

TRANSFORMACE, REFORMA A TŘETÍ CESTA

Jiří SCHWARZ, Liberální institut, Praha

1. Ekonomická transformace

V průběhu zásadních politických změn v závěru roku 1989 a v roce následujícím se do popředí zájmu veřejnosti začaly prosazovat otázky týkající se charakteru hospodářské reformy v Československu. Vzhledem k nevyhnutelným podstatným změnám rozpadajícího se hospodářského systému, který za 40 let budování tzv. reálného socialismu byl podle stranických požadavků přetvořen v ekonomickou základnu rozvinuté socialistické společnosti, se užití pojmu reforma zdálo být neadekvátně slabým vyjádřením pro fundamentální charakter očekávaných změn.

Negativní zkušenosti se socialistickými hospodářskými reformami od konce 50. let přes počátek 60. let se smutným vyvrcholením v roce 1968 až po ekonomicky neúspěšnou Gorbačovovu perestrojku v polovině 80. let vedly k apriornímu zpochybnění důvěryhodnosti jakékoli hospodářské reformy na našem území. Důvěra občanů je nezbytnou podmínkou úspěchu každé cílevědomě a systematicky připravované změny, každého procesu, jehož výsledek závisí na spontánní reakci svobodných jedinců na konzistentní soubor záměrných opatření centrální moci. Výsledky svobodných voleb v roce 1990 v Československu otevřely prostor pro uskutečnění hospodářské transformace, jejíž hloubka a šíře¹⁾ měly být vyjasněny na úrovni československé federální vlády tvořené zástupci Občanského fóra (OF), které zvítězilo v České republice, a Verejnosti proti násiliu (VPN) a Kresťansko-demokratického hnutia (KDH), které byly nejsilnější ve Slovenské republice.

V diskusi o charakter transformace v průběhu roku 1990 získal jasnou převahu názorový proud zosobněný tehdejším federálním ministrem financí Václavem Klausem.²⁾ Realistický a zodpovědný přístup ke stavu materiálních a lidských zdrojů zděděných po 50 letech vlády totalitních režimů vedl k odmítnutí nejen tzv. šokové terapie naordinované reformátory v Rusku nebo gradualistického přístupu prosazovaného v Maďarsku či v Polsku, ale k přijetí radikální reformy, která byla založena na systémové diskontinuitě s předchozí ekonomickou organizací společnosti.

Adekvátním synonymem systémové změny československého hospodářství na počátku 90. let se stal pojem transformace. Podstatnými charakteristikami ekonomické transformace byly rychlost, razantnost, konzistentnost a jasná strukturo-

*) Stať je rozšířenou verzí projevu předneseného na česko-německém kolokviu Reforma a transformace (Sociální tržní reforma v Německu na počátku 50. let a transformace v České republice v letech 1990 – 1997) konaném v březnu 2001 v Praze.

1) Guillermo de la Dehesa, španělský ministr financí, v prosinci 1990 řekl: Čím je reforma hlubší a globálnější, tím má větší šanci, že bude úspěšná. Dílčí reformy jsou horší než „ne-reforma“ (in Klaus, 1995, s. 42).

2) Václav Klaus: „Potřebujeme přirozené, neomezené, plnokrevné a nezkažené tržní hospodářství a potřebujeme jej nyní.... Základní ekonomické zákony jsou platné napříč kontinenty, ekonomickými systémy, jakož i ideologiemi a vírami“ (in Douglas, 1993, s. 1).

vanost.³⁾ Hlavními hospodářskopolitickými opatřeními, která měla podporovat úsilí o stabilizaci ekonomiky, se staly: cenová liberalizace, zrušení monopolu zahraničního obchodu, tzv. vnitřní směnitelnost koruny, privatizace. Tato opatření měla být realizována v režimu fiskální a monetární restrikce v podmínkách spolupráce vlády s nezávislou centrální bankou.

„Architektům“ této systémové změny se za daných okolností podařilo spustit proces, který lze charakterizovat jako mix záměrných centrálních opatření se spontánní reakcí jedinců. O úspěšnosti této terapie nenasvědčily pouze obdivné a souhlasné projevy renomovaných ekonomů a známých světových institucí jako např. OECD, MMF, Světové banky a dalších, ale především občanská reakce v podobě úžasného počtu vznikajících soukromých podnikatelských subjektů, neočekávaně vysoké účasti v kuponové privatizaci, růstu objemu úspor domácností po prvotním uspokojení čtyřicetileté odložené poptávky z období komunismu (např. po cestování do zemí s konvertibilní měnou, po zahraniční spotřební elektronice, automobilech apod.). Zvláště spontánní činy ekonomických subjektů v reakci na transformační opatření vytvářely vhodné politické podmínky pro urychlení a prohloubení hospodářských změn.⁴⁾ Rovněž vývoj makroekonomických veličin v české ekonomice v letech 1991–1995 pomáhal spoluvytvářet dojem, že se Česká republika brzy stane středoevropským hospodářským tygrem, jemuž se podobně jako některým východoasijským zemím podaří skokově překonat ekonomickou zaostalost v porovnání s nejvýspělejšími zeměmi světa.

2. Laudatio na kuponovou privatizaci

Většina kritiků kuponové privatizace nesprávně pochopila rozměr tohoto procesu a dodnes mu přikládá daleko větší ambice než je z podstaty tohoto procesu vůbec možné.

Prvním, kdo přišel s ideou použití kuponů pro odstátnění průmyslu byl na počátku 60. let známý americký ekonom Milton Friedman. Podle jeho návrhu byly na počátku 70. let kupony 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 (1989).

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 zásadních hospodářských změn. Tyto předpoklady splňovaly i další postkomunistické země a v některých z nich byla kuponová privatizace realizována (Rusko, Bulharsko, Rumunsko aj.), v jiných byla připravena a jejímu uskutečnění zabránil volební úspěch opozice. Význam občanské podpory pro úspěch transformačního procesu se ukázal být klíčovým. Kuponová privatizace se stala významným nástrojem pro aktivní zapojení občanů do procesu hospodářských a politických přeměn.

Kuponová privatizace byla formou majetkového transferu z vlastnictví státu do

3) Projekt ekonomické transformace schválilo Federální shromáždění České a Slovenské federativní republiky 17. září 1990 pod názvem Scénář ekonomické reformy.

4) Často diskutovanými opatřeními v té době byly deregulace nájemního bydlení, privatizace státních podílů v bankách a velkých akciových společnostech s monopolním postavením v odvětvích s regulovanými cenami (tzv. síťová odvětví). Privatizace měla vést nejen k rozbití monopolů a vytvoření podmínek pro vznik konkurenční struktury odvětví, ale také k odstranění cenové regulace.

vlastnictví velkého počtu občanů. Tímto majetkovým převodem se 8,5 milionů občanů Československa stalo akcionáři v první vlně a 6,5 milionů občanů České republiky se účastnilo druhé vlny kuponové privatizace. Převodem akcií a registrací nových akcionářů Střediskem cenných papírů (SCP) byla kuponová privatizace ukončena. Za výše uvedených okolností byla provedena rychle, podle předem stanovených pravidel a bez četnějších projevů korupce.⁵⁾

Vlastnický rozptýl a z něj vyplývající neefektivní dělba moci (corporate governance) v privatizovaných akciových společnostech, jejímž přirozeným důsledkem byla v mnoha případech nízká úroveň správy majetku akcionářů, byla jedním z předpokládaných rizik uvedené privatizační formy. Vzhledem k nedostatečné úrovni domácí a zahraniční poptávky po státních akciových společnostech bylo v nových politických poměrech daleko větším rizikem je nadále ponechat v rukou nomenklaturně dosazených řídicích pracovníků, aniž by existovaly jakékoli mechanismy efektivní kontroly jejich činnosti. Absence seriózních zahraničních investorů znamenala, že se kuponově privatizované podniky zpočátku musely obejít bez žádoucích technologických investic či potřebného know-how. Kuponová privatizace však vytvořila nejvýznamnější předpoklad pro vznik sekundárního trhu s cennými papíry, který byl nezbytnou podmínkou pro tržní oceňování akciových společností a pro koncentraci vlastnických struktur v kuponově privatizovaných společnostech. Emisí a následnou nabídkou akcií na veřejných trzích poskytl předmět obchodování. V touze po ovládnutí kuponově privatizovaných společností s rozptýlenou vlastnickou strukturou docházelo následně k přirozené kumulaci vlastnických podílů. Tento proces už přesahoval rámec kuponové privatizace. Kumulace vlastnických podílů na základním kapitálu akciových společností se stala nejen dlouhodobým „motorem“ trhu s cennými papíry v České republice, ale také základním předpokladem pro prosazení změn v řízení a restrukturalizaci těchto společností či pro vstup zahraničního kapitálu.

Ani marketingový význam kuponové privatizace, díky její povaze, mohutnosti, razanci a novinářské popularitě, není zanedbatelný.⁶⁾ Doma, ale především v zahraničí byla považována za pádný důkaz skutečných hospodářských přeměn v Československu.⁷⁾

Nejvýznamnější systémovou chybou kuponové privatizace byla účast státem vlastněných společností, především investičních společností státem vlastněných bank, jež byly v privatizaci v pozici nabyvatelů „privatizovaného“ majetku. Toto nesystémové opatření⁸⁾ s negativními dopady bylo možno pragmaticky překonat navazující privatizací státních podniků, především bank, jež se samy nebo prostřednictvím dceřinných společností účastnily kuponové privatizace. Vlastnické propojení mezi bankami a privatizovanými podniky zabezpečovalo těmto podni-

5) Je pravděpodobné, že za hypotetického předpokladu širokého užití standardních privatizačních metod v první polovině 90. let v České republice bychom se potýkali s daleko četnějšími případy korupce a z toho vyplývajícími pokusy o zpochybňování privatizačního procesu. Zkušenosti z období po ukončení druhé vlny kuponové privatizace, kdy se rozšířilo používání standardních privatizačních metod (přímý prodej, výběrové řízení, dražba), správnost této hypotézy jednoznačně potvrzují.

6) Podle počtu aktivně participujících osob je kuponová privatizace největším majetkovým transferem v našich novodobých dějinách. Podílem hodnoty převáděného majetku na celkovém národním bohatství, což je relevantnější kritérium, se ovšem s velkým odstupem řadí za znárodňovací vlny z období roku 1945 a 1948 a let následujících.

7) Janusz Lewandowski, polský ministr privatizace, uvedl: „V celém postkomunistickém světě dokáže, myslím, pan Klaus privatizaci prodat nejlépe. Občas trochu přehánění, jeho role je ale podstatná“ (*Lidové noviny*, 28. června 1993, s. 5).

8) Protikladem se zde rozumí privatizace státního majetku prostřednictvím státem vlastněných a politicky ovlivňovaných institucí. I neekonom pozná, že v tomto případě nemůže jít o privatizaci.

kům dostatek úvěrových zdrojů, aniž by jejich manažeři přistoupili k žádoucím restruktalizaci.⁹⁾

Další chybou bylo znemožnění obchodování s privatizačními kupony před jejich směnou za akcie, což mělo negativní morální důsledky ve formě obcházení zákona a ekonomické důsledky ve formě rostoucích transakčních nákladů na zajištění a vypořádání opčního prodeje budoucích cenných papírů.

3. O tzv. právním nihilismu

Oblíbeným terčem kritiky transformačního procesu české společnosti první poloviny 90. let se stalo tzv. podcenění úlohy práva. Kritikové si nejvíce oblíbili pojem právní nihilismus. V souvislosti s českou transformací jde o zavádějící termín, spíše šlo o nesprávné chápání úlohy práva. K mnohému přispěli ekonomové,¹⁰⁾ ale hlavní odpovědnost zůstává na právnících, kteří fascinováni možnostmi, jež tržní ekonomika otevírala pro rozvoj jejich profesí, zcela rezignovali na aplikaci teorií soukromého práva ve společnosti procházející transformačním obdobím a hledající svou legislativní podobu.

Není bez zajímavosti, že právě lidé s právnickým vzděláním patřili mezi nejúspěšnější ve využití fundamentálních politických změn v závěru předposlední dekády 20. století. Různé právnícké profese v součtu svých parlamentních zástupců představovaly nejpočetnější zájmovou skupinu v polistopadových zákonodárných sborech,¹¹⁾ která si pomocí legislativy dokázala vytvořit výhodné podmínky pro rozvoj jednotlivých právníckých povolání. Podánilo se jí pomocí sloganu o právním nihilismu dovedně využít společenského tlaku na prosazování zákonnosti k extenzi veřejného práva. Prostřednictvím vládní legislativy, která hraje klíčovou roli v procesu tvorby právních předpisů, a její jednoznačné orientace na vytváření předpisů veřejného práva byly preferovány resortní zájmy ministerstev, za nimiž se skrývaly zájmy nejsilnějších „hráčů“ jednotlivých odvětví.

Namísto očekávaného rozvoje soukromého práva po 50 letech kolektivistických experimentů byly čerstvě obrozené instituty individuální svobody, dobrovolné smlouvy a dobrovolné účasti nahrazovány instituty veřejného (kolektivního) zájmu, státní regulace a povinného kolektivního členství. Trvajících stagnace totalitou potlačovaného rozvoje soukromého práva byla v nových společenských poměrech substituována nadměrným rozvojem veřejného práva.¹²⁾ Tato tendence

9) Tato skutečnost vytvořila podmínky pro budoucí velkou angažovanost státu (sanace bank z veřejných zdrojů) v procesu opožděné privatizace bank. Po kuponové privatizaci státem kontrolované banky při poskytování úvěru společností, které se nacházely v portfoliu jimi vlastněných investičních společností, zohledňovaly jiná kritéria než by odpovídalo požadavkům obchodního podnikání v konkurenčním úvěrovém bankovníctví. Účinně se prosazovaly politické tlaky na zachování produkce a zaměstnanosti či ekonomické tlaky na prodloužení úvěrování z důvodu očekávané výhodnosti prodeje. Efekt z budoucího prodeje takovéhoto aktiv nenesli přímo akcionáři bank či jejich investičních společností, nýbrž akcionáři či podílčníci jimi spravovaných fondů.

10) Novináři nesprávně pochopili kritiku právního pozitivismu provedenou prvním ministrem privatizace České republiky Tomášem Ježkem a tradovanou pomocí bonmotu o „nutnosti úprku ekonomů před právníky“. Mnozí povrchní publicisté ji reprodukovali jako potřebu nejprve nechat spontánně rozvinout tržní síly a poté je prostřednictvím zákonů regulovat. Toto nesprávné pojetí bylo generalizováno a vydáváno za standardní názor české ekonomické obce.

11) Zahrnují Federální shromáždění ČSFR (1990 – 1992), Českou národní radu (1990 – 1992), Poslaneckou sněmovnu Parlamentu ČR (1993 – 2002) a Senát Parlamentu ČR (1996 – 2002).

12) „Nejobecnější pojmenování tohoto procesu je ... dominance práva veřejného nad právem soukromým. Jádrem tohoto procesu byla snaha politiků vyhovět voličům v jejich přání po větší ochraně. Dalším prvkem ... byl neúměrně vysoký vliv zájmových skupin na legislativní proces. Zvlášť alarmujícím se stal vliv zájmových skupin organizovaných uvnitř státního aparátu (např. armáda, policie, ad hoc zájmové seskupení úřednictva)“ (Sylla, 2001).

se začala prosazovat od roku 1993 a zatímco soukromé právo zůstávalo nadále Popelkou, veřejné právo se stávalo Leviathanem.¹³⁾

Tento trend byl postupně posilován argumentací o nezbytnosti přiblížení práva České republiky právu Evropské unie (*acquis communautaire*). Veřejné právo Evropské unie bylo v mnoha oblastech účelově dezinterpretováno a modifikováno ku prospěchu dominujících zájmových skupin. Snaha o legislativní zabezpečení obsazených pozic v tzv. netržním sektoru a podílu na trhu v tržním sektoru ekonomiky cestou omezování potenciální konkurence vedla k potlačení svobody jednotlivce formou předimenzovaných regulací, požadavků na autorizace, licencování apod.

Funkční selhání soudů v oblasti vynucování stávajících zákonů (*law enforcement*) bylo nahrazováno horečnatým schvalováním nových zákonů výlučně v oblasti veřejného práva. Neuvěřitelnou toleranci státní moci k nedodržování dobrovolných smluvních závazků ze strany některé ze smluvních stran měla nahradit stále četnější a detailnější regulace a restrikce všech subjektů. Prosazování nové legislativy se však brzy ukázalo být ještě větším problémem pro soudy než vynucování legislativy staré. Bezpochyby k tomu přispělo prosazení doživotního jmenování soudců prezidentem republiky hned na počátku transformačního procesu. Tato zkušenost dokázala, že správné načasování jednotlivých transformačních kroků není elementární záležitostí. Přestože není mou ambicí zpochybňovat jeden ze tří pilířů demokratické společnosti – moc soudní, přece jen je nutné říci, že formální nezávislost, jíž se jí způsobem jmenování soudců a jejich faktickou neodvolatelností dostalo, „nepřerostla“ v reálnou nezávislost při prosazování a vynucování práva v prvních letech transformace. Z pozitivních efektů vyplývajících z nezávislosti soudní moci se mladá demokratická česká společnost mohla těšit jen omezeně.

Charakteristickým rysem nové polistopadové soudní moci nebyla nezávislost, nýbrž nefunkčnost. Přispělo k ní nejen personální zabezpečení soudů, kde z minulého režimu převážně zbyli pouze ti, kteří se neprosadili v tržně lukrativnějších právnických profesích (advokacie, notářství), a doplňovali je většinou jen noví absolventi právnických fakult s minimálními praktickými znalostmi. K zakonzervování neradostného personálního stavu nepochybně vedla absence jakékoli konkurence uvnitř této profese.¹⁴⁾ Formální nezávislost soudů naplněná jejich nízkou efektivností v prosazování a vynucování práva, hraničící až s nefunkčností, vytvořila značný prostor¹⁵⁾ pro ovlivňování soudů stranami soudního řízení. Stačilo jim využít nedůslednosti a nekonzistentnosti pravidel procesního řízení. Formální nezávislost soudů se ve skutečnosti přeměnila v reálnou závislost na účastnících soudního řízení.

Populární teze rozvíjená v politických dokumentech Občanské demokratické strany, že ekonomika předbíhá právo,¹⁶⁾ svědčí o naprostém nepochopení podsta-

13) Ve slovnících je Leviathan definován jako „mořská příšera ztělesňující zlo“. V roce 1651 použil tento termín Thomas Hobbes k označení suverénního státu (Buchanan, 1975, s. 179). Jeho dílo se nazývá *Leviathan*, neboli způsob, forma a charakter moci církevního a občanského státu.

14) Konkurence podmíněná volnějšími možnostmi výstupu a vstupu do profese by nepochybně jako v jiných oborech lidské činnosti vedla k její kultivaci, růstu kvality poskytovaných služeb, výkonu a tím i uspokojování projevovaných společenských preferencí. V tomto pojetí není požadavek konkurenčního prostředí v rozporu s hierarchickou strukturou a teritoriálním vymezením moci soudní.

15) Především jde o prostor časový, jehož omezení relativizují nevhodné procesní předpisy umožňující činit stranám sporu nekonečné obstrukce.

16) Zmíněno na přednášce Václava Klause přednesené v aule PF UK dne 29. 4. 1997 pro Spolek českých právníků – VŠEHRD: „...pak považuji za naprosto nesporné, že je vlastní vývoj práva a právních institucí převážně důsledkem nebo, chcete-li reflexí vývoje společenské, politické a ekonomické reality a že tomu není naopak“ (*Pravý úhel*, 1997, č. 6, s. 3).

ty tržní ekonomiky. Naopak vymezená a účinně ochraňovaná vlastnická práva jsou nezbytným předpokladem (*conditio sine qua non*) existence tržní ekonomiky. Na správné definici vlastnických práv a jejich účinném vynucování závisí výše transakčních nákladů v ekonomice a efektivnost celého společenského systému.¹⁷⁾

Obviňování Václava Klause z právního nihilismu je absurdní. Tím, že v neopakovatelné situaci po pádu komunismu se nedostatečně zasazoval o rozvoj soukromého práva v těch oblastech (např. obchodní právo), kde mělo logicky nahrazovat přežilé veřejné právo z období komunismu, však (možná nevědomě) přispěl k takové extenzi veřejného práva v České republice, která se stala překážkou jeho faktické vynutitelnosti.¹⁸⁾

4. Sociální tržní hospodářství

Sociální tržní hospodářství¹⁹⁾ nelze ztotožňovat se státem blahobytu, není ani klasickým *laissez-faire*, k němuž mělo v době svého vzniku podstatně blíže. Jeho hlavními znaky byly jednoznačná orientace na cenovou stabilitu (restriktivní monetární politika), velmi omezený přerozdělovací systém sociálních transferů, účinná prokonkurenční politika a liberální obchodní režim bez přítomnosti cenové regulace. Jeden z architektů této systémové změny, Ludwig Erhard, byl přesvědčen, že tržní hospodářství je přirozeně sociální a vyžaduje jen velmi malou účast státu.²⁰⁾ Další z významných osobností této doby v Německu, Walter Eucken, považoval omezené zásahy státu do hospodářství za možné pouze v těch případech, kdy soukromé podnikání omezuje tržní nabídku a možnost volby (1951).

Podle hlavních představitelů sociálního tržního hospodářství (A. Müller-Armack, W. Eucken, W. Röpke, A. Rüstow a L. Erhard) mají povinnosti státu v ekonomické oblasti zahrnovat (viz Ebeling, 1999):

- regulaci velikosti podniků, aby se zabránilo koncentraci hospodářské moci;
- přerozdělování důchodu prostřednictvím daňového systému ke zmírnění nepřijatelné nebo společensky destabilizující majetkové nerovnosti;
- nabídku programů sociálního pojištění ke splnění určitých minimálních požadavků některých společenských skupin;
- centralizované měnové řízení k dosažení a uchování stabilního tržního prostředí;
- profesní školení a vzdělávání pro zdokonalení fungování trhu práce;

17) Tematikou dezinterpretací klasicko-liberálních teorií v myšlení některých představitelů české transformační politiky se podrobněji zabývá J. Pavlík ve studii O nedorozuměních kolem Hayekovy teorie spontánního řádu (in Schwarz, 2000, s. 51-91).

18) „Konkrétním výsledkem těchto procesů je právní řád, jehož právní předpisy trpí zejména těmito vadami: přebujelost a neúměrná detailnost, vzájemná neprovázanost, nesrozumitelnost, imperfektnost a vzájemné popírání právních norem, značná míra problematičnosti z hlediska ústavnosti, časté změny a znovu vznikající neúměrný rozsah podzákonných norem. ... Pomíjena či výslovně odmítána byla ústavnost jako jeden ze základních principů právního státu. Relativizace ústavnosti vedla k oslabení právního vědomí. Legislativní technika byla *à priori* popírána mimo jiné pod záminkou boje proti právnímu pozitivismu. Ve svém celku tyto okolnosti způsobily, že právní předpisy začaly ztrácet charakteristické vlastnosti práva a jsou v nepřijatelném rozsahu obcházeny. Česká republika začala ztrácet charakter právního státu“ (viz Sylla, 2001).

19) Autorem tohoto pojmu byl v roce 1947 významný německý ekonom Alfred Müller-Armack: „Cílem musí být zavedení tržního hospodářství omezeného společenskými zárukami, které budou v souladu s principy svobodného trhu... Co potřebujeme, je všezahrnující systém, který spojuje svobodu myšlení a osobní svobodu se společenskými jistotami... Ideály svobody a sociální spravedlnosti musí být skutečně propojeny na základě tržního hospodářství“ (Müller-Armack, 1947, s. 61-63).

20) „...vědomí povinnosti zajistit lidem konečně opět svobodu. Tento pocit odpovědnosti mě přiměl k tomu, abych okamžitě po převzetí úřadu skoncoval s celým tím strašidlem, které se snažilo, aby stát manipuloval hospodářstvím a podnikajícími lidmi“ (Erhard, 1992, s. 17).

- ovlivňování míry průmyslové a živnostenské zaměstnanosti pomocí využívání daňových pobídek;
- ochranu životního prostředí a kontrolu přírodních zdrojů;
- plánování městského a vesnického rozvoje v souladu s požadavky na „vyvážené“ životní prostředí.²¹⁾

Předpokladem využití potenciálu tržních sil v poválečném Německu bylo rozbití monopolistické struktury národně socialistické ekonomiky. Struktura německé ekonomiky byla od počátku 30. let deformována v souladu s ideovými ambicemi totalitního režimu. Musela odpovídat požadavkům centrálního řízení a plánování lidských a materiálních zdrojů. Proto za 12 let národně socialistické vlády došlo k nebývalé koncentraci ekonomických zdrojů doprovázené změnou průmyslové struktury. Německá ekonomika byla kartelizována. Vytvoření podmínek pro změnu této struktury, pro vznik konkurenčního prostředí, se stalo v roce 1949 v západní části Německa hospodářskopolitickou prioritou.

Diskuse o konceptu sociálního tržního hospodářství v první polovině 90. let byla u nás poznamenána značnou povrchností. Oponenti „Klausovy reformy“²²⁾ nejvíce kritizovali explicitní absenci adjektiva sociální a argumentovali především německým hospodářským zázrakem,²³⁾ jehož by nebylo možno dosáhnout bez sociálního tržního hospodářství. Oproti německému pojmu Mitbestimmung,²⁴⁾ který vyzdvihovali jako ideál sociálního smíru, považovali „Klausovu reformu“ za asociální, až antisociální. Přitom jim zcela uniklo, že v první polovině 90. let s výjimkou uskupení železničních odborů žádná významná zájmová skupina v České republice nestávkovala.

Připomeňme si, co tvůrci sociálního tržního hospodářství chápali adjektivem sociální: „...skutečné a čestně míněné sociální tržní hospodářství – přičemž důraz je vědomě vždy kladen na slovo „sociální“ – je možné zajistit jen tehdy, bude-li mít pomoci soutěže lepší výkon přednost před výkonem horším a tímto způsobem bude soutěží dosaženo optimálního uspokojování potřeb podle množství, kvality a správných cen. Tento princip zároveň zajišťuje, aby vyššímu výkonu připadl vyšší zisk a aby ze sociálního hlediska schopnější podnikatel získal větší jistoty a nové šance“ (Erhard, 1992, s. 17).

Václav Klaus v obraně vládního programu transformace rázně odmítl koncept sociálního tržního hospodářství, aniž bral v úvahu, jaký význam mu přikládal Erhard: „Zdá se mi zbytečné vracet se k argumentům užívaným proti německému ‚sociálnímu tržnímu‘ hospodářství. Reprezentuje jiný příklad třetí cesty²⁵⁾ a musíme uznat, že její začátek byl spojen se slavným členem Montpelerinské společnosti Ludwigem Erhardem“ (Klaus, 1999, s. 2).

21) Se všemi těmito druhy státních zásahů do ekonomiky jsme se mohli setkávat v první transformační dekádě v České republice. Dále stát na konci 90. let zasahoval do cenové tvorby u téměř 20 % druhů statků, do podnikání v bankovníctví, v chemickém průmyslu, v hutnictví, těžbě uhlí, v telekomunikacích, v plynárenství a v elektroenergetice pomocí vlastnické kontroly nejvýznamnějších firem a prostřednictvím různých forem regulace téměř do všech oblastí podnikání.

22) V tomto smyslu je synonymem pro schválený transformační proces.

23) Pro období obdivuhodného rozvoje sociálního tržního hospodářství ve Spolkové republice Německo v 50. a 60. letech se vžil pojem Wirtschaftswunder (hospodářský zázrak).

24) Pojem Mitbestimmung vyjadřoval právo pracujících na spoluuzhodování v podnicích ve Spolkové republice Německo po druhé světové válce. Pracující se na rozhodovacím procesu účastnili prostřednictvím jimi zvolených zástupců do společných rad zaměstnavatelů a zaměstnanců.

25) Svůj názor na tzv. třetí cestu vyjádřil autor v témže projevu naprosto jednoznačně: „Tzv. třetí cesta je eufemistický a nebezpečně zavádějící pojem pro druhou cestu – pro socialismus. ...Třetí cesta je nejrychlejší cestou do Třetího světa.“

Takto vyhraněný názor prezentoval Václav Klaus ještě v době, kdy se s Občanskou demokratickou stranou nacházel v tzv. smluvní opozici. Vzhledem k povaze tohoto politického svazku a s ohledem na tehdejší opatření sociálně demokratické vlády bylo pro předsedu tzv. smluvně opoziční strany nesnadné se vymezovat vůči voličům. Jedině v této souvislosti lze racionálně vysvětlit jeho dikci. V období, kdy se Občanská demokratická strana těšila větší politické podpoře a byla vládní stranou s předsedou ve funkci premiéra, byla jeho dikce směrem k nejznámějšímu představiteli sociálního tržního hospodářství odlišná: „Ludwig Erhard v obtížné době poválečné rekonstrukce pochopil, že politik, zodpovědný politik, musí vykonat něco pozitivního, že politika musí být tvůrčí, odvážná,²⁶⁾ že musí narážet na nesouhlas mnoha parciálních zájmů, že musí rozšiřovat prostor možného a že se nesmí v existujícím prostoru spokojeně uvelebit a pouze se snažit uspokojovat nejhlasilitější nátlakové skupiny jedním ústupkem za druhým. ... Já sám se o to velmi snažím a Ludwig Erhard byl pro mne – zejména v tomto smyslu – vždy velkým a samozřejmě nedostižným vzorem“ (Klaus, 1993, s. 21).²⁷⁾

Avšak zatímco Ludwig Erhard dokázal adjektivum „sociální“ naplnit liberálním obsahem v náročných podmínkách rozvíjející se studené války,²⁸⁾ tak Václav Klaus naopak přesvědčil, že pojem liberalismus lze v období vrcholícího evropského administrativně byrokratického sjednocování naplnit socialistickým obsahem.²⁹⁾

5. Zcizená transformace

Po úctyhodném zahájení a nadějném průběhu ekonomických změn začal transformační proces od roku 1995 ztrácet na dynamice a systematickosti. Zastavená privatizace bank nahrazená vlnou centrálně řízené konsolidace soukromé

26) Ve stejném rozhovoru Václav Klaus dále uvedl: „Vím, že v roce 1948 palcové titulky německého tisku hlásaly profesor Erhard ruinuje hospodářství, což se velmi blíží výtkám o zbytečném utahování opasků, které jsou podsouvány mně“ (tamtéž).

27) V tomto smyslu byl Ludwig Erhard pro Václava Klause skutečně nedostižný. V jiné oblasti, jakou bylo získání aktivní podpory občanů transformačnímu procesu, jej Václav Klaus do jisté míry překonal. Prozíravě odmítl různé formy účasti pracujících na řízení (obdoba německého Mitbestimmung), od zaměstnaneckých rad až po ESOP (Employee Share Ownership Plan) čili projekt akciových společností vlastněných zaměstnanci). Kuponová privatizace se stala elegantním nástrojem aktivního zapojení občanů do transformačního procesu. Česká republika po kuponové privatizaci byla zemí s největším podílem akcionářů a podílníků na celkovém počtu obyvatel státu. Přestože někteří po připsání akcií na účet je okamžitě prodávali, většina se začala zajímat o cenu svých cenných papírů, její změny, hospodářské výsledky podniků a makroekonomickou situaci. Vlastnictví se stalo nástrojem jejich identifikace s ekonomickou transformací, alespoň dočasně. Koneckonců právo pracujících na spolurozhodování (Mitbestimmung) ve své původní podobě nezůstalo v SRN bez podstatných změn. Není bez zajímavosti, že v roce 1996 byla Václavu Klausovi ve Spolkové republice Německo udělena Erhardova cena.

28) Poté, co Erhard v roce 1966 opustil kancléřský úřad, začala rychlá přeměna sociálního tržního hospodářství na ekonomiku státu blahobytu. V 70. letech Erhard opakovaně tvrdil, že západoněmecký hospodářský systém nemá nic společného s původním konceptem sociálního tržního hospodářství (viz Jeske, 1998). Na toto nebezpečí upozorňoval národohospodář Röpke už koncem 50. let, kdy vyjádřil své hluboké obavy nad růstem sociálních funkcí státu. Státní paternalismus podle jeho názoru začal omezovat odpovědnost jednotlivců za sebe a svou rodinu (viz Röpke, 1957).

29) Mnoha tzv. liberální ekonomům a zastáncům liberální politické filozofie v České republice tato skutečnost příliš nevadila, když se Klausův stín stal pro ně výtahem k politické moci. Logicky by tato forma pragmatického odchýlení od klasického liberálního paradigmatu měla nejvíce vadit sociálním demokratům, protože se stále více názorově sblížovala s programem tzv. nové levice, čímž bránila české sociální demokracii vydat se cestou jejich západoevropských sesterských stran (např. britské Labour Party). Nestalo se tak a čeští sociální demokraté začali propagovat a uvádět do života ty ideje Manifestu komunistické strany (K. Marxe a B. Engelse vydaného v roce 1848 a obsahujícího ucelený výklad marxistického programu), jimž naše společnost doposud odolávala.

části bankovního sektoru³⁰⁾ způsobila neočekávané problémy projevující se ve zpomalení až zastavení strukturálních změn v české ekonomice.³¹⁾ Přestože makroekonomické údaje s výjimkou salda běžného účtu platební bilance nevykazovaly známky výraznější nerovnováhy, sáhla centrální banka v polovině roku 1996 k výrazné monetární restrikci.³²⁾ Překvapivá reakce ekonomiky na sebe nenechala dlouho čekat.³³⁾

Dávno před zásahem centrální banky docházelo ke zpomalování až zastavení privatizačního procesu také v jiných odvětvích. Dokončoval se pouze v případech propojeného zájmu politické moci s vysoce koncentrovaným zájmem nového nabyvatele. Příklady privatizace z tohoto období podlomily důvěru občanů v pozitivní důsledky privatizačního procesu nejen pro celkový výkon ekonomiky, nýbrž také z hlediska jednotlivých zákazníků a spotřebitelů.³⁴⁾ Zůstala nedokončena cenová liberalizace, kterou státní úředníci začali nahrazovat tzv. cenovým narovnáváním, jež mělo probíhat podle schválených plánů. Prostřednictvím cenového narovnávání, při němž se více uplatňuje praxe centrálního plánovače než vliv tržních sil, měly být odstraněny největší diskrepance mezi regulovanými a tržními cenami. Výsledkem těchto snah byl obvykle vznik ještě větších cenových rozdílů.³⁵⁾

Neschopnost dokončit cenovou liberalizaci a razantně snížit 20% podíl stálé váhy regulovaných cen zboží a služeb ve spotřebním koši přispěl k enormnímu růstu zahraničně obchodní nerovnováhy na počátku druhé poloviny 90. let. Finanční prostředky utržené prodejem akcií z kuponové privatizace obyvatelstvo vydalo na spotřebu, převážně na nákup importovaného spotřebního zboží (mikrovlňných trub, mrazniček, barevných televizorů apod.) a zahraničních zájezdů. Došlo-li by k deregulaci nájemního bydlení či liberalizaci cen energií, telekomunikačních, poštovních a dopravních služeb, zůstaly by utracené finanční prostředky v tuzemsku. V případě deregulace nájemního bydlení by dodatečně vydané finanční prostředky určité přispěly k obnově zanedbaného bytového fondu či jeho rozšíření. Růst příjmů státem vlastněných energetických společností mohl „vylepšit“ příjmovou stránku veřejných rozpočtů. Každopádně by rostoucí příjmy tu-

30) Na mnohé nově založené soukromé banky (Banka Bohemia, AB Banka, Česká banka, Pragobanka, Plzeňská banka, Podnikatelská banka aj.) z důvodu nedostatku likvidity centrální banka uvalila nucenou správu, což fakticky odpovídalo jejich znárodnění. Poté byly některé z nich řízeně fúzovány, jiné likvidovány v konkurzním řízení. Proces konsolidace byl velmi náročný na výdaje veřejných rozpočtů. V tomto případě nešlo o placení tzv. transformačních nákladů z kapes daňových poplatníků, nýbrž nákladů způsobených nedokonalými zákony, absencí podnikatelské etiky a selháním centrální banky ve funkci bankovního dohledu.

31) Vládou dosazení úředníci do statutárních orgánů státem kontrolovaných bank pokračovali v poskytování vysoce rizikových úvěrů (což se ukázalo při opožděném prodeji těchto bank, kdy tzv. problémová aktiva musela být prostřednictvím Konsolidační banky převáděna na stát) nejen firmám, jejichž majetkové účasti se nacházely v portfoliích investičních a podílových fondů spravovaných dceřinnými společnostmi bank, ale i jiným, většinou středním a velkým společnostem, jejichž přechodné ekonomické problémy by mohly zvýšit nezaměstnanost.

32) Během šesti týdnů razantně zvýšila tři klíčové sazby: dvoutýdenní repo sazbu z 11,8 % na 12,4 %, diskontní sazbu z 9,5 % na 10,5 %, lombardní sazbu z 12,5 % na 14,0 % a povinné minimální rezervy z 8,5 % na 11,5 %.

33) Projevila se nejprve se zpožděním přibližně 9 měsíců v silném poklesu příjmů státního rozpočtu.

34) Referenčním příkladem z tohoto období je privatizace Českého Telecomu. Nabyvatel, tzv. strategický investor, jímž byla nizozemsko-švýcarská společnost Telsource, koupil 27 % akcií nejen že ovládl tuzemského monopolního telefonního operátora, ale kupní smlouvou si zabezpečil takový způsob regulace telekomunikací na pevných linkách, že v následujících 5 letech mu vážně nemohl v této oblasti konkurovat žádný subjekt.

35) Celou řadu příkladů nabízí české plynárenství a elektroenergetika v letech 1995 – 2000 nebo regulované nájemní bydlení, kde jsou od roku 2001 v mnoha oblastech, především v sídlech do 20 tisíc obyvatel, ceny regulovaného nájemného často vyšší než neregulované nájemné.

zemských producentů měly pozitivní makroekonomické efekty a nerovnováha běžného účtu platební bilance by nemusela dosáhnout takové úrovně, která přiměla centrální banku k tak silnému zásahu, který se negativně projevil se zpožděním 6 – 9 měsíců v razantním poklesu dynamiky hrubého domácího produktu a poklesu příjmů státního rozpočtu.

V roce 1995 začalo docházet k uvolňování fiskální restrikce, která byla před volbami 1996 vystřídána fiskální expanzí.³⁶⁾ Jedním z projevů bylo rozmnožení a zmohtnutí veřejných rozpočtů. Postarala se o to především vláda zřizováním tzv. transformačních institucí (Fond národního majetku, Konsolidační banka, Česká finanční, Česká inkasní, Kompo, Prisko a další) s velmi netransparentními finančními vazbami navzájem i vůči státnímu rozpočtu. S jejich pomocí začal dramaticky narůstat státní dluh. Nejvýznamnějším zdrojem dlouhodobé nerovnováhy státního rozpočtu se stal prudký růst mandatorních výdajů,³⁷⁾ a to především výdajů na sociální zabezpečení. Nárůst těchto výdajů byl znamením blížících se voleb a snahy politiků získat si přízeň určitých skupin obyvatelstva. Volání některých skupin voličů po zavedení státu blahobytu (welfare state) skandinávského typu nemohlo vést v našich podmínkách k ničemu jinému než ke společností přerozdělující chudobu v duchu hesla: Blahobyť bez blaha (ve smyslu bohatství)!

Volební rok 1996 byl příčinou výrazného zpomalení, v některých oblastech až zastavení ekonomické transformace. Nejen v chování vlády se prosadily krátkodobé volební preference. Projevily se i u centrální banky, která dlouho váhala s uvolněním měnového kurzu a přechodem do režimu plovoucích měnových kurzů. Rovněž očekávaná liberalizace finančních operací na kapitálovém účtu platební bilance³⁸⁾ byla stále odkládána. Došlo tak k naplnění okřídleného rčení, které v souvislosti s časovou dimenzí, fázováním a propojováním reformních opatření centra vyřkl slavný novozélandský reformátor Roger Douglas: „Pes na honu musí stále vidět svého zajíce“ (Douglas, 1990, s. 4). Pokud ho nevidí, tak se zastaví, rozhlíží se a začne sledovat jiný cíl. Totéž se událo s původním projektem naší ekonomické transformace.

Radikální hospodářskopolitická opatření, jimiž byla zahájena ekonomická transformace, nebyla naplněna. Jejich nedokončení negativně poznamenalo funkčnost těchto opatření a pozitivní očekávání s nimi spojená.³⁹⁾ Zpomalení transformace a zjevné defekty ve fungování společenského systému (např. nízká úroveň vynutitelnosti práva, problémy bankovního sektoru, umělý nedostatek volných bytů apod.) poskytovaly stále větší argumentační prostor oponentům původního projektu transformace pro její zpochybňování.⁴⁰⁾ Pod tíhou vynucených politických kompromisů byla trajektorie původního transformačního pohybu čes-

36) Ta byla daleko pravděpodobněji vedena snahou „koupit si volební hlasy“ než protipatřením, které mělo zeslabit Klausem často kritizovanou monetární restrikci: „Pan Klaus je zvláště frustrován stavem českého bankovníctví. Ze současné úvěrové restrikce viní poradce, kteří tlačí na banky, aby držely nerealisticky vysoký podíl svých aktiv v rezervách, jak tvrdí“ (The Wall Street Journal Europe, October 14, 1993).

37) Výše mandatorních výdajů je stanovena platnými zákony. Protože je nelze snížit bez předchozích legislativních změn, stal se jejich rostoucí trend dlouhodobým národohospodářským problémem.

38) V současné struktuře platební bilance harmonizované se zeměmi EU tomuto účtu odpovídá finanční účet.

39) Typický byl názor tehdejšího ministra privatizace Tomáše Ježka: „Jsem si zcela jist, že pokud Evropa zůstane stabilní oblastí, naše hospodářství bude prosperovat a za 5 let budeme mluvit o českém zázraku“ (The Wall Street Journal Europe, October 14, 1993).

40) Tento názor přesvědčivě potvrzuje svým výrokem na základě vlastní zkušenosti z reformy novozélandské ekonomiky bývalý ministr financí Nového Zélandu Roger Douglas: „Střelba oponentů je podstatně méně přesná, jestliže se musí trefit do rychle se pohybujícího cíle“ (Douglas, 1990, s. 4).

ké ekonomiky opouštěna ve směru třetí cesty. Zůstal tak nevyužit ireversibilní politický potenciál, jímž disponovala první vláda samostatné České republiky. Nedošlo samozřejmě k realizaci následných očekávaných opatření, jimiž byly především deregulace monopolizovaných odvětví, které zůstaly doménou státem vlastněných podniků či kvaziprivatizovaných akciových společností,⁴¹⁾ a zásadní daňová reforma, s jejíž pomocí mohla Česká republika efektivněji využít svého postavení mimo daňově harmonizované struktury EU. Podstatnější očekávané systémové změny nenastaly v důchodovém, sociálním a zdravotním systému, ve školství, ani ve státní správě.

Namísto toho se prosazovaly parciální zájmy jednotlivých nátlakových skupin, profesními komorami s povinným členstvím počínaje, přes odbory až po manažery dominantních firem v regulovaných odvětvích konče. Poskytování privilegií jedněm zájmovým skupinám (např. monopolnímu dovozci zemního plynu či monopolnímu provozovateli přenosové soustavy apod.) kombinované se sociálním dumpingem ve prospěch jiných zájmových skupin (např. uživatelů bytů s regulovaným nájemným či uživatelů veřejného blaha pomocí měkkých kritérií pro poskytování sociálních dávek či dávek v nezaměstnanosti apod.) byly znamením zpomalení a v některých oblastech až zastavení transformačního procesu.

Volání po vzniku tzv. nezávislých regulačních orgánů, které měly dohlížet na podnikání v odvětvích, kde hrozí zneužití dominantního postavení jednoho subjektu či zneužití tzv. nerovného postavení dodavatelů vůči odběratelům, se stalo efektivním způsobem zakonzervování výše uvedených hrozeb. Ustavení centrálních tzv. nezávislých orgánů regulujících od distribuce elektrické energie, přes provoz na železnici až po přidělování vysílacích frekvencí se stalo faktickým testem úspěšnosti zájmových skupin. 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.⁴²⁾ Česká republika se ani v tomto ohledu nestala výjimkou.

Výsledek voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR v roce 1996 neposkytoval velkou naději, že dojde k obnovení dynamiky nastoupených ekonomických změn. Složitým způsobem vytvářená staronová koaliční vláda sestavená z členů vítězné ODS a dále KDU-ČSL a ODA, které dohromady získaly menší absolutní podporu voličů než měly v roce 1992, dávala jistotu ještě složitějšího hledání politického konsenzu v exekutivě. Nejvyšší exekutivní orgán státu se stal vedle Poslanecké sněmovny dalším místem politické konfrontace jednotlivých koaličních stran, což poznamenalo jeho akceschopnost v procesu ekonomického rozvoje. To byl jeden z významných důvodů, proč očekávaný hospodářský vývoj byl nahrazen procesy neočekávanými, u jejichž zrodu stálo rozhodnutí centrální banky o utužení měnové disciplíny v letních měsících roku 1996. Tzv. balíčková terapie⁴³⁾ vlády v roce 1997, která reagovala na propad příjmů veřejných rozpočtů, byla souborem vynucených hospodářských opatření, jež měla jen málo společného s pů-

41) Příkladem kvaziprivatizované společnosti je akciová společnost ČEZ, z 32,39 % privatizovaná v první vlně kuponové privatizace, ve skutečnosti však stále prostřednictvím Fondu národního majetku ČR pevně ovládaná státními úředníky.

42) Tento vztah byl přesvědčivě dokázán v rámci konstrukce indexu ekonomické svobody Fraserovým institutem. Empirické výzkumy v téměř 90 zemích světa dokázaly korelaci mezi mírou ekonomické svobody a výskytem korupce. Platí, že čím větší je míra ekonomické svobody (tj. čím menší je zasahování státu do ekonomiky), tím menší je četnost korupčního jednání.

43) Obsahem dvou balíčků nazvaných Korekce hospodářské politiky z 16. 4. 1997 a Stabilizační a ozdravný program z 28. 5. 1997 bylo především omezení rozpočtových výdajů, ochrana domácích výrobců formou zavedení dovozní přírážky atd.

vodním programem ekonomické transformace. Navíc řešila zástupné problémy, jimiž se staly neočekávaný pokles příjmů státního rozpočtu a růst záporného salda běžného účtu platební bilance. K řešení podstatných problémů – uvolnění měnového režimu a další liberalizaci hospodářství - vůbec nepřispěla.

Přijatá opatření nevedla jen k zpomalování transformačního procesu, nýbrž k nahrazování původního transformačního projektu, založeného na omezování úlohy státu v hospodářství, opatřeními vyvolávajícími stále intenzivnější zasahování státu do ekonomiky.⁴⁴⁾ Implicitní průmyslová politika,⁴⁵⁾ pomocí níž si zájmové skupiny dokázaly prosazovat „změkčení“ dopadu transformačních opatření, se po roce 1995 přeměnila na explicitní, v jejímž rámci etablovaná hospodářská uskupení dokázala efektivně prosazovat vlastní zájmy. Zvláště destruktivní byla skutečnost, že kormidlem transformace neotočili její programoví či političtí odpůrci, nýbrž někteří z jejích původních architektů.⁴⁶⁾ Argument, že tak činili kvůli jasnému volebnímu vítězství, aby po volbách mohla dynamika ekonomických změn nabrat původní rychlost, nemůže obstát.

6. Bazarový kapitalismus

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 prosazuje morální chování a preference dlouhodobých cílů před cíli krátkodobými. Naopak po období nadějných systémových změn v období let 1990 až 1995 se v české společnosti opět začaly prosazovat vzory chování založené na „neviditelném potřásání rukou“ (invisible handshaking).⁴⁷⁾ Subjekty prosazující se pomocí tohoto chování mají jiné časové preference než subjekty, které jsou vystavené konkurenci na „otevřených trzích“.

V hospodářském systému s výraznou rolí státu a jeho prostřednictvím silným vlivu politiky na ekonomiku se ekonomické rozhodování často podřizuje politickým potřebám. Politický cyklus ohraničený termíny voleb ovlivňuje rozhodování ekonomických subjektů. Ty za těchto okolností mají tendenci preferovat krátkodobé cíle před cíli dlouhodobými. V podmínkách právní nejistoty, kdy se nedodržování uzavřených smluv stává obvyklým vzorem chování, nízké efektivnosti vymáhání práva, rostoucích závazků z nesplněných kontraktů včetně dluhů, šířící se platební neschopnosti nabývající masových rozměrů a vzácného výskytu podnikatelské etiky je sledování dlouhodobých cílů pro ekonomické subjekty příliš nákladné. Je totiž spojeno s velmi vysokou mírou rizika. Proto v prostředí, které ekonomické subjekty zatěžuje vysokými transakčními náklady, se prosazují

44) Na tomto místě pro pořádek citujeme z Human Action, z díla, které Václava Klause podle jeho vyjádření nejvíce inspirovalo: „Veškeré zásahy do tržních jevů mají vlastnost, že nejenže nejsou s to dosáhnout cílů, o něž usilují ti, co tyto zásahy vymýšlejí a podporují, ale vedou dokonce k takovému stavu, který je – a to i z pohledu zastánců těchto zásahů – méně žádoucí než stav, který se snažili změnit“ (Mises, 1949, s. 859).

45) Vedle prodeje manažerských akcií z Fondu národního majetku manažerům některých státem kontrolovaných akciových společností to byl např. tzv. útlum hornictví, odsiřování tepelných elektráren, zachování socialistického podnikání v železniční dopravě apod.

46) „Pan Klaus pevně věří, že svobodný trh by měl být téměř absolutně svobodný. Tento názor z něj činí nejen nejkonzervativnějšího politika v transformujících se zemích, ale také uchazeče o tento ‚titul‘ ve světovém měřítku“ (The Wall Street Journal Europe, October 14, 1993). K podobným názorům vedla liberální rétorika, jíž se Václav Klaus nesmazatelně vryl do mysli svých domácích i zahraničních obdivovatelů: „...pochopec jsme, že neexistuje nic jako ‚veřejný‘ zájem atd.“ (Jungling a kol., 1998, s. 138).

47) Tento pojem se v ekonomické teorii užívá pro vysvětlení chování ekonomických subjektů v procesu dobývání renty (rent-seeking).

krátkodobé cíle na úkor dlouhodobých. Takový systém definičně odpovídá pojmu bazarový kapitalismus.⁴⁸⁾

Z důvodu preferencí krátkodobých cílů se v bazarovém kapitalismu neuskutečňují taková politickohospodářská opatření, jejichž realizace časově přesahuje délku standardního volebního období. Proto po roce 1995 žádný politicky relevantní subjekt v České republice neusiloval např. o zásadní reformu penzijního systému, zdravotnictví, sociálního zabezpečení či školství. Žádná ze tří dosavadních vlád se nepokusila ani o zásadní změnu např. ve fungování státní správy či železniční dopravy,⁴⁹⁾ přestože obojí je právně, organizačně i technicky realizovatelné v časovém intervalu 18 měsíců, jak dokládají zkušenosti mnoha zemí.

V roce 1995 nastoupená třetí cesta, která postupně vytěšňovala původní program ekonomické transformace, nás prozatím dovedla do stadia bazarového kapitalismu. Je otázkou, zda v pozici členské země Evropské unie se automaticky zbavíme negativních charakteristik našeho společenského systému. Přestože se období, které zbývá do vstupu České republiky do Evropské unie, zkracuje, neprojevuje se u nás zřetelně tato skutečnost prostřednictvím vyššího respektu k právu, lepším dodržováním sjednaných smluv, vyšší efektivnosti jejich vynucování, poklesem objemu nesplácených dluhů či vyšší etikou podnikání.

Východiskem z bazarového kapitalismu je nastoupení cesty důsledných a konzistentních legislativních změn, jejichž společným znakem bude zvýšení úlohy a odpovědnosti jednotlivce ve společnosti a omezení dosahu prozatím „všeobjímajících rukou“ státu pouze na efektivní poskytování služeb, které jsou z povahy věci pro jednotlivce příliš nákladné či v současných podmínkách nedosažitelné. To samozřejmě předpokládá silnou redukci neefektivních přerozdělovacích procesů, aniž by došlo ke snížení sociálních jistot tzv. oprávněných občanů.⁵⁰⁾ Takový systém by na jedné straně vytvářel pozitivní motivace pro odpovědné jednání občanů a na druhé straně by se uměl důstojně postarat o postižené, nemocné, invalidní, staré spoluobčany a opuštěné děti. Nešlo by o dosud používané bismarckovské systémy státem vynucené pseudosolidarity, nýbrž o státem placenou vysoce kvalitní službu podle pevně stanovených kritérií.

Je paradoxní, že zodpovědnost za bazarový kapitalismus u nás je často přisuzována liberalismu, politické filozofii, která vychází ze spontánního řádu a klade důraz na individuální svobodu a zásadu dobrovolnosti, ochranu soukromého vlastnictví, otevřenou soutěž na svobodných trzích, princip panství práva a zásady mírového soužití národů. Uplatnění principu panství práva je nemožné bez řádného fungování institucí spontánně vzniklých k prosazování a vynucování právních norem. Praktická politika uplatňovaná po roce 1995 se s principy liberální filozofie a liberální ekonomie stále více rozcházela. Za selhání politiky nemůže být volán k odpovědnosti teoretický fundament, což odpůrci liberální politické filozofie a liberální ekonomie vesměs činí. Tento teoretický fundament navíc nebyl v případě české transformace reálně využit. Naopak došlo k jeho dezinterpretaci v rovině povrchních frází a zkreslujících proklamací ke zdůvodnění účelových hos-

48) Širší pojem k anglickému pojmu *bazaar economy*, který do ekonomické teorie uvedl významný americký ekonom a čelný představitel školy veřejné volby William Niskanen. Bazarovým hospodářstvím chápe degenerovaný stav ekonomiky, v níž absentující dlouhodobé cíle jsou nahrazeny krátkodobým obchodováním a finančními operacemi nebo spekulací (viz Niskanen, 1991).

49) Návrh zákona o Českých drahách z roku 2001 či změny ve fungování státní správy související s realizací nového územně správního členění České republiky nelze považovat za zásadní změnu ve fungování zmíněných institucí, nýbrž pouze za jejich přizpůsobení novým podmínkám. Obě instituce nadále zůstávají „chráněny“ před pozitivními vlivy konkurence, a proto služby, které poskytují, jsou vzhledem k svému množství a kvalitě příliš drahé.

50) Do této kategorie by spadali občané, kteří splňují stanovená zdravotní a sociální kritéria a kteří dobrovolně předložili svá majetková přiznání.

podářskopolitických opatření, která se v druhé polovině 90. let dostávala stále více do rozporu s původním projektem transformace.

Literatura

- Buchanan, J.:** *Hranice slobody*. Bratislava, Archa 1996.
- Dluhosch, B., Krueger, M.:** The Marshall Plan as a Development Push? A Cautionary Tale from Germany. In: Lesbe, K. R. (ed.): *Vordenker einer neuen Wirtschaftspolitik* (The International Library of Austrian Economics, Vol. 5). Frankfurt, FAZ Buch 2000.
- Douglas, R.:** Ten Principles of Successful Structural Reform. Wellington, The Centre for Independent Studies 1990.
- Douglas, R.:** *Unfinished Business*. Wellington, Random House 1993.
- Ebeling, R. M.:** The Limits of Economic Policy: The Austrian Economists and the German ORDO Liberals. In: *Champions of Freedom: The Age of Economists (from Adam Smith to Milton Friedman)*. Hillsdale, Michigan, Hillsdale College Press 1999.
- Erhard, L.:** *Prosperity through Competition*. London, Thames and Hudson 1958.
- Erhard, L.:** Blahobyt pro všechny. In: *Sociální tržní hospodářství*. Praha, Logos 1992, s. 13-21.
- Eucken, W.:** *This Unsuccessful Age, or the Pains of Economic Progress*. London, William Hodge and Co. 1951.
- Eucken, W.:** *Die Grundlagen der Nationalökonomie*. Berlin, Springer Verlag 1989.
- Friedman, M.:** *Kapitalismus a svoboda*. Praha, Liberální institut 1993.
- Jeske, J.:** Wäre Erhard heute ein Linker? *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25 März 1998.
- Ježek, T.:** Útěh před právníky ano, ale jen před některými. *MF Dnes*, 1. 10. 1996, s. 5.
- Jüngling, P., Koudela, T., Žantovský, P.:** *Tak pravil Václav Klaus*. Praha, Votobia 1998.
- Kerber, W., Hartig, S.:** The Rise and Fall of the German Miracle. *Critical Review*, 1999, č. 3-4, s. 337-358.
- Klaus, V.:** *Ekonomická věda a ekonomická reforma*. Praha, Gennex & Top Agency 1991
- Klaus, V.:** Nejlepší sociální politikou je správná hospodářská politika. *Ekonom*, 1993, č. 26, s. 20-21.
- Klaus, V.:** *Ekonomická teorie a realita transformačních procesů*. Praha, Management Press 1995.
- Klaus, V.:** Právo a transformace české společnosti (přednáška na PF UK dne 29. 4. 1997 pro Spolek českých právníků – VŠEHRD). *Pravý úhel*, 1997, č. 6, s. 1-4.
- Klaus, V.:** The Third Way and Its Fatal Conceits (sborník příspěvků z MPS Regional Meeting). Vancouver, 1999.
- Klaus, V.:** *Země, kde se již dva roky nevládne*. Praha, Centrum pro ekonomiku a politiku 1999.
- Klusoň, V.:** Ordo-liberalismus a hospodářská politika. *Politická ekonomie*, 1998, č. 3, s. 427-445.
- Langhans, D.:** Die Soziale Marktwirtschaft und ihre geistigen Grundlagen (referát z česko-německého semináře Jugendseminar des Arbeitskreises Sudetendeutscher Studenten – ASST). Ostrava, 5. – 7. 4. 1991.
- Lewandowski, J., Szomburg, J.:** Property Reform as a Basis for Social and Economic Reform. *Communist Economies*, 1989, č. 3 (Gdansk, Gdansk University).
- Lewandowski, J., Szomburg, J.:** Transformation Model of Poland's Economy. Gdansk, Research Center for Marketization and Property Reform 1995.
- Mises, L. von:** *Human Action – A Treatise on Economics*. New Haven, Yale University Press 1949.
- Müller-Armack, A.:** The Social Aspect of the Economic System. In: *Standard Texts on the Social Market Economy*. New York, Gustav Fischer 1982, s. 61-63.
- Müller-Armack, A.:** *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*. Hamburg, Verlag für Wirtschaft und Sozialpolitik 1947.
- Niskanen, W. A.:** The Soft Infrastructure of a Market Economy. *The Cato Journal*, 1991, č. 2, s. 59-65.

- Pavlík, J.** (ed.): *Milton Friedman v Praze – myšlenky, názory, komentáře*. Praha, Liberální institut 1998.
- Pavlík, J.**: On Market Consequences of Post-Communist Imorality. *E-Logos – Electronic Journal for Philosophy*, 1999 (Praha, VŠE).
- Röpke, W.**: *Welfare, Freedom and Inflation*. Tuscaloosa, University of Alabama Press 1964.
- Schwarz, J.** (ed): *Hayek semper vivus*. Praha, Liberální institut 2000.
- Sylla, M.**: Problémy legislativy ČR a východiska pro jejich řešení (interní materiál). Praha, Liberální institut 2001.
- Šíma, J., Šťastný, D.**: A Laissez-Faire Fable of the Czech Republic. *Journal of Libertarian Studies*, 2000, s. 155-178.
- Šíma, J.** (ed.): *Roger Douglas – tvůrce nejúspěšnější hospodářské reformy XX. století*. Praha, Liberální institut 1999.
- Tietmeyer, H.**: 50 Jahre Deutsche Mark – Vom Wirken einer Währung (Ansprache auf dem Festakt „50 Jahre Deutsche Mark“). Frankfurt am Main, 1998.
- Watrin, Ch.**: Europe's "New" Third Way (Heritage Lectures). The Heritage Foundation, May 7, 1999, No. 634
- Watrin, Ch.**: *Soziale Marktwirtschaft – Was heisst das?* Paderborn, Bonifatius 1990 (Heft 3).

REFORM, TRANSITION AND THE THIRD WAY

Jiří SCHWARZ, Liberální institut, Spálená 51, CZ – 110 00 Prague 1 (e-mail: jiri.schwarz@libinst.cz).

Abstract:

The command economy that the Czech Republic inherited from the communist system was considered unreformable. It seems as if the social and economic transition of ex-communist countries is necessary for their full inclusion among democratic countries with highly developed market economic systems. No new central European tiger has emerged since Erhard's reform in the post-war West Germany, since welfare-statism also destroyed a genuine economic transition in the Czech Republic. Influential interest groups were able to interrupt the transition process and to stop it halfway in many areas. Political pressures to bring the Czech Republic closer to European Union's standards led to the passing of laws and government measures that were incompatible with the highly-regarded transition strategy. The development of public law at the expense of private law enforcement (in accordance with EU policy) led to the further expansion of bazaar capitalism in the Czech Republic.

Keywords: transition, economic liberalization, voucher privatization, public law, private law, law enforcement, social market economy, vested interests, lobby groups, regulatory bodies, bazaar capitalism

JEL Classification: A10, B29, D72, K10, P30