynucování, dochází k možnosti eliminace rizika při jednání s ostatními, větší předvídatelnosti a snižování transakčních nákladů. V neposlední řadě má takový systém vliv na morálku ve společnosti a budování dlouhodobých hodnot a postojů.

Společnosti, ve kterých taková situace není, nejsou nutně chudé a nefunkční. Alespoň tomu tak nemusí být v krátkodobé perspektivě. Problémem je, že velké množství vzácných zdrojů pak pohlcují transakční náklady, které musí ad hoc řešit každou jednotlivou situaci při možnosti vysoké nejistoty a nedůvěry. Daleko větším problémem je pak dlouhodobé neblahé působení takové situace, která demotivuje (lidé se unaví) a odrazuje. Místo využívání aktuálního potenciálů konkrétní země dochází k relativnímu chudnutí.

Částečně se do této situace dostala ČR v 90. letech minulého století. Nebylo to ani tak podceněním role práva jako spíše nesprávným chápáním jeho úlohy a důsledků působení na společnost. V překotném tempu řešení stěžejních koncepčních kroků a denní rutiny při správě věcí veřejných se vytrácel zřetel na nutnost budovat právní instituce z dlouhodobé perspektivy a podpořit tak transformační kroky trvalým fundamentem.

Podnikatelské prostředí na nejasnou situaci v oblasti interpretace práva a jeho vymáhání reagovalo nedůvěrou, uplatňováním méně komfortních obchodních nástrojů (např. platba v hotovosti, upřednostňování zahraničních partnerů) a zvyšováním nákladů na zajištění obchodů a tedy i zvyšováním ceny a podkopáváním konkurenceschopnosti.

Provedení transformace či jakékoliv podstatné změny ve společnosti je vždy společná práce pro právníky a ekonomy. Není možné spoléhat na tržní mechanismy v prostředí, kde trh neexistuje. Není možné spoléhat pouze na spontánní tržní

procesy, pokud nejsou aktivity na trhu prováděny pouze soukromými subjekty a to jen při jednoduchých transakcích. Jelikož je stát součástí společenského vývoje a funguje jako poslední instance, je nereálné se domnívat a spoléhat jen na spontánní a dobrovolné procesy.

Změna režimu, nastavení základních pravidel je svou povahou totiž mnohem více problémem právním než ekonomickým. Ukázalo se totiž, že v ekonomické oblasti existují relativně jednoduchá a osvědčená pravidla, která, jsou-li vhodně a citlivě zaváděna, jsou schopná dobře a spolehlivě zafungovat v krátko- až střednědobém horizontu. Pokud však nejsou podložena efektivními institucionálními pravidly, začnou se objevovat negativní tendence. Lidé začnou upřednostňovat krátkodobé strategie, neopakovatelné a nekooperativní hry, před dlouhodobými a kooperativními. „Proto se v prostředí, které ekonomické subjekty zatěžuje vysokými transakčními náklady, prosazují krátkodobé cíle na úkor dlouhodobých.“ Schwarz (in Talábová 2003, s. 47) Za identické situace se konkrétní subjekt může rozhodnout velmi odlišně (zaplatit či nezaplatit za dodané zboží) s ohledem na očekávaný přínos, resp. postih.

Význam institucionálních reforem byl pochopen už v začátku transformace. V praxi mu však bylo věnováno příliš málo pozornosti proti makroekonomické politice a to jak ze strany mezinárodních konzultantů tak i domácích politiků.

Za neblahé vlivy hospodářské politiky na právní řád je možné považovat zejména:

- Nedostatečné prosazení vlastnických práv do právního řádu.
- Nadměrnou extenzi veřejného práva do práva soukromého.
- Velké množství kogentních ustanovení namísto dispozitivních.
- Podcenění morální role soudního systému na chování účastníků.
- Nedostatečné podněty pro dlouhodobé rozhodování jednotlivců (místo toho preference krátkodobých cílů).

## 9 Závěr

Jak vyplývá z předložené práce, lze použití ekonomických metod při analýze institucí považovat za legitimní nástroj. Z předloženého textu vyplývá, že tento pohled je komplementární k jiným typům přístupů v právu. Ani samotná ekonomická teorie není sice schopna předložit „zaručeně pravé“ nástroje, které mají univerzální platnost a které lze použít v každé situaci a vyvodit z nich jediné správné názory, ale jedná se o výrazné obohacení metodologických přístupů a možnost větší komplexnosti zkoumaných jevů. Z předloženého je patrné, že i samotná ekonomie se otvírá jiným společenským vědám a absorbuje jejich poznatky, což jí dodává další impulsy pro rozvoj a následné možnosti k dalšímu využití v jiných oborech.

Provádění transformačních kroků a privatizace státního majetku dává obrovskou moc do rukou politiků a úředníků, kteří se však dostávají do vlivu zájmových skupin. Z takové spolupráce vzniká konkrétní právní úprava ve společnosti, která je závislá na mnoha dalších faktorech, jako jsou minulé institucionální nastavení, zkušenosti konkrétních aktérů, mezinárodní prostředí, volební cykly a v neposlední řadě zájem voličů.

Další obecné závěry práce lze shrnout takto. Význam a efektivitu dané instituce je nutné zkoumat nejen izolovaně, jako by existovala bez dalších vlivů, ale v historickém a institucionálním kontextu. Problém politického cyklu, kdy se z krátkodobého hlediska mohou projevit pozitivní stránky určité politiky, ale negativní dopady těchto politik se projeví až z dlouhodobého hlediska a společnost jimi může být v budoucnu značně zatížena, byl signifikantní i pro vývoj v ČR. Je patrný právě vlivem hospodářské politiky na právní řád, kdy významné části reforem nebyly reálně v podstatě prováděny (penzijní, zdravotní, sociální či školská) nebo byly provedeny zčásti (privatizace, deregulace, reforma soudního systému). Toto pak mělo vliv i na podobu a množství přijímaných právních předpisů.

Jak tedy přistupovat k transformaci, co má být politickým cílem a o co se snažit? Adam Smith k tomu uvádí, že není potřeba dělat mnoho, abychom se dostali ze stavu barbarství do stavu větší společenské okázalosti. Stačí zachovávat mír, jednoduché daně, přijatelný výkon spravedlnosti a ostatní věci získáme přirozeným během (Boettke 2002, s. 6). Je těžké proti těmto slovům něco namítat. Ustanovme tedy vlastnická práva, dodržujme smluvní volnost, omezme daně a administrativní

překážky na minimum, sledujme politiku měnové volnosti a otevřeme hranice zboží, službám a investorům. Tím uvolníme podnikatelského ducha vlastních obyvatel i sousedních zemí. (Boettke 2002, s. 7) Dějiny ukazují, že není ani tak těžké shodnout se na většině výše uvedeného, jako spíše najít správný způsob, jak to provést, aby výsledkem nebyla ještě větší nesvoboda, složitá byrokracie a devalvace prověřených konceptů.

Situace v ČR toho může být názorným příkladem. Přestože jsme se zpočátku vydali cestou radikálních reforem, nevyužili jsme potenciálu a kapitálů, který zde byl nebo ležel na našich hranicích, k ještě výraznějšímu vzestupu. „Česká společnost, přestože v roce 1991 zahájila impozantní program ekonomické transformace, se nestala ani středoevropským tygrem, ani hospodářským zázrakem. Nestala se společností, v níž transparentně „vládnou“ neviditelná ruka trhu (*invisible hand*) a zákon, pomocí nichž se prosazují morální chování a preference dlouhodobých cílů před cíli krátkodobými. Naopak ... se v české společnosti opět začaly prosazovat vzory chování založené na „neviditelném potřásání rukou“ („invisible handshaking“). Schwarz (in Talábová 2003, s. 46)

Ano, můžeme být spokojeni s konstatováním určité normalizace a standardizace života v ČR. Institucionální faktory i mezinárodní situace však nabízely i nabízejí daleko větší příležitosti pro zvýšení kvality života v ČR. Je to tedy otázka relativního pohledu na danou situaci.

V práci jsem se snažil prozkoumat, jaký vliv na tvorbu pravidel v ČR měla hospodářská politika v období transformace. Bohužel ve stěžejních oblastech se často mýjela reálně prováděná hospodářská politika se stavem institucionálního rámce v ČR a teprve koncem 90. let se projevuje větší snaha o korekci tohoto jevu v podobě reformy soudního systému, novelizačních a rekonstrukčních snah. Bohužel se tak děje již v době ztráty počáteční transformační dynamiky a v době relativně etablovaných zájmových skupin. Popsal jsem vliv názorů tvůrců hospodářské politiky na její reálnou podobu, kde se často rozcházelo skutečné provádění transformačních kroků od toho, jak byly tyto jevy prezentovány doma i v zahraničí. Podrobněji jsem se věnoval hospodářské politice prováděné v poválečném Německu, která pro nás ve finále znamenala promarněnou příležitost zejména v jejím důrazu na tvorbu řádu ve společnosti.

Současná ekonomie tedy díky rozvoji nových proudů nabízí mnoho kvalitativních nástrojů pro analýzu transformačních jevů. Za nejdůležitější lze považovat koncept transakčních nákladů, vlastnických práv, neúplných informací, resp. problém s jejich využíváním ve společnosti, ekonomické analýzy politických jevů nebo podnikatelského objevování. Existují tedy adekvátní nástroje na analýzu transformačních jevů.

Jako klíčové předpoklady pro hospodářskou politiku jsou v práci uvedeny historická zkušenost (kulturní prostředí dané země), diskrepance mezi formálními a neformálními pravidly, velikost místního trhu, aktuální mezinárodní situace a geopolitické postavení země. Až na velikost místního trhu byly tyto faktory na počátku transformace v dobré konstelaci pro ČR a proto i prováděná transformace tím byla pozitivně ovlivněna.

Tvorba pravidel je v každé společnosti specifický a dlouhodobý proces, který má zásadní vliv na rozvoj dané společnosti. Nejde o množství nebo formalizaci samotné tvorby, ale o obecnou akceptovatelnost, konzistenci a vynutitelnost. Právě nekonzistence a nevynutitelnost hrála významnou roli v preferenci krátkodobých užitků některých jedinců, které však často znamenaly škodu třetí straně a celkovou společenskou ztrátu. Právě jasný signál státu, že se bude snažit budovat a podporovat kvalitní instituce a bude trestat nelegální a společensky nebezpečné jevy, zde chyběly.

Pravidla tedy nejsou tvořena úzkou skupinou (např. v legislativní radě, na katedře nebo v parlamentu), ale jsou tvořena jejich všeobecným přijetím. Jak jsou vykládána (médií, odbornou veřejností), jak jsou akceptována (adresáty) a jak jsou vynucována (státním aparátem, soudy).

Vraťme se nyní k hypotézám z úvodu této práce. Potvrdily se či se vyvrátily?

1. Ano. Existoval podstatný rozdíl mezi deklarovanou hospodářskou politikou a skutečně prováděnou. Tento rozdíl byl čím dál patrnější, až vyústil v přijetí tzv. balíčků a následně i jmenování úřednické vlády v roce 1998.
2. Mají politici vliv na tvorbu a výsledek hospodářské politiky? Na tvorbu ano. Co se týká výsledků, ten je daleko více závislý na ostatních



společenských faktorech (instituce, úroveň vzdělání, mezinárodní situace), i když i hospodářská politika tyto zpětně ovlivňuje. Dá se tedy říci, že je důležité, aby se politici výrazně neodchýlili od respektovaných kulturních vzorců. I přes různé hospodářské politiky v zemích střední a východní Evropy se totiž dospělo k podobnému výsledku.

3. Je důležité budovat instituce hned od počátku? Ano, ale nelze věřit tomu, že to přinese okamžité výsledky. O to více musí však státník nepolevovat ve svém úsilí, i když jej to bude stát ztrátu (možná jen dočasnou) politického mandátu. Systémové kroky je třeba dělat rychle a rázně. Zejména tzv. negativní činnost politiků (něco zrušit, dekonstruovat), naopak pozitivní činnosti dělat v menším, laboratorně, a pokud se osvědčí, tak aplikovat plošně (něco zavést, konstruovat). Větší chybou totiž bylo nedokončení transformace, než že zde byly (někdy i obrovské) transformační náklady. Politici by měli zejména v počátcích řešit zejména strategii ne věnovat se každodenním záležitostem, byť z hlediska popularity důležitým.
4. Soudní systém je spíše efektní než efektivní soustava pro vynucování pravidel. Pokud by lidé ve velkém měřítku nedodržovali právní normy nebo byla vyžadována nadměrná asistence soudů, nebude v silách soudní soustavy takový stav řešit. Toto je vidět např. na problematice restitucí. Je tedy důležité, aby byla efektivita soudního systému zajištěna mimosoudně (akceptací norem, racionálními procesními předpisy, činností státních orgánů i nestátních subjektů, např. rozhodců, exekutorů). Pokud toto vnější prostředí funguje, může soud vykonávat funkci korektivu, který reflektuje a usměrňuje postoj k právním normám. Je pravděpodobné, že větší rozložení v čase a širší užití standardních privatizačních metod by pravděpodobnost korupce zvyšovalo a soudní systém by nebyl schopen toto řešit stejně tak, jako při masové privatizaci zpočátku. Ani nahrazení privatizace konkurzem u neefektivních podniků by bylo zpočátku v takovém měřítku těžko realizovatelné. Ještě ani v současné době konkurzní řízení nefunguje dobře a to přesto, že máme bohaté zkušenosti ze zahraničí. Můžeme si jen domýšlet, jak by dopadaly stovky a tisíce konkurzů na počátku 90. let (vzpomeňme kauzu Berka, kterých by byly

násobky). Pokušení by bylo velké, možnost kontrolovat takové množství ze strany státu malá, takže by spousta aktérů zvolila neopakovatelnou nebo krátkodobou hru.

5. Uvolnění lidského potenciálu/kapitálu je důležitější než tvorba hospodářské politiky a pravidel. Pokud bude existovat rozsáhlá možnost a svoboda podnikání a nebude existovat hospodářská politika, tak vývoj země bude přijatelnější, než naopak. Což se potvrdilo v pozitivním významu na příkladu Německa, Rakouska, Izraele nebo Česka, v negativní na příkladu Řecka, Ruska nebo dalších zemí bývalého SSSR. Jedná se asi o nejdůležitější faktor úspěšné hospodářské politiky v jakékoliv zemi.

Jedná se o přehledovou práci, kterou lze využít (resp. zde uváděné nástroje a analýzy) při zkoumání jednotlivých jevů období transformace. Jako vhodné oblasti k podrobné analýze doporučuji např. systém fungování vlastnických práv v ČR, vliv rejstříků (zejména obchodní a katastr nemovitostí) na rozvoj podnikání, problematiku vynucování práva nebo smluvní svobody. Zvolení takto úzce zaměřeného tématu pak umožní jeho hlubší prozkoumání.

## 10 Seznam použité literatury

- Akvínský, T. (1940). *Theologická summa*. Red. E. Soukup, Olomouc: Edice Krystal, 1937-1940.
- Bastiat, F. (1998). *Co je vidět a co není vidět: a jiné práce*. Liberální institut, Centrum liberálních studií, Praha.
- Bastiat, F. (1998a). *The Law*. The Foundation for Economic Education.
- Becker, G. (1997). *Teorie preferencí*. Liberální institut, Praha.
- Bělohradský, V. (1992). *Kapitalismus a občanské ctnosti*. ČS.
- Benson, B. (1989). *The Spontaneous Evolution of Commercial Law*. Southern Economic Journal, Svazek 55, číslo 3, str. 644-661.
- Berlin, I., Rawls, J., Nozick, R., Macintyre, A., Dworkin, R., Rorty, R. (1993). *O slobode a spravodlivosti*. Archa, Bratislava.
- Boettke, J. P. (1998). *James M. Buchanan and the Rebirth of Political Economy*. AGAINST THE GRAIN: DISSENT IN ECONOMICS, pp. 21-39, Steve Pressman and Ric Holt, eds., Edward Elgar Publishing.
- Boettke, J. P. (2002). *An „Austrian“ Economist's Perspective on Transitional Political Economy*. Working paper. Mercatus Center, [online], [cit. 2011-07-11]. [http://mercatus.org/sites/default/files/publication/An\\_Austrian\\_Perspective\\_on\\_Transitional\\_Political\\_Economy\\_-\\_WP.pdf](http://mercatus.org/sites/default/files/publication/An_Austrian_Perspective_on_Transitional_Political_Economy_-_WP.pdf) citováno dne 14.7.2011
- Boettke, P. (1993). *Why Perestroika Failed: The Politics and Economics of Socialist Transformation*. Routledge, New York.
- Boguszak, J. a kol. (1996). *Základy teorie práva a právní filozofie*. Codex.
- Buchanan, J. M., Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent*. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Cahlík, T. (2004). *Hospodářský vývoj světa*. In: Doucek P. (ed.): Sborník doktorského semináře Točná, str. 6-10.
- Cepl, V. (1999). *Prameny práva – principy nebo zájmy?* In: Ekonomika, právo a politika, Sborník textů ze seminářů, CEP, str. 31–42.
- Coase, R. H. (1960). *The Problem of Social Cost*. In: Journal of Law and Economics, 3, 1960, str. 1–44.
- Coase, R. H. (1998). *The New Institutional Economics*. In: The American Economic Review, květen 1998, ročník 88, číslo 2, pp. 72–74.
- Colombatto, E. (2003). *Are Property Rights Relevant for Development Economics?*

- On the Dangers of Western Constructivism*. Working Paper No. 23. ICER, [online], [cit. 2011-07-11]. <http://www.icer.it/docs/wp2003/Colombatto23-03.pdf>
- Coyne, Ch., Pellillo, A. (2010). *The Traps of Economic Reconstruction*. Mimeo.
- Cowen, T. (2002). *Marshallův plán: mýty a realita*. In: Terra Libera. Srpen – září 2002 / ročník 3.
- Dayová, B. (1999). *Sametoví filozofové*. Doplněk, Brno.
- De Soto, H. (2000). *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. Basic Books, New York.
- Dlouhý, V. (1999). *Situace české ekonomiky*. In: Česká ekonomika očima ekonomů střední generace. CEP, Praha.
- Doering, D. (1998). *Nedocenění dědictví. Ke 100. Výročí narození Ludwiga Erharda*. Liberální institut, [online], [cit. 2011-07-11]. <http://www.libinst.cz/etexts/doering.pdf>
- Dvořáková, V., Kunc, J. (1994). *O přechodech k demokracii*. SLON, Praha.
- Eliáš, K. (2003). *Rekodifikace soukromého práva a nový zákoník práce*. In: Právní rozhledy 9/2003, str. 433 a násl.
- Elster, J. (2006) *Retribution and Reparation in the Transition to Democracy*. Columbia University, New York.
- Epstein, R. (2004). *Live and Let Live*. In: Wall Street Journal, 13. července 2004.
- Epstein, R. (2010). *Právo, ekonomie a politika*. Wolters Kluwer, CEVRO Institut, Praha.
- Esser, J. (1990). *Grundsatz und Norm*. 4. vydání, Tübingen.
- Eucken, W. (2004). *Zásady hospodářského řádu*. Liberální institut, Praha.
- Fajmon, H. (2010). *Margaret Thatcherová a její politika*.
- Friedman, D. (2000). *Law's Order: What Economics Has to Do with Law and Why It Matters*. Princeton University Press.
- Friedman, M. a R. (1992). *Svoboda volby*. Liberální institut, Praha.
- Friedman, T., L. (2007). *Svět je plochý. Stručné dějiny jedenadvacátého století*. Academia, Praha.
- Fuller, L. L. (1998). *Morálka práva*. Oikumené, Praha.
- Gilbert, M. (2002). *Izrael – Dějiny*. BB art, Praha.
- Gregor, M. (2002). *Ekonomická teorie demokracie: Vybrané příspěvky teorie veřejné volby k politologii*. Diplomová práce, FSV IPS, nepublikováno.
- Guoth, J. (1998). *Nad kapitálovým trhem*. Orac.
- Hayek, F. (1993). *The Use of Knowledge in Society*. In: The American Economic

- Review, pp. 519–530, 1945. Česky: „Využívání informací ve společnosti.“ In: Liberální ekonomie - kořeny euroamerické civilizace. Uspořádal a přeložil T. Ježek, Prostor.
- Hayek, F. (1994). *Právo, zákonodárství a svoboda (Nový výklad liberálních principů spravedlnosti a politické ekonomie)*. Academia Praha, 2. vydání.
- Hayek, F. A. (1995). *Osudná domyšlivost: Omyly socialismu*. SLON, Praha.
- Hayek, F. A. (1992). *Kontrarevoluce vědy*. Liberální institut, Praha.
- Hayek, F. A. (2002). *Autobiografické rozhovory*. Barrister & Principal.
- Havel, J. (2004). *Privatizace bank (kritický pohled na tuzemskou privatizační praxi)*. Politická ekonomie, č.1.
- Havel, J. (2004a). *Budování institucí v České republice*. Politická ekonomie, č.6.
- Heyne, P. (1991). *Ekonomický styl myšlení*. VŠE, Praha.
- Heyne, P. (2000). *A Student's Guide to Economics*. ISI Books, Delaware.
- Holman, R. (2000). *Transformace české ekonomiky: V komparaci s dalšími zeměmi střední Evropy*. CEP, Praha.
- Holman, R. a kol. (2001). *Dějiny ekonomického myšlení*. Beck, Praha, 2. vydání.
- Husák, P. (1997). *Budování kapitalismu v Čechách*. VOLVOX GLOBATOR.
- Ježek, T. (2006). *Privatizace české ekonomiky: její kořeny, metody a výsledky*. VŠE v Praze.
- Ježek, T. (2007). *Zrození ze zkumavky*. Prostor.
- Jonáš, J. a kol. (1994). *Oslava ekonomie. Přednášky laureátů Nobelovy ceny*. Academia, Praha, 2. vydání.
- Kačín, R., Říčka, T. (eds.) (2004). *Nová institucionální ekonomie a ekonomická transformace*. Společnost pro právní a ekonomické vzdělávání, Praha.
- Kačín, R., Říčka, T. (2004a). *Nová institucionální ekonomie: přínosné odpovědi na velké otázky ekonomického rozvoje*. In: Stanislav Gregor (ed.): *Ekonomika v Evropské unii a budování informační společnosti*. Sborník doktorského semináře Točná, str. 32-41.
- Kennedy, P. (1996). *Vzestup a pád velmocí*. LN, Praha.
- Kinkor, J. (1996). *Trh a stát*. Svoboda, Praha.
- Kirzner, I. (1998). *Jak fungují trhy*. Liberální institut, Praha.
- Klaus, V. (1999). *Země, kde se již dva roky nevládne*. CEP, Praha.
- Klein, Peter G. (1999). *New Institutional Economics*. In: Bouckaert, Boudewijn, De Geest, Gerrit (eds.). *Edvard Elgar Publishing. Encyclopedia of Law and Economic*,

- [online], [cit. 2011-07-11]. <http://encyclo.findlaw.com/0530book.pdf>
- Klusoň, Václav (2002). *Instituce a odpovědnost. K filosofii ekonomické vědy*. Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky. Studie 8/2002. Praha.
- Klvačová, E. (2002). *Institutional Changes, Social and Economic Costs and Benefits for the Integration of the Czech Republic*. In the EU, Monitoring Preparations of Transition Countries for EU – Accession. Talinn.
- Knapp, V. (1995). *Teorie práva*. C. H. Beck, Praha.
- Knapp, V. (1996). *Velké právní systémy; úvod do srovnávací právní vědy*. C. H. Beck, Praha.
- Kočenda, E., Lízal, L. (2003). *Český podnik v české transformaci*. Academia, Praha.
- Konrad-Adenauer-Stiftung (2000). *Koncepce sociálního tržního hospodářství*. Konrad-Adenauer-Stiftung v Praze. Praha.
- Kouba, K., Vychodil, O., Roberts, J. (2005). *Privatizace bez kapitálu*. Karolinum. Praha.
- Kunc, J. (2000). *Stranické systémy v re/konstrukci: Belgie, Itálie, Španělsko, Československo, Česká republika*. SLON, Praha.
- Landes, D. (2004) *Bohatství a bída národů*. BB/art, Praha.
- Lindsey, L., B. (1991). *The Growth Experiment: How the New Tax Policy Is Transforming the U.S. Economy*. Basic Books
- Locke, J. (1992). *Druhé pojednání o vládě*. Svoboda, Praha.
- Loužek, M. (1999). *Zapomenutá transformace*. CEP, Praha.
- Loužek, M. (2001). *Spor o metodu mezi rakouskou ekonomickou školou a německou historickou školou*. Univerzita Karlova – Nakladatelství Karolinum, Praha.
- Machlup, F. (2004). *Ludwig von Mises: a Scholar Who Would Not Compromise*. Ludwig von Mises Institute, [online], [cit. 2011-08-07]. <http://mises.org/daily/1700>
- Meiners, R.E., Yandle, B. (2000). *Jak common law chrání životní prostředí*. Liberální institut, Praha.
- Miller, D. a kol. (1995). *Blackwellova encyklopedie politického myšlení*. Jota, Brno.
- Mises, L. (1998). *Liberalismus*. Liberální institut, Praha.
- Mládek, J. (2002). *Kuponová privatizace: politický úspěch, ekonomické selhání*. In Sborník textů Kuponová privatizace. CEP, Praha.
- Mlčoch, L. (2005). *Institucionální ekonomie*. Karolinum, Praha. 2. vydání
- Niskanen, W., A. (1988). *Reaganomics: An Insider's Account of the Policies and the People*. Oxford University Press, Oxford.

- Norberg, J. (2002). *In Defence of Global Capitalism*. Timbro.
- North, D., C. (1993). *The New Institutional Economics and Development*, [online], [cit. 2011-09-04]. <http://www2.econ.iastate.edu/tesfatsi/NewInstE.North.pdf>
- North, D., C. (1996). *Institutions, Organizations and Market Competition*. [online], [cit. 2011-09-04]. <http://129.3.20.41/eps/eh/papers/9612/9612005.pdf>
- Nozick, R. (1974). *Anarchy, State and Utopia*. Basic Books, New York.
- O'Sullivan, J. (2007) *Prezident, papež a premiérka*. IDEÁL, Praha.
- Pavliček, V., Hřebejk, J. (1998a). *Ústava a ústavní řád České republiky - 1. díl (Ústavní systém)*. Linde, Praha, 2. vydání.
- Pavliček, V. a kol. (1998b). *Ústava a ústavní řád České republiky - 2. díl (Práva a svobody)*. Linde, Praha, 2. vydání.
- Pavlík J. (1999). *Hayek pro XXI. století*. In: LAISSEZ-FAIRE 5/1999.
- Pejovich, S. (2003). *Understanding the Transaction Costs of Transition: It's the Culture, Stupid*. Working Paper No. 24. Zdroj: ICER, [online], [cit. 2011-07-11]. Dostupné z: <http://www.icer.it/docs/wp2003/Pejovich24-03.pdf>
- Pelikán, D. (2000). *Dějiny ruského práva*. C. H. Beck, Praha.
- Pipes, R. (2005). *VIXI. Paměti nezařaditelného*. Mladá Fronta, Praha.
- Pithart, P. (2009). *Devětaosmdesátý*. Academia. Praha.
- Plechanovová, B., Fidler, J. (1997). *Kapitoly z dějin mezinárodních vztahů 1941 – 1945*. ISE, Praha.
- Popper, K. R. (1994). *Otevřená společnost a její nepřátelé II*. ISE, Oikoyomenh, Praha.
- Posner, R. A. (2003). *Economic Analysis of Law*. 6. vydání, Aspen.
- Příbáň, J. (1996). *Sociologie práva*. SLON, Praha.
- Příbáň, J. (1997). *Hranice práva a tolerance*. Slon, Praha.
- Příbáň, J. (1998). *Kontingence, právo a jeho síla*. In: Filosofický časopis 3/1998.
- Richter, T. (2005). *Kuponová privatizace*. Karolinum, Praha.
- Rothbard, M. (1993). *Man, Economy, and State*. Mises Institute.
- Samuelson, P., Nordhaus, W. (1991). *Ekonomie*. Svoboda, Praha.
- Schumpeter, J. A. (1976). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Harper & Brothers, New York.
- Senor, D., Singer., S. (2011). *Start-up Nation*. Aligier, Praha.
- Simon, H. (2010). *Skrytí šampióni 21. století*. Management Press, Praha.
- Smith, A. (2001). *Bohatství národů*. Praha, Liberální institut.

- Snower, D., Merkl, K. (2006). *The Caring Hand that Cripples: The East German Labor Market After Reunification*. Kiel Working Paper No. 1263.
- Sociální encykliky (1996). *Sociální encykliky (1891 – 1991)*. Zvon, Praha.
- Sojka, M. (1999). *Institucionalismus a nová institucionální ekonomie*. In: Politická ekonomie, číslo 4.
- Sojka, M. (2001). *Proč selhala neoliberální strategie transformace v České republice?* Acta Oeconomica Pragensis, č. 6.
- Sojka, M. (2002). *Alternativní scénáře transformační strategie československé ekonomiky na počátku 90. let a jejich teoretická východiska*. IES FSV. Working Paper No. 21.
- Sojka, M., Konečný, B. (1998). *Malá encyklopedie moderní ekonomie*. Libri, Praha.
- Stiglitz, J. (2003). *Jiná cesta k trhu*. Prostor.
- Suk, J. (2009). *Labyrintem revoluce*. Prostor.
- Šauer, P. a kol. (1996). *Ekonomie životního prostředí a ekologická politika*.
- Šimečka, M. (1990) *Konec nehybnosti*. Lidové noviny. Praha.
- Šulc, Z. (2002). *Vize a skutečnost české transformace. K historii sporů o strategii přechodu k tržní ekonomice 1989 – 1999*. Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky. Studie 5/2002. Praha.
- Talábová, Z. (ed.) (2003). *Reforma a transformace*. Liberální institut, Praha.
- Tomeš, Z. (2008). *Hospodářská politika: 1900–2007*. Beck, Praha.
- Tříška, D. (1995). *Post-Privatization Securities Markets in the Czech Republic*. In: Mass Privatization. OECD.
- Tříška, D. (2002). *Východiska, cíle a principy provedení kuponové privatizace*. In: Sborník textů Kuponová privatizace. CEP, Praha.
- Večerník, J. a kol. (1998). *Zpráva o vývoji české společnosti 1989-1998*. Academia, Praha.
- Vontobel, H. (1997). *Nezaknihováno. Úvahy bankéře*. NS Svoboda, Praha.
- Zakaria, F. (2005) *Budoucnost svobody*. Academia, Praha.
- Zíma, P. (2003). *Přejímání některých prvků cizího práva obchodních společností*. In: Právní rozhledy 9/2003.
- Žák, M (1997a). *Hospodářská politika*. VŠEM, Praha.
- Žák, M. (ed.) (1997b). *Učebnice hospodářské politiky II*. VŠE, Praha.
- Žegklitz, J. (1995). *Velké postavy politické filosofie*. Občanský institut, Praha.
- Židek, L. (2006). *Transformace české ekonomiky*. C.H.Beck, Praha.



