

Centrum pro ekonomiku a politiku



# **Ekonomika, právo a politika**

**Sborník textů ze seminářů**

*Václav Klaus, Robert Holman  
František Vencovský, Karel Kouba  
Valtr Komárek, Miloš Píck, Ivan Langer  
Zdeněk Koudelka, John Laughland  
a další autoři*

č. 6/2000

**cep**  
CENTRUM  

---

PRO EKONOMIKU A POLITIKU

Vydal CEP – Centrum pro ekonomiku a politiku  
Nám. Míru 9, Praha 2  
Praha, říjen 2000  
© CEP  
Editor: Petr Mach  
Sazba: Věra Vyskočilová  
Tisk: REPRINT  
Edice: Ekonomika, právo, politika  
Vydání první  
ISBN 80-902795-5-4

# Obsah

Předmluva Václava Klause ----- 7

## **J. A. Schumpeter: ekonom a politik demokracie (12. května 2000)**

*Prof. Ing. Václav Klaus, CSc.:* Schumpeter po půl století  
a náš dnešek ----- 11

*Prof. Ing. Robert Holman, CSc.:* Joseph Alois Schumpeter –  
teorie podnikatele a hospodářského cyklu ----- 17

## **Evropská unie a problémy demokracie (26. září 2000)**

*John Laughland* (česky) ----- 25

*John Laughland* (anglicky) ----- 33

## **Novela volebního zákona – dobrá, nebo špatná volba? (5. září 2000)**

*MUDr. Mgr. Ivan Langer:* Novela volebního zákona –  
dobrá, nebo špatná volba? ----- 43

*PhDr. Zdeněk Koudelka, PhD.:* Prezident a změna  
volebního systému ----- 51

*Prof. Miloš Matula, CSc.:* Novela volebního zákona  
a problém ústavnosti ----- 57

*Doc. Dr. Miroslav Novák:* Proč je konkurenční model demokracie  
pro Českou republiku vhodný? ----- 61

*Jan Wintr:* Několik poznámek k novele volebního zákona ----- 71

## **Vývoj české ekonomiky očima nestorů naší ekonomické obce (18. dubna 2000)**

*Prof. Valtr Komárek, CSc.:* Osobní svědectví nestora ----- 79

*Prof. Ing. Karel Kouba, CSc.:* Hlavalam neočekávané ztráty  
dynamiky české ekonomiky ----- 83

*Ing. Miloš Pick, CSc.:* Východiskem je třetí cesta ----- 93

*Prof. Ing. František Vencovský, CSc.:* Pohled nestora –  
profesora financí ----- 111

*Prof. Ing. Miroslav Tuček, CSc.:* Deset let z hlediska  
českého bankovníctví ----- 117



## Předmluva

V pořadí již šestý sborník textů ze seminářů CEP začíná připomínkou jednoho z velikánů ekonomie dvacátého století, moravského rodáka **Josefa Aloise Schumpetera**, u příležitosti 50-ti let, které uplynuly od jeho smrti. Tento seminář byl výjimečný i tím, že se konal v Jihlavě (a nikoli v Praze) a že po něm dokonce následovala návštěva Schumpeterova rodného domu v Třešti. **Václav Klaus** se pokusil připomenout široký záběr Schumpeterova pojetí ekonomie, jeho příspěvek k dějinám ekonomických teorií a jeho koncepci ekonomické dynamiky. **Robert Holman** se ve svém příspěvku soustřeďuje na teorii podnikatele a na teorii hospodářského cyklu.

V den soubojů policie a antiglobalizačních demonstrantů o pražské Kongresové centrum se konal další unikátní seminář (první v angličtině), ve kterém **John Laughland** analyzoval Evropskou unii z hlediska v ní narůstajícího deficitu demokracie a podrobně se věnoval možným důsledkům připravované nové evropské smlouvy, která by měla korunovat letošní summit Unie v Nice (na závěr francouzského předsednictví). Ředitel londýnské European Foundation se zabýval - a to velmi kritickým způsobem - rozbořem nebezpečí, plynoucích z možného dělení Evropy na „tvrdé jádro“ a na „periferii“ a plynoucích z přijetí tzv. charty základních práv.

Aktualitou politického života České republiky je novela volebního zákona, kterou uvedli její spoluautoři **Ivan Langer** a **Zdeněk Koudelka**. Z hlediska ústavnosti se jí zabýval **Miloš Matula** (z Ústavu státu a práva AV ČR), z obecnějšího politologického úhlu pohledu ji hájil **Miroslav Novák** (z Univerzity Karlovy) a spíše ji kritizoval student Filosofické fakulty UK **Jan Wintr**.

V letošním roce jsme také uzavřeli naše tzv. generační semináře (byly celkem čtyři) přizváním nestorů naší ekonomické obce. **Valtr Komárek**, **Karel Kouba**, **Miloš Pick**, **František Vencovský** a **Miroslav Tuček**, vesměs učitelé (či šefové) generace mé, měli svůj rychlý start a myšlenkový vrchol v šedesátých letech, pak byli vystrčeni - s různou mírou nepřijemných osobních důsledků - mimo hlavní proud ekonomie, ale všichni se ještě vrátili a v devadesátých letech stačili promluvit k naší ekonomické transformaci. Od mladších generací se liší menší zakotveností

v soudobé ekonomické vědě, ale o to větší mají zkušenost a i jistou „trpělivost“ a nadhled. Jejich texty mají význam zejména pro ty, kteří je neznali v jejich „zlatém věku“. Výpověď o naší době to určitě také je.

CEP - v čele s novým výkonným ředitelem Jiřím Weiglem - připravuje další akce a avizuje vydání monografie Roberta Holmana s názvem „Transformace české ekonomiky“, s podtitulkem „v komparaci s dalšími zeměmi střední Evropy“.

*Václav Klaus, 16. listopadu 2000*



*J. A. Schumpeter:  
ekonom a politik demokracie*

(12. května 2000)



# Schumpeter po půl století a náš dnešek

*Prof. Ing. Václav Klaus, CSc.*

Josef Alois Schumpeter byl podle názoru mnoha kvalifikovaných posuzovatelů jedním z největších ekonomů první poloviny dvacátého století. O titul světové jedničky s ním tehdy mohl soutěžit jen John Maynard Keynes. Říkám to i s vědomím toho, že je v Schumpeterově případě slovo „ekonom“ evidentním zúžením, protože jeho znalosti a jeho postavení např. v sociologii, v právu nebo v historii byly neméně mimořádné a přivlastnit si ho proto chtějí vedle ekonomie i další společenskovědní disciplíny.

Mluvíme-li o přivlastňování si Schumpetera jednotlivými parciálními vědními disciplínami, je tu i problém, do které ho zařadit země. Rádi bychom si ho přivlastnili i my, ale v moravské Třešti pobyl od svého narození v roce 1883 jen první čtyři roky života. Patřil k oné velké skupině na Moravě narozených Rakušanů, do níž jsou zařazováni takoví velikáni jako S. Freud, G. Mahler, K. Kautský, E. Mach, R. Musil a mnozí další, ale tehdy se to asi příliš nacionalisticky nebralo a stěhování po celé monarchii bylo zcela normální věcí. Vídeň byla v celém Rakousku-Uhersku přirozeným magnetem a i v době bez nadzvukových letadel, mobilů a internetu byli někteří lidé relativně velmi „mobilní“ a kosmopolitní. Schumpeter byl toho typickým příkladem. Studoval ve Vídni, docentem ekonomie se stal v Bukovině (dnešní Rumunsko), profesuru dostal v německém Bonnu, dva roky pracoval jako právník v Káhiře, už před I. světovou válkou vyučoval ekonomii v New Yorku, po I. světové válce dělal (velmi neúspěšně!) půl roku ministra v novém Rakousku a nakonec, aby utekl před Hitlerem, přesídlil do USA. Posledních 18 let svého života pak prožil na Harvardské univerzitě. Nebyl proto asi ani zcela pravověrným Rakušanem.

Stejně složitý je i jeho vztah k rakouské škole ekonomické vědy. V každém případě do ní patřil, do ní se narodil, z ní vyrůstal a stejně tak je nepopíratelné, že ji svým dílem významně obohatil. Ale pravověrným

Rakušanem – ve smyslu ekonomické metodologie – nebyl (a na Harvardu v třicátých a čtyřicátých letech snad ani být nemohl, i když tam měl vedle sebe názorově spřízněného Gottfrieda Haberlera). V řadě věcí šel dále a jinak. Ostatně, ne všichni Rakušané by přijímali vyznění jeho představ o konci kapitalismu, tak jak je předvedl ve své knize „**Capitalism, Socialism and Democracy**“ (1942). Schumpeter byl vždycky svůj a právě díky tomu se stal takovým velikánem.

Nebyl také ani ekonomickým teoretikem v úzkém slova smyslu, i když ekonomické teorii rozuměl asi více než kdokoli jiný. Já bych nikoho, kdo by jí – v celé její šíři a hloubce – rozuměl více, jmenovat neuměl. Říkám-li, že nebyl čistým teoretikem, pak je zřejmé, že tím – alespoň implicitně – přistupuji na jedno specifické pojetí ekonomické vědy. Nepochybně je jistým rozparem, že na straně jedné hovoříme o tom, že byl jedním z největších ekonomů století, ale na straně druhé nemůžeme najít jeden jediný teorém, zákon, větu, která by s jeho jménem mohla být v teoretické ekonomii spojována. Je s ním však spojována jistá důležitá, snad velmi „rakouská“, myšlenka. Nejčastěji bývá Schumpeter citován a oceňován v souvislosti se svou ideou **inovací**, s výkladem významu inovací pro ekonomický vývoj a s úlohou podnikatele-inovátora pro kapitalistickou ekonomiku vůbec. A to jak pro její krátko- a střednědobou dynamiku, tak pro její dlouhodobý osud – nejen pro její vznik, ale i pro její případný zánik. To byla – od roku 1912, od prvního německého vydání jeho „**Teorie ekonomického rozvoje**“ (Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung) – věc nepochybně důležitá, to byl nesmírně významný přínos, ale já mám pocit, že právě v tom, či jedině v tom, Schumpeterova velikost nebyla.

Já jeho velikost cítil daleko více v tom, že Schumpeter zastával unikátní, v jistém smyslu velmi **široké pojetí ekonomie**, které **skládáním v jeden celek ekonomické teorie, ekonomické historie, dějin ekonomických doktrín, empirické (statisticko-ekonometrické) analýzy, sociologie, sociální psychologie a práva** znamenalo jakousi, téměř „nebeskou klenbu“, ke které se nikdo před ním, ale ani nikdo po něm už nepřiblížil. Chtěl bych předeslat, že to v jeho případě nemělo nic společného s dnes módní, ale naprosto prázdnou interdisciplinaritou (kdy její stoupenec většinou nezná z ničeho nic a umně to zakrývá tím, že se zásadně stýká jen s lidmi mimo svou vlastní vědní disciplínu), protože Schumpeter byl ve všech těchto zmiňovaných disciplínách zcela rigorózní. V každé z nich se mohl etablovat. A právě v tom je podle mne jeho mimořádnost. Ekonomie byla nepochybně středobodem jeho myšlení,

ale jeho záběr byl opravdu neskutečně široký a pro každého z nás naprosto deprimující. To se projevovalo zejména v jeho textech z dějin ekonomických doktrín, které však mohly být jen na první pohled považovány za obracení se do minulosti. Byly navýsost aktuálním promlouváním k současnosti, k dobovým ekonomickým problémům.

V této souvislosti musím zmínit už jeho doktorskou disertační práci z prvního desetiletí dvacátého století, ve které je z jeho přístupu předznačeno už skoro všechno. Když to bylo napsáno a vydáno jako kniha pod názvem **„Das Wesen und der Hauptinhalt der theoretischen Nationalökonomie“** bylo mu jen 25 let. A pak pokračovala jedna kniha za druhou. Pro mne fascinující byl např. i jeho sborník postupně, k různým výročí vznikajících esejů, vydaný pod názvem **„Deset velkých ekonomů“** (s podtitulkem „Od Marxe ke Keynesovi“) a hlavně – jeho třetí manželkou – posmrtně vydaná monumentální kniha **„Historie ekonomických doktrín“** (1954). Rád vzpomínám na to, že jsem se právě z ní někdy v roce 1965 učil ekonomii na kandidátskou zkoušku z dějin ekonomických teorií na Ekonomickém ústavu ČSAV v Praze. Byl jsem tehdy naprosto ohromen a unešen tím, jak Schumpeter se stejnou znalostí detailů analyzoval jak různé bankovní-měnové teoretiky ve středověké Itálii tak příslušníky německé historické školy v devatenáctém století, ale i jejich protipól, jeho vlastní rakouské učitele Mengera, Wiesera a Böhm-Bawerka. Mimochodem, právě na rozporu mezi antiteoretickým historismem, kterému nešlo o nic jiného než o sbírání dat, a abstraktním teoretizováním, realitě vzdáleném, budoval Schumpeter svůj přístup, který byl jistou syntézou těchto postupů.

Nesmírně hluboký a náročný byl i jeho jazyk. Vzpomínám si, že jsme kdysi – asi v roce 1967 – v EÚ ČSAV vydali první český sborníček o dalším velikánovi ekonomie (i sociologie), o Paretovi, a jak jsem se tehdy pokusil přeložit, co o Paretovi napsal Schumpeter ve svých „Deseti velkých ekonomech“. Byl to strašně těžký text, i když to byl vlastně text zcela jasný a přesvědčivý.

Velmi komplikovaně však je hodnocen Schumpeter a jeho ne zcela ekonomická kniha „Kapitalismus, socialismus a demokracie“, která vyšla anglicky v průběhu II. světové války. Dodávám, že vyšla v období Orwella na straně jedné a Hayeka na straně druhé. Je v ní spousta moudrých věcí, má všechny Schumpeterovy přednosti (hloubka i šíře argumentů), je samozřejmě velmi netriviální a ze všech těchto důvodů může každý zarputilý schumpeterolog říci, že je všechno daleko složitější, než

jak to bývá zjednodušeně interpretováno. **Základní schéma Schumpeterova uvažování** v této knize je však přesto zcela evidentní: podnikatelé-inovátoři ve své inovační aktivitě svou „tvořivou destrukcí“ (schöpferische Destruktion) na vysoce individualizované bázi vytvořili a stále znovu vytvářejí (či konstituují) kapitalismus. Netrvá to však věčně. Moderní vývoj a výzkum totiž přestává být individuální. Vyžaduje týmovou práci, proto se postupně ztrácí úloha jednotlivce-inovátora, a tím – po schumpeterovsku – mizí i kapitalismus. Zmizí nenásilně, odumře, přetvoří se v jinou společnost. Připouštím, že tato moje slova někdo může eventuálně označit za příliš zkratkovitý a zjednodušený výklad, ale je to podle mého názoru přesně to, co je „ve vzduchu“, co přežívá, co se stalo Schumpeterovou prognostickou závětí, ať si to takto přál nebo nepřál.

V těchto úvahách Schumpeter podle mého názoru chtěl nechtě podlehl dobové atmosféře. I když se základní podstaty „pře o socialismus“ Schumpeter v této knize také dotýká a věnuje jí dokonce jednu celou kapitolu, jeho hlavní argumentace jde poněkud jinudy. Je to proto, že se tolik nezajímal o otázku alokační efektivnosti tržních procesů (nešlo mu o statickou efektivnost), protože **za klíčovou považoval dynamiku systému**, která pro něho byla rozhodující charakteristikou kteréhokoli ekonomického systému. Sporu rakouské školy (Mises, Hayek) s tzv. tržními socialisty (Lange, Lerner) se proto Schumpeter nikdy – pokud vím – plně nevěnoval. Spíše byl ovlivněn tehdy dominantním názorem na úlohu velkých koncernů a monopolů a proto vycházel z Berleho a Meanse a z jejich známé teorie oddělení vlastnictví a řízení, resp. z jejich teorie „zániku“ významu vlastnické funkce. Tuto Schumpeterovu koncepci systémové dynamiky jsem vždycky chápal jako jistou ozvěnu těchto – zejména přínosem tzv. školy „law and economics“ – popřených a překonaných názorů a nikdy jsem ji příliš nevěřil. Pustit se do detailů tohoto sporu by však bylo na úplně jinou diskusi.

V jistém smyslu je to všechno snad i jednodušší. Cokoli si myslíme o deindividualizaci vynálezectví v jeho technickém smyslu (tzv. invence), určitě už totéž neplatí o inovacích, které právě v Schumpeterově pojetí s technikou jako takovou mají jen velmi málo společného. Tam žádná ztráta úlohy jednotlivce nikdy nenastala (a nehrozí ani teď) a „destrukčně-konstrukční“ schopnosti kapitalismu zjevně přetrvávají i na počátku nového tisíciletí. Schumpeter by to jistě uměl docenit.

Večer před svou smrtí dokončoval rukopis své přednášky „**The March into Socialism**“, ve kterém mimo jiné napsal: „Neobhajuji socialismus.“

Nicméně trval na tom, že velmi zodpovědně provádí „diagnózu pozorovatelných tendencí“ a dovozoval z toho, že kdyby tyto tendence pokračovaly i nadále, „kapitalistický systém by se sám zničil“ a jako „jeho pravděpodobný dědic by nastoupil centralistický socialismus“. Dodával také, že je „transformace společenského řádu velmi pomalým procesem“, který však může mít některé „dodatečné akcelerátory“. Už se bohužel nikdy nedozvíme jak by Schumpeter hodnotil svět, který kolem sebe vidíme v roce 2000. Přesto se od něho můžeme mnohé naučit i dnes.

*10. května 2000*





# Joseph Alois Schumpeter – teorie podnikatele a hospodářského cyklu

*Prof. Ing. Robert Holman, CSc.*

Joseph A. Schumpeter (1883–1950) pocházel z rodiny moravského podnikatele, vlastníka textilní továrny. Vystudoval práva a ekonomii na Vídeňské univerzitě. Krátce zastával funkci ministra financí v poválečném Rakousku v roce 1919. Někaký čas byl ředitelem menší banky. V obou funkcích byl však neúspěšný. Pak se již věnoval akademické kariéře. Nejprve působil na universitě v Bonnu a od roku 1932 až do své smrti vyučoval na Harvardské univerzitě v USA.

K Schumpeterovým hlavním pracím patří „Podstata a obsah teoretické národní ekonomie“ (1908), „Teorie hospodářského vývoje“ (1911), dvojsvazkové „Hospodářské cykly“ (1932), „Kapitalismus, socialismus a demokracie“ (1942) a monumentální dílo „Historie ekonomické analýzy“ (1964) vydané po jeho smrti.

Za zmínku stojí vztah Josepha Schumpetera k rakouské škole. Byl „vychován“ v její tradici a velmi si vážil svého učitele Eugena von Böhm-Bawerka. Avšak odlišoval se od rakouské školy ve svých názorech na metodologii ekonomie i na perspektivy kapitalismu natolik, že jej nelze při nejlepší vůli k rakouské škole přiřadit. Nesdílel averzi žáků rakouské školy k matematizaci ekonomie ani k tzv. scientismu (používání metod přírodních věd v ekonomii). Používání kvantitativních metod považoval za přirozené a pro rozvoj ekonomické vědy nepostradatelné. Slavný *methodenstreit* – spor o metodu mezi rakouskou školou a německou historickou školou – nazval dětinským „bojem s větrnými mlýny“, ve kterém každá z obou stran zbytečně jednostranně favorizovala jednu metodu proti druhé („rakušané“ deduktivní metodu a představitelé německé školy empiricko-historickou metodu), ačkoli podle Schumpetera se obě metody vzájemně nevylučují nýbrž se nezbytně doplňují.

Na druhé straně Schumpeter samotnou rakouskou školu dosti ovlivnil, a to zejména svým *dynamickým přístupem* k ekonomickým problémům a zejména pak svou *teorií podnikatele*.

V názorovém vývoji Josepha Schumpetera sehráli pozoruhodnou roli dva ekonomové, jejichž intelektuální přínos do ekonomické vědy byl velmi odlišný. Prvním byl *Léon Walras* a druhým byl *Karl Marx*. Schumpeter sdílel Marxovu myšlenku, že ekonomický proces je součástí celkového společenského procesu. Zároveň ale souhlasil s velkými neoklasiky (Walrasem a Marshalllem), že ekonomická analýza začíná zkoumáním vztahů mezi rovnovážnými ekonomickými proměnnými.

K dílu Léona Walrase měl Schumpeter hlubokou úctu – nazval Walrase „největším z ekonomů“ a jeho teorii ekonomické rovnováhy nazval „magnou chartou“ moderní ekonomie. Není ale jasné, proč vlastně Schumpeter tolik oceňoval Walrasovo dílo. Vždyť to byla právě Walrasova teorie ekonomické rovnováhy, která dala pozdějšímu vývoji neoklasické ekonomie tolik *statický ráz*. Dokonce mnohem statictější, než jaký nalézáme u Alfreda Marshalla a jeho cambridgeské školy. Přitom Schumpeter sám rozvíjel zcela odlišný druh ekonomické analýzy než Walras – *dynamický, dlouhodobý*, spojující *ekonomii s historií a sociologií*. Zatímco Walrasova „čistá ekonomie“ je (zhruba řečeno) analýzou „vyčišťování trhů“, Schumpeter razil myšlenku, že ekonomická analýza by měla začínat *preanalytickou vizí* – jakousi intuicí ekonoma, kterým směrem se bude vývoj kapitalismu ubírat a kterým směrem je tudíž třeba samotnou ekonomickou analýzu směřovat. Metodologické odlišnosti v díle Walrase a Schumpetera byly tedy zcela zásadní.

Statičnost Walrasova přístupu a dynamičnost Schumpeterova přístupu obzvláště vynikla, jakmile byla nastolena otázka *podnikatele a podnikatelského zisku*. Ve Walrasově teoretickém systému neměl podnikatel žádné místo, protože ve stavu rovnováhy neexistuje riziko ani podnikatelský zisk. Jakýkoli odklon od rovnováhy znamená pro výrobce ekonomickou ztrátu a proto neexistují žádné vnitřní podněty ke změnám. Samy síly, které ve Walrasově systému vychylují ekonomiku z jedné rovnováhy a vedou ji do nové rovnováhy, jsou *exogenní* a Walrasova ekonomie je tudíž neumí vysvětlit. Kromě toho Walrasova ekonomická rovnováha trhů spočívala na předpokladu dokonalé konkurence, kterou Walras pokládal za první aproximaci reality a tržními nedokonalostmi se nezabýval – přesněji řečeno, nedokonalosti konkurence nebylo možné do Walrasova systému zabudovat.

Schumpeterova ekonomická analýza byla zcela jiná. Začíná tím, co Mises nazval *rovnoměrně rotujícím hospodářstvím*. Představme si zemi v 19. století, kde jezdí koňské povozy a vlaky, dopravující náklady a lidi sem a tam – všechno se v klidu stále opakuje. Náhle do toho přijde „schumpeterián-

ský podnikatel“, který začne vyrábět a na trh uvádět automobily. „Vpád“ nového výrobku – automobilu – je *inovací*, a to nejen v technickém, ale především v hospodářském smyslu. Tato inovace má ovšem na počátku *destruktivní charakter*. Narušuje předchozí rovnováhu, stabilitu a klid na trzích. Vlastně je tím narušen „klid“ ve společnosti jako takové. Zdroje jsou přemísťovány, lidé přicházejí o práci, jsou ničeny některé kariéry, mizí některé podniky, dokonce celá odvětví mohou zažívat krizi. Toto je, řečeno slovy Schumpetera, *tvůřivá destrukce*. Teprve postupně se ekonomika dostává do nové rovnováhy na vyšší úrovni – stává se opět „rovnoměrně rotujícím hospodářstvím“, jen místo kočárů tam teď jezdí automobily.

Ale jak vůbec „schumpeterovský podnikatel“ přišel na automobil? Vynalezl jej ve své dílně tak, jak například Isaac Newton ve své pracovně objevil zákon gravitace? Ne, v pojetí Josepha Schumpetera automobil není pouhým *vynálezem* a jeho výrobce není pouhým *vynálezcem*. Automobil je *inovací* a ten, kdo jej uvádí na trh je *podnikatelem* – *inovátorem*. Podnikatel je člověk, který objeví *mezeru na trhu* – mezeru, která naznačuje, že by mohl hodně vydělat, kdyby ji zaplnil. Koňské povozy přepravují náklady příliš pomalu a vlaky zas potřebují koleje. Kdyby se našlo „něco“ rychlejšího a mobilnějšího, přineslo by to velké zisky. Na počátku „schumpeterovské inovace“ tedy není geniální myšlenka vynálezce, ale spíše *touha po zisku*, která se začíná zhmotňovat objevením *mezery na trhu*. Bez toho by geniální myšlenky vynálezců nebyly schopny opustit jejich dílny a laboratoře. Nebo možná že by dokonce takové geniální myšlenky nikoho ani nenapadly – lidé přece obvykle vynalézají věci, které jsou pro někoho potřebné a užitečné. Položte si třeba otázku, proč nebylo bezpečnostní lyžařské vázání vynalezeno a uvedeno na trh už v době, kdy se objevily první lyže? Proč přišla tato inovace až v době, kdy se lyžování stalo masovým sportem? Byla to náhoda? Nebo v tom lze spatřit logiku „schumpeterovské inovace“?

Nyní už vidíme zřetelný rozdíl mezi Walrasovým a Schumpeterovým pohledem na ekonomický vývoj. Ve Walrasově systému jsou inovace *exogenními silami*, které walrasovská ekonomie nevysvětluje – mají tedy povahu náhodných událostí nebo povahu „jakéhosi“ technického pokroku, který „prostě probíhá“. V Schumpeterově pojetí jsou však inovace *endogenní silou*, kterou plodí sám *kapitalistický systém*. Nositeli inovací jsou *podnikatelé*, kteří mají proto v ekonomickém systému velmi důležitou funkci. Dalo by se dokonce říci, že podnikatelé jsou v kapitalismu *hybnou silou ekonomického pokroku*.

Schumpeterovo pojetí inovací je neslučitelné s předpokladem *dokonalé konkurence* na trzích. Dokonalá konkurence neposkytuje prostor pro žádné mezery na trzích, které by bylo možné zaplnit inovacemi. V dokonalé konkurenci jsou všechny mezery již zaplněny. V rámci dokonalé konkurence, který je také rámcem walrasovské verze neoklasické ekonomie, tedy mohou mít inovace skutečně pouze povahu *exogenních* technologických šoků, k nimž dochází náhodně a které mají „mimoekonomický“ charakter.

Naopak *monopol* má v Schumpeterově teorii významnou funkci. Monopol je svým způsobem předpokladem toho, aby inovace probíhaly. Každá úspěšná inovace, přinášející mimořádné zisky, totiž hned motivuje jiné podnikatele k tomu, aby ji *imitovali*. Kdyby *imitace inovací* mohly být okamžité, inovátoři by nebyli vůbec schopni docílovat vysokých zisků ze svých inovací, protože konkurenti by inovace okamžitě napodobili, ceny by okamžitě klesly a zisky z inovací by se okamžitě rozplynuly. Inovátoři musí být schopni alespoň *dočasně* zabránit konkurentům v napodobení jejich inovací. K tomu slouží různé způsoby utajení (včetně zákonné ochrany jakou jsou patenty). Inovátoři si tak zajišťují alespoň *dočasný* monopol, který jim umožňuje docílovat zisky z inovací. Bez toho by podnikatelé nebyli motivováni inovovat a inovace by ustaly. Tyto monopoly mají jen dočasný charakter. Inovace jsou nakonec imitovány a mimořádní zisky z inovací mizí. Podnikatelé však v touze po dalších ziscích hledají nové mezery na trzích a přicházejí s dalšími inovacemi. To je podstata ekonomického vývoje kapitalismu.

Toto pochopení ekonomického vývoje také umožnilo Schumpeterovi odmítnout všechny *vize stagnace kapitalismu*, které nalézáme v neoklasické i v keynesiánské ekonomii. V *neoklasických teoriích* růstu vede akumulace kapitálu postupně k poklesu míry zisku, na základě působení *zákona klesajících výnosů*. V *keynesiánské ekonomii* je vývoj kapitalismu závislý na sklonu k úsporám a na podnětech k investicím. Protože v bohatých společnostech sklon k úsporám sílí a podněty k investicím naopak slábnou, spěje hospodářský systém ke stagnaci a jedinou záchranou jsou permanentní popotávkové podněty ze strany státu. Neoklasikové i keynesiánci tak „uzavřeli“ své teorie do *statického rámce*, kde technický pokrok má exogenní charakter. Inovace jsou odkázány „za hranice ekonomie“ jakožto „vnější síly“, které ekonomie neumí analyzovat. Joseph Schumpeter ukázal, že tomu tak není.

Teorie inovací přivedla Schumpetera též k teorii hospodářského cyklu. Teorie hospodářského cyklu lze zhruba rozdělit do dvou skupin.

*Monetární teorie cyklu* hledají příčiny cyklů v peněžním oběhu. K autorům monetárních teorií cyklu patří zejména Knutt Wicksell a Friedrich von Hayek. Druhou skupinu představují *reálné teorie cyklu*, které vidí příčiny cyklického vývoje mimo peněžní oběh. K autorům reálných cyklů patří Karl Marx, John Keynes a také Joseph Schumpeter. Většina teorií hospodářského cyklu se ovšem soustřeďuje na *investiční cykly*. Na rozdíl od nich u Schumpetera nalézáme *inovační cykly*. Přesně řečeno nejedná se o „cykly“ v pravém slova smyslu, nýbrž spíše o *sbluky inovací*. Inovace nejsou rovnoměrně rozděleny v čase, protože významnější inovace (jako je třeba automobil nebo počítač) obvykle s sebou přinášejí silné podněty pro další inovace, které mají návazný nebo doprovodný charakter. Některé inovace jsou tak průkopnické, že mohou otevřít dříve zcela neutilizované prostory pro celé další série inovací. Ty se ovšem postupně vyčerpávají a vzedmutá inovační vlna klesá, dokud se neobjeví nové mocné inovační impulzy.

Inovace souvisejí s investicemi: vyvolávají investiční optimismus a tak *inovační vlna* vyvolává vznik *investiční vlny*. Úspěšní a schopní inovátoři jsou napodobováni méně schopnými *imitátory*, kteří investují v očekávání velkých zisků. S tím, jak se inovační vlna postupně vyčerpává, zjišťují méně schopní imitátoři, že jejich investice neponesou očekávané zisky. Investice se obracejí v desinvestice a hospodářská expanze přechází v depresi. Schumpeterovo pojetí cyklického vývoje ovšem skrývá s sobě jeden hluboký smysl, který nenajdeme u jiných autorů: každý takový cyklus je *tvořivou destrukcí*, která vynese ekonomiku na vyšší úroveň produktivity.

Oproti investičním teoriím hospodářských cyklů ovšem trpí Schumpeterova teorie značným indeterminismem. *Inovační cykly* totiž nemají jasnou ani pravidelnou amplitudu. Schumpeterovy shluky inovací mohou být různě mocné, *inovační vlny* mohou být různě dlouhé a jejich délku nelze předvídat. Každá inovační vlna je svým způsobem *jedinečná a neopakovatelná*. Tudíž také každý hospodářský cyklus je jedinečný a neopakovatelný. Schumpeter rozlišoval tři typy inovačních „vln“ a nazval je podle autorů, kteří je jako první empiricky pozorovali – byly to *Kondratěvovy dlouhé vlny*, *Juglarovy střední vlny* a *Kitchinovy krátké vlny*. Souvislost mezi těmito vlnami však zůstává neobjasněna. Stejně tak zůstává neobjasněno, zda se takové vlny pravidelně opakují nebo ne.

Schumpeterova teorie podnikatele a podnikatelských inovací byla působivou alternativou vůči Marxovu pojetí kapitalismu. Marxovi kritikové se většinou soustředili na tu část Marxovy politické ekonomie, v níž spat-

řovali její jádro – na pracovní teorii hodnoty. První fundamentální kritiku pracovní teorie podal Schumpeterův učitel Böhm-Bawerk, který ukázal, že v Marxově pracovní teorii existuje základní rozpor (tzv. transformační problém v pracovní teorii hodnoty). Většina Marxových kritiků hledala rozpory v Marxových teoriích hodnoty, vykořisťování a krizí. Schumpeterova kritika Marxe však byla robustnější a proto mnohem působivější. Marxisté byli totiž ve skutečnosti nejsilněji ovlivněni myšlenkou, že kapitalisté jsou *zbyteční*: dělníci posléze pochopí, že mohou sami řídit továrny, v nichž pracují, proto je převezmou do svých rukou a „zbytečné“ kapitalisty z nich prostě vyženou. Pro Marxe byl *kapitalista* jen nenasytným „žokem peněz“. Pro Schumpetera však byl kapitalista *podnikatelem – inovátorem*. Kdyby byli kapitalisté odstraněni, kdo by převzal jejich podnikatelské funkce? Kdo by plnil v socialismu funkci inovátora? Na to marxisté neměli odpověď. Jsou-li inovace onou vnitřní silou, která pohání hospodářství dopředu, pak jsou podnikatelé nepostradatelní. A dokud je podnikání svázáno s osobou kapitalisty, jsou kapitalisté nepostradatelní. To byla Schumpeterova vize kapitalismu, která se tak zásadně odlišovala od vize Marxovy.

Tato vize nakonec přivedla Schumpetera až k myšlence, že kapitalismus v té podobě jak jej známe z 19. století spěje neodvratně ke svému zániku. Velké firmy nahradí malé a stanou se nositeli technického pokroku. Inovace ve velkých firmách však nabývají stále více podobu týmové práce. Inovační proces je plánován a „automatizován“. Není již zapotřebí individuální akce podnikatele-inovátora – jeho představivosti, odvahy, touhy vykonat něco pozitivního. Velcí podnikatelé patří minulosti. A s nimi mizí kapitalismus.

Schumpeterova vize se však nenaplnuje. Kapitalismus vstupuje do nového tisíciletí silnější a dynamičtější než byl v polovině dvacátého století. Malé firmy nemizí, nýbrž existují a prosperují vedle velkých firem a jsou rovněž zdrojem velkých inovací. Prototypem schumpeterovského podnikatele je Bill Gates, jehož inovace vznikly v malé firmě, která pak teprve na základě svého úspěchu vyrostla ve firmu velkou. Takových podnikatelů je jistě mnoho (i když ne o všech se můžeme dočíst v tisku jako o Gatesovi). Globalizace světové ekonomiky vystavuje i velké firmy stále větší konkurenci, v níž obstojí jen ty, které inovují a neztrácejí podnikatelského ducha.

*Evropská unie  
a problémy demokracie*

(26. září 2000)





# **Evropská unie a problémy demokracie: Možné dopady dohody z Nice**

*Dr. John Laughland*

The European Foundation

Nastávající dohoda z Nice bude pokračováním antidemokratického trendu, na kterém Evropská unie stojí posledních více než patnáct let. Již dnes jsou instituce Evropské unie výrazně netečné vůči principu demokratické kontroly (tzv. demokratický deficit). Až bude dohoda z Nice ratifikována, dojde k další centralizaci moci v mezivládních a nadnárodních institucích EU na úkor národní demokratické kontroly. Vzhledem k tomu, že se tyto změny týkají všech demokratických zemí Evropy, měly by být středem pozornosti obzvláště pro menší státy, které se chystají na vstup do EU.

Navrhuje se, aby se dohoda z Nice zabývala následujícími třemi nejdůležitějšími oblastmi:

1. princip flexibility a vývoj „tvrdého jádra“ EU
2. charta základních práv

Třetím důležitým elementem je zrušení národního veta a prosazení většinového hlasování v Radě ministrů pro všechny oblasti. Pro účel ústavní analýzy v této studii lze však tento element zahrnout pod první bod.

## **Historický kontext**

Ještě před podrobnou diskusí o těchto návrzích je důležité pochopit dosavadní vývoj EU. To nám pomůže rozpoznat směr, kterým se EU ubírá nyní.

EU je nedemokratická ze dvou hlavních důvodů. Za prvé, existuje v ní převaha nevolených institucí. Za druhé, evropská agenda je určována národními vládami, které jednají ve vzájemné shodě nebo jako kartel. Tento kartel funuje v rozporu s demokratickými právy národních reprezentací.

Převahu demokraticky nekontrolovatelných institucí v EU není třeba zvýrazňovat. Hlavními jsou Evropská komise (EK) v Bruselu a Evropská centrální banka (ECB) ve Frankfurtu. Role Evropského soudního dvoru v Lucembursku, který sám sebe považuje za motor evropské integrace, je též důležitá.

Evropská komise má řadu pravomocí, z nichž nejdůležitější je exkluzivní monopol na iniciování legislativy a na vytváření a monitorování sekundárních předpisů. Politika hospodářské soutěže je oblastí, ve které je EK soudcem, porotou a vykonavatelem sankcí zároveň. To je důvod, proč EK trpí běžnými nešvary, které se objevují všude tam, kde moc není postoupena demokratické kontrole: zvláště korupcí a arogancí.

Vytvoření Evropské centrální banky, která od 1.1. 1999 převzala monetární politiku států Eurolandu, reprezentuje druhý nejdůležitější přesun moci z národních reprezentací na nekontrolovatelnou nadnárodní instituci. Stejně jako EK, je ECB ústavně nezakotvená, což odráží skrytou filosofii EU, že je lepší vláda demokraticky nekontrolovatelné administrativy než demokraticky zvolených orgánů.

V rukou moderních vlád téměř neexistuje závažnější kompetence, než je nabídka peněžní zásoby, která s sebou nese mimořádnou politickou odpovědnost. Přesto je tato kompetence používána ve státech Eurolandu bez jakékoliv kontroly.

Nicméně převaha takových demokraticky nekontrolovaných institucí v EU by neměla odvádět pozornost od základní ústavní anomálie EU. Tím je tvorba evropského práva v Radě ministrů, tedy uvnitř „patnáctky“ národních vlád, skrývající se v utajeném konkláve. Je téměř nemožné představit si větší porušení principu dělby moci, než jsou rozsáhlé legislativní pravomoci, tímto způsobem předávané exekutivě. Tato deformace je ekvivalentní úplnému přenosu legislativní moci z národního parlamentu na vládu, nebo na instituci, která vládne pomocí dekretů. Slovy slavného pamfletu, který napsal kandidát na prezidenta a pozdější francouzský prezident Francois Mitterand při svém útoku na ústavu 5. Republiky, se jedná o permanentní státní převrat.

Proto je politická síla v Evropě rozdělena mezi tyto dva typy demokraticky nekontrolovatelných institucí. Obecně řečeno, můžeme hovořit o tom, že ideologie, prostupující proces evropské integrace, spočívá ve vybudování systému, který dovolí národním vládám vymknout se z hranic národní parlamentní kontroly a namísto toho přesune veškerou státní moc do rukou výkonných složek. Z tohoto důvodu se o kompetencích EU diskutuje vždy jen na úrovni rozhodovacích procesů, ale nikdy na úrovni zákonodárných procesů. Demokraticky nekontrolovatelné exekutivní instituce jako EK a ECB jsou konečnými výtvoři této usurpace legislativních pravomocí evropskými exekutivami.

V žádném stadiu Evropské unie nikdy nedocházelo k decentralizaci moci. Ve skutečnosti je to zakázáno dohodami, které od členských států EU požadují plně akceptovat „acquis communautaire“: decentralizace moci je v EU ústavně nemožná. Kompetence jsou vždy posouvány směrem nahoru k demokraticky nekontrolovatelnému centru.

## 1. Princip flexibility

V současné době se navrhuje, aby se Evropská unie ubírala směrem k novému uspořádání, přičemž určitým státům by byla – pokud o to budou stát – povolena hlubší integrace s tím, že ostatní státy je poté mohou „dohnat“ avšak nemohou jejich snahy předem vetovat. Tato myšlenka je prosazována zejména Francií a Německem. Samotný návrh pochází od německého ministra zahraničí Joschky Fischera, který ovšem prohlásil, že mluví jako soukromá osoba, když v květnu 2000 přednesl projev na Humboldtově univerzitě. Navrhl, aby flexibilita umožnila některým státům (rozuměno Francie, Německo, Benelux a možná Itálie) formálně založit evropskou federaci s vlastní ústavou. Ostatním státům by bylo případně umožněno připojit se k této skupině později, ale neměly by možnost vetovat směr, určený „evropským jádrem“.

Představa o vytvoření „tvrdého jádra“ států má však o něco delší historii. Myšlenka Evropy, založené na principu koncentrických kruhů, byla původně navržena dvěma úředníky z úřadu německého kancléře 19. července 1989 („*Das verhängnisvolle Irrtum eines Entweder-Oder: Eine Vision für Europa*“ od Michaela Mertese a Norberta Prilla ve *Frankfurter Allgemeine Zeitung*). Datum zveřejnění je příznačné: bylo to pouze tři týdny po návštěvě tehdejšího sovětského vůdce Michaila Gorbačova v Bonnu. Po večeři Helmut Kohl pozval Gorbačova do zahrady kancléřství a oba muži se zastavili na břehu Rýna, třpytícího se ve svitu měsíce. „Německé sjednocení je jako Rýn“, řekl Kohl, „bez ohledu na to, jak moc se snažíte, přece je nemůžete zastavit.“ Gorbačov Kohlvi neodpověděl a Kohl – podle vlastního dodatečného zdůvodnění – si to vysvětlil jako znamení, že by Gorbačov jistě nestál v cestě německému sjednocení.

**Jinými slovy, rozhodnutí přetvořit Evropu podle systému koncentrických kruhů, s Německem v jejím středu, diktujícím politiku „periferním“ státům, bylo pečlivě připraveno jako kompenzace očekávané ztráty sovětské kontroly nad východní částí Evropy. Ve stejné době zcela příznačně všichni „euronadšenci“ varovali před**

## **nebezpečím „nacionalismu“, pokud se státy střední a východní Evropy osvobodí ze sovětského objetí.**

Němci se vrátili k myšlence Evropy koncentrických kruhů v roce 1994. Dva čelní politici CDU, Karl Lamers a Wolfgang Schäuble, publikovali politickou studii s názvem *„Betrachtungen zur europäischen Politik“*. Představili v něm koncepci „evropského jádra“, tvořeného Francií, Německem a zeměmi Beneluxu, coby vykonavatele nadvlády nad zbytkem EU. Byl to zřetelně stejný model jako předtím v roce 1989 a stejný jako později v roce 2000: „evropské jádro“ mělo mít právo určovat směr evropské integrace bez toho, aby také ostatní státy k tomu mohly říci své. Tato představa samotná byla také explicitně zdůrazněna během jednání o Maastrichtské dohodě. Tehdy bylo Britům řečeno, že pokud se budou snažit vetovat monetární unii, potom v ní přesto budou ostatní státy pokračovat, bez ohledu na již existující smlouvy.

Vyjádření Lamerse a Schäublea obsahovalo jednu velmi znepokojivou a varující větu. „Bez tohoto dalšího vývoje evropské integrace“, napsali, „by mohlo být pro Německo žádoucí nebo nezbytné z důvodů své vlastní bezpečnosti zajistit stabilizaci východní části Evropy na vlastní pěst a tradičními způsoby.“ Hrozba byla zřetelná: pokud Evropa nedá Německu, co požaduje, tj. kontrolu nad evropským aparátem, potom se samo vyváže ze struktury dohod a použije vojenskou sílu podle vlastního uvážení.

V roce 1996 vyšla další studie na stejné téma a od stejných autorů. Znovu byl zdůrazněn požadavek vlastní evropské vojenské kapacity. Studie požadovala integraci ZEU, jediné výlučně evropské vojenské organizace do EU, k čemuž došlo o čtyři roky později v roce 2000, kdy byl Javier Solana, bývalý generální tajemník NATO, současně jmenován vysokým zmocněncem EU pro zahraniční a bezpečnostní politiku a generálním tajemníkem ZEU. Evropa byla na cestě stát se supervelmocí.

Poslední ukáзка supervelmocenských pokusů Německa a EU se objevila ve studii profesora Wenera Weidenfelda z univerzity v Mnichově v roce 1998. Profesor Weidenfeld byl poradcem kancléře Kohla a proto jeho myšlenky znamenají mnohem více než jen osobní vyjádření. V *Neue Zürcher Zeitung* napsal 10. července 1998: „Vytvoření eura katapultovalo Evropu do postavení světové velmoci... Ale to, co Evropanům stále chybí, je schopnost uvažovat v politických kategoriích světové mocnosti... EU se rychle stává jedním z nejdůležitějších center globální architektury...“.

Když tedy Joschka Fischer přednesl v roce 2000 svůj projev, nebylo to nic nového pod sluncem. Namísto toho šlo o pokus obnovit francouzsko-německý sen o institucionalizaci jejich vedoucí role v EU odstraněním národního veta ostatních „menších“ států a přivlastnit si vojenskou úlohu, do které by ostatní státy nemohly zasahovat. Byla to ukázka mocenské politiky ve své nejsyrovější podobě.

Dohoda z Nice proto odstraní poslední zbývající stopy kontroly a překážek bezmezného rozšiřování exekutivních pravomocí velkých států. S odstraněnými národními vety a umenšenou úlohou EK, budou moci Francie a Německo řídit evropské záležitosti, jak se jim zlíbí bez toho, aby se zpovídaly jakýmkoliv voličům. Jak se zdá, konat jménem „Evropy“ má být dostatečným důkazem ušlechtilosti jejich činů. Odstraněním principu rovného evropského práva získají nejsilnější státy Evropy možnost jednat, jak se jim zlíbí. Po léta jsme slyšeli, že EU je nezbytná, aby držela Německo na uzdě. Nyní Německo obrátilo zasedací pořádek a snaží se upravit institucionální rámec tak, aby EU již nejen dále neomezovala jeho moc, ale stala se místo toho jeho mocenským nástrojem.

### **3. Charta základních práv**

V Nice je také navrženo vyhlášení Charty základních práv. Charta byla připravena v téměř utajených podmínkách mimo jakoukoliv veřejnou debatu. Ačkoli byla zveřejněna na internetu pár měsíců před plánovanou ratifikací, nikdy nebyla předložena žádnému voličstvu nebo parlamentu. Místo toho byla sepsána sborem, vedeným bývalým německým prezidentem (a bývalým předsedou německého Ústavního soudu) Romanem Herzogem. Členy sboru byli někteří poslanci EP i národních parlamentů a proběhlo zde také slyšení mnohých „lidsko-právních“ organizací, které v mnoha případech pobírají rozsáhlé příspěvky od evropských institucí (alespoň v jednom případě je to dokonce 100% podpora!).

Je zřejmé, že Charta povede k destrukci všech národních soudních pravomocí a podrobí veškeré národní politiky posudkům Evropského soudního dvora v Lucemburku. Jak už bývá typické pro podobné dokumenty, je Charta psána neurčitou vágní frazeologií. Na čem potom opravdu záleží, je samozřejmě způsob výkladu jednotlivých soudců. Jak, například, sladíte právo na informace s právem na soukromí, nebo právo na život s právem na potrat? Takové konflikty jsou podstatou soudních rozhodnutí a bez ohledu na to, jak přesná formulace bude použita v Chartě, jejím konečným záměrem je právě podrobení všech evropských a ná-

rodních zákonů rozhodovacím pravomocemi Nejvyššího soudu v Lucemburku.

Od prvopočátků Evropských společenství chápal soud v Lucemburku sám sebe jako jeden z hlavních motorů evropské integrace, ženoucí kupředu centralistickou a autoritativní koncepci evropského práva na základech vágně formulovaných závazků v preambulích dohod, jako je např. snaha podporovat „stále užší unii mezi národy Evropy“.

Díky soudním aktivitám Evropského soudního dvora operuje například evropské právo podle zdvojené doktríny „přímého efektu“ a „přímé aplikovatelnosti“. To v podstatě znamená, že

- evropské právo má přímý dopad na jednotlivce, tedy ne pouze na členské státy EU
- přímá použitelnost, nadřazená národní legislativě, je rozšiřována v souladu s direktivami EK.

To je také důvod, proč evropské právo – na rozdíl od práva jakékoliv jiné mezinárodní organizace – proniká přímo dovnitř národních soudních pravomocí a nechává jim – slovy Lamerse a Schäubleho z roku 1994, popisujícími národní suverenitu – jen „prázdnou skořápku“. Tato převaha evropského práva není nikde v dohodách zakotvena, to je důsledek pouhé soudní vyhlášky Evropského soudního dvora.

Za těchto podmínek je zřejmé, že jakákoliv Charta práv, ať už formálně zdůvodněná Evropským soudním dvorem či nikoliv, by jím byla brzy užívána jako kritérium pro posuzování veškerých národních politik. Je nepravděpodobné, že by soud připustil jakýkoliv jiný výsledek, když o jeho chování v posledních čtyřech dekáдах víme to, co víme. Důsledkem toho bude, že zákony, přijaté národním parlamentem, zvoleným a zodpovědným svým občanům, mohou být smeteny ze stolu skupinou soudců z Lucemburku.

Soudci Evropského soudního dvora nejsou v mnoha případech vůbec skutečnými soudci, ale jen politiky v důchodu. Například belgický soudce a bývalý ministr vnitra, nařídil předčasné propuštění pedofila, pornografa a vraha dětí Marca Dutrouxa z vězení a právě toto rozhodnutí mu umožnilo spáchat některé z jeho nejobornějších zločinů.

### **3. Závěr**

Za prvé: je často zmiňováno, že evropský model je nevyhnutelný a že není nic, čím by malé státy mohly zvrátit tento vývoj. To je ovšem ne-

smysl. Například Dánové, kteří jsou jedním z nejmenších národů v Evropě, hlasovali 24. září 2000 proti zrušení své národní měny. To se stalo navzdory masivní kampani na podporu eura, které se zúčastnily všechny hlavní politické strany, veškerý průmysl a odbory.

Švédsko mimochodem nikdy nepřijalo euro, přestože je mu to uloženo v podmínkách Maastrichtské dohody. Na rozdíl od Británie a Dánska si nikdy nevyjednalo žádnou výjimku – prostě má výjimku „de facto“. Nyní, když Dánové volili proti euru a švédská populace je vůči němu nepřátelsky naladěna, je pravděpodobné, že Švédové nikdy euro nepřijmou.

Za druhé, jak výše zmíněné body měly ukázat, snahy o uchopení moci jsou zde přítomny v konkrétní podobě. Není na nich však nic nevyhnutelného. Jejich uskutečnění závisí na určitých změnách v evropském právu a nebudou realizovány, pokud tyto změny budou odmítnuty. Ponechat rozrůstající se moc na evropském kontinentě bez demokratické kontroly není ničím, čemu by se nedalo zabránit. Takový vývoj nastane pouze, pokud pro něj budou vytvořeny podmínky. Je povinností každého demokrata, aby tomu čelil.

Konečně, nebezpečí současného vývoje je velké zejména pro malé státy, pokud se rozhodnou plout s přílivem a vstoupit do EU. Velká země, jakou je Británie, může stát sama o sobě (přestože stejné argumenty o izolaci země v takovém případě se používají v Británii úplně stejně jako v České republice). Menší země, pokud se zapojí do kompletní výbavy politiky EU, tedy „*acquis communautaire*“, budou jednoduše utopeny v cizí legislativě a z jejich národních orgánů budou odstraněny všechny pravomoci, kterými by se mohly něčemu bránit.

Všechny rady o tom, že malé státy budou mít větší vliv uvnitř EU než kdyby stály mimo ni, by měly být porovnány se skutečnými záměry mocnějších členů EU dělat si, co chtějí, ať s tím „periferní“ státy souhlasí, či nikoliv.

V těchto podmínkách by si malí kandidáti měli velmi vážně ujasnit, zda je pro ně lepší – mít stoprocentní kontrolu nad řízením svých domácích záležitostí nebo mít pouhou jednu dvacetinu podílu na kontrole řízení záležitostí celého kontinentu – zejména pokud tato zbývající část možného vlivu je nyní formálně i skutečně ohrožována.

*Přeložili Jan Zabradil a Zuzana Figerová*





# **The European Union and the Problems of Democracy: the potential consequences of the Nice treaty**

*By Dr. John Laughland*

The European Foundation

The forthcoming Nice treaty will continue the anti-democratic trend on which the European Union has been set for the last fifteen years or more. Already, the institutions of the European Union are largely impervious to democratic accountability (the so-called "democratic deficit"). When the Nice treaty is ratified, further powers will be centralised in the inter-governmental and supra-national institutions of the EU, to the detriment of national democratic accountability. While these developments are of concern to all democratic states in Europe, they should be of especial concern to small countries who are candidates for EU membership

The three most important areas which, it is proposed, Nice will address are:

- I. The principle of "flexibility" and the development of a "hard core"
- II. A charter of fundamental rights

There is a third important element, the end of the national veto and the extension of majority voting in the Council to all areas. But for the purposes of the constitutional analysis contained in this paper, this third element can be subsumed under the first.

## **The historical context**

Before discussing these proposals in detail, it is important to understand the past development of the EU. This will enable us to see the direction in which it is heading now.

The European Union is undemocratic for two main reasons. First, there is a predominance of institutions which are unelected. Second, the agenda in Europe is driven forward by national governments acting in

concert with one another, or in a cartel. This cartel operates against the democratic rights of national electorates.

The predominance of unaccountable institutions in the EU does not need to be emphasised. The principal ones are the European Commission in Brussels and the European Central Bank in Frankfurt. The role of the European Court of Justice in Luxembourg, which sees itself as a motor of European integration, is also important.

The Commission has numerous powers, of which the most important are the exclusive monopoly over initiating legislation and the generation and monitoring of secondary regulation. Competition policy is an area in which the Commission is judge, jury and executioner. This is why the Commission suffers from all the usual defects which accrue to unaccountable power: especially corruption and arrogance.

The creation of the European Central Bank, which took over the monetary affairs of the euro states on 1st January 1999, represents the second most important transfer of power from national bodies to an unaccountable supranational one. As with the Commission, the Bank is constitutionally independent, reflecting the underlying philosophy of the EU that it is better to be governed by an unaccountable administration than by democratically elected bodies. There are few greater discretionary powers in the hands of modern governments than the power over the money supply, and it is a power which carries immense political responsibilities with it. Yet this power is wielded completely unaccountably in the states which have adopted the euro.

However, the predominance of such unaccountable institutions in the EU should not distract attention from the fundamental constitutional anomaly of the EU. This is that European law is passed by the Council of Ministers, i.e. by the 15 national governments sitting in secret conclave. It is impossible to imagine a greater infringement of the principle of the separation of powers than to give extensive legislative power to executives in this way. This deformity is equivalent to a wholesale transfer of legislative power from a national parliament to its government, or to the institution of law-making by decree. In the words of a famous pamphlet written attacking the constitution of the 5th Republic in France by the then presidential candidate, later president, François Mitterrand, it is a "permanent coup d'état".

Between these two types of unaccountable institution, therefore,

political power in Europe is divided. Broadly speaking, we can say that the underlying ideology of European integration is to construct a system allowing national governments to escape from the restrictions of national parliamentary life and to allow instead all state power to devolve to the executive. It is for this reason that power in the EU is always discussed in terms of "decision-making" and never in terms of law-making. The unaccountable executive institutions like the Commission and the Bank are ultimately just creations of this usurpation of the rights of legislatures by European executives.

At no stage in the history of European integration has there ever been de-centralisation of power. This, indeed, is forbidden by the treaties, which requires member states to accept the "acquis communautaire" in full: de-centralisation of power is constitutionally impossible in the EU. Power is only ever ratcheted up further to the unaccountable centre.

## **I. The principle of "flexibility"**

The suggestion is now that the European Union should move towards a new kind of arrangement, whereby certain states would be allowed, if they choose, to integrate further leaving the other states to catch up later but never to veto their actions. This idea is particularly advanced by France and Germany.

In 2000, it was initially suggested by the German Foreign Minister, Joschka Fischer, who claimed to be speaking in a personal capacity when he addressed the Humboldt University in Berlin in May. He suggested that flexibility would allow certain states (he was widely understood to mean France, Germany, the Benelux countries, and maybe Italy) formally to found a European federation with a constitution. Other states would be allowed to join this group later but they would not be allowed to veto the direction laid down by the hard core.

This notion of creating a hard core of states has a much longer history, though. Indeed, the idea of a Europe of concentric circles was originally suggested by two officials in the German Federal Chancellor's office on 19th July 1989 ('*Das verhängnisvolle Irrtum eines Entweder-Oder: Eine Vision für Europa*' by Michael Mertes and Norbert Prill in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*). The date of publication is significant: it was just three weeks after a visit by the then Soviet leader, Mikhail Gorbachev, to Bonn. After dinner one evening, Kohl had taken him into the garden of the Chancellor's office and the two men had stood by the side of the Rhine

in the moonlight together. 'German unity is like the Rhine,' said Kohl. 'However hard you try, you cannot stop it from flowing on.' Gorbachev made no reply and Kohl – according to his own subsequent account of the event – took this as meaning that Gorbachev would indeed not stand in the way of German unity.

In other words, the decision to reconstitute Europe along a system of concentric circles, with Germany at the centre dictating policy to the 'peripheral' states was conceived *precisely in order to compensate for the expected loss of Soviet control over the Eastern part of Europe*. At this time, indeed, euro-cognoscenti were all warning of the dangers of 'nationalism' if the states of Central and Eastern Europe were liberated from the Soviet yoke.

The Germans returned to the idea of a Europe of concentric circles in 1994. Two leading CDU politicians, Karl Lamers and Wolfgang Schäuble, published a policy paper entitled *Betrachtungen zur europäischen Politik*. It introduced the concept of *Kerneuropa*, which meant France, Germany and the Benelux countries exercising a directorate over the rest of the EU. The same pattern was visible as had been in 1989 and as was to be the case in 2000: the 'hard core' was to have the right to determine the direction of European integration without other states being allowed to have their say. Indeed, this idea has itself been explicitly advanced during the negotiations over the Maastricht treaty, when the British were told that if they tried to veto monetary union, then the other states would go ahead with it anyway, outside the existing treaties.

The Lamers-Schäuble paper contained, however, one very menacing sentence. 'Without this further development of European integration,' they wrote, 'Germany could be required or tempted for reasons of her own security to ensure the stabilisation of the Eastern part of Europe on her own and in the traditional manner.' The threat was very clear: unless Europe gives the Germans what they want, control over the apparatus of the EU, then it will break loose from the structures of the treaties and use military force on its own.

1996 saw another paper on the same theme and by the same authors. Once again, the requirement was stressed for Europe to develop a military capacity. The paper called for the integration of the Western European Union, the only exclusively European military treaty organisation, into the European Union, which was to occur four years later in 2000

when Javier Solana, the former Secretary-General of Nato, was appointed simultaneously EU High Representative for Foreign and Security Policy and Secretary-General of the WEU. Europe was on the road to becoming a super-power.

A last indication of the super-power temptations of Germany/the EU came in a paper written by Professor Werner Weidenfeld of the University of Munich in 1998. Professor Weidenfeld was an adviser to Chancellor Kohl and so his ideas have more than personal significance. He wrote in the *Neue Zürcher Zeitung* on 10th July 1998, 'The creation of the euro has catapulted Europe into the status of a world power ... But what Europeans still lack is the ability to think in world power political categories ... The European Union is rapidly becoming one of the most important centres of global architecture.'

So when the Fischer speech came in 2000, little was new. Instead, the speech was a re-statement of the old Franco-German dream to institutionalise their leading role in the EU by removing the national veto from other 'lesser' states and to give themselves a military role over which other states would have no say. It was power-politics in its rawest form.

The Nice treaty, therefore, will remove the last remaining vestiges of control or restriction over the unfettered wielding of discretionary executive power by large states. National vetoes having been brushed aside and the role of the Commission having been reduced, France and Germany will be able to run European affairs as they fit and without having to answer to any electorate. Acting in the name of 'Europe' will be sufficient, it seems, to ensure the nobility of their actions. By removing the principle that EU law must be the same for all, Europe's most powerful states will be able to act as they like. For years, we have been told that the European Union is necessary to 'bind in' Germany. Now, however, the Germans have turned that tables and are setting about re-arranging the institutional framework so that the EU no longer represents a limit on their power but instead becomes a vehicle for it.

## **II. The Charter of Fundamental Rights**

It is also proposed at Nice to introduce a Charter of fundamental rights. The Charter has been drawn up in conditions of near secrecy and with absolutely no public debate whatever. Although published on a web site a few months before it is due to be ratified, the Charter has not been

submitted to any electorate or parliament. Instead, it has been written by a Convention chaired by the former President of Germany (and former President of the German constitutional court), Werner Herzog. Various MEPs and national representatives have also sat on the Convention, which held hearing with numerous 'human rights' organisations, many of whom are themselves in receipt of large subsidies (in at least one case, 100% of their income) from European institutions.

It is obvious that the Charter will destroy all independent national jurisdictions and subject all national policy to the say-so of the European Court of Justice in Luxembourg. In the nature of such documents, the articles of the Charter are phrased in a fairly broad way: what matters is obviously the interpretation put on them by judges. How, for instance, do you reconcile the right to information with the right to privacy, or the right to life with the right to abortion? Such conflicts are the very essence of judicial activity and, whatever the exact phrases used in the Charter, its principal effect will be to subject all European and national law and policy to a jurisdiction whose Supreme Court will be Luxembourg.

Ever since the European Communities were first founded, the Luxembourg court has explicitly understood itself to be one of the primary motors of European integration, driving forward a centralising and authoritarian conception of EC law on the basis of vague commitments in the preambles to the treaties, such as the desire to promote 'an ever closer union among the peoples of Europe'.

It is thanks to the judicial activism by the ECJ, for instance, that European law operates according to the twin doctrines of 'direct effect' and 'direct applicability'. These mean, respectively, that EC law has direct effect on individuals, i.e. not just on EU member states, and direct applicability even before national legislation has been amended in conformity with EC directives. This is why EC law, unlike the law of any other international organisation, penetrates into the very heart of national jurisdictions, rendering them – in the words used in 1994 by Lamers and Schäuble to describe national sovereignty – 'an empty shell'. This primacy of EC law is nowhere to be found in the treaties: it was the result of a simple act of judicial fiat by the ECJ.

Under such circumstances, it is obvious that any Charter of rights, whether formally justiciable or not under the ECJ, would soon be appropriated by it as a benchmark for judging all national policy. It is

inconceivable that the court would allow any other outcome, knowing what we do about its behaviour over the last four decades. The consequence of this is that a law voted by a national parliament, elected by and accountable to its people, could be struck down by a panel of judges in Luxembourg.

The judges on the ECJ are, in any cases, not really judges at all but instead retired politicians. The Belgian judge, for instance, is the former Interior Minister who ordered the early release from prison of the paedophile pornographer and child murderer, Marc Dutroux – a release which enabled him to commit some of his most grisly crimes.

### **III Conclusion**

First, it is often alleged that the European construction is inevitable and that there is nothing small nations can do to stand in the way of it. This is nonsense. The Danes are one of the smallest peoples in Europe and yet on 24th September, they voted against abandoning their national currency. This was in spite of a massive campaign in favour of the euro which united all mainstream political parties, all of industry and all of the trades unions.

Sweden, incidentally, has never adopted the euro even though it is obliged to do so under the terms of the Maastricht treaty. Unlike Britain and Denmark, it negotiated no opt-out but simply has one *de facto*. It is now very likely that the Swedes will never adopt their euro, since the Danes have voted against it and the population is hostile.

Second, as the above remarks should have shown, grabs for power are deliberate and concrete. There is nothing inevitable about them. They repose instead on certain changes in the law of the European Union, and they can be undone if those changes are refused. There is nothing inevitable about allowing power on the European continent to be wielded without democratic accountability. Such developments will occur only if they are allowed to occur. It is the duty of all democrats to stop them.

Finally, the danger of the current developments is especially great for small countries if they decide to swim with the tide and join the EU. A large country like Britain can, broadly speaking, fend for itself (although the same arguments about Britain being isolated are advanced in Britain as they are in the Czech Republic). Smaller countries, if they jo-

in the full panoply of the EU's policies, the so-called *acquis communautaire*, will be simply swamped with foreign legislation and have removed from their national state organs any powers to counter-act them. Any suggestion that small countries will have greater 'influence' inside the EU than out should be set against the declared intentions of the more powerful EU states to do what they like whether other peripheral countries agree or not.

Under such circumstances, smaller candidate countries should give very serious thought to whether it is better for them to have a 100% share in running their own affairs or a 1/20th share in running the affairs of the whole continent – especially if even that residual area of influence is now formally and genuinely under threat.



*Novela volebního zákona –  
dobrá, nebo špatná volba?*

(5. září 2000)



# Novela volebního zákona: dobrá nebo špatná volba?

*MUDr. Mgr. Ivan Langer*

místopředseda Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR

Dovolte mi, abych na úvod nejprve upřímně poděkoval organizátorům z Centra pro ekonomiku a politiku za pozvání na tento seminář. Každou podobnou příležitost velmi vítám. Moje radost z tohoto pozvání je však ještě znásobena skutečností, že zde dostávám jedinečnou příležitost fundovanému a zasvěcenému auditoriu znovu blíže osvětlit především osobní (stranicko-politický) pohled na celou problematiku, **a to zejména s ohledem na nejaktuálnější stav věci, tedy stav, kdy jsou části reformy – v důsledku ústavní stížnosti prezidenta republiky – pod drobnohledem Ústavního soudu.**

**Na úvod chci uvést 2 obecnější teze, které uvedou další části mého vystoupení.**

1. Jsem hluboce přesvědčen, že v diskusi na téma volební reformy bylo řečeno vše podstatné. Jak zastánci, tak odpůrci reformy měli při projednávání v obou komorách českého zákonodárského sboru, v diskusích politiků i odborníků, na stránkách novin a časopisů i v elektronických médiích dostatek prostoru vysvětlit své názory a pohledy, předložit své argumenty pro i proti. Někteří této příležitosti využili, jiní ne. Nakořím bylo o celém problému informováno objektivně, nestranně a odborně, to ponechám na uvážení každého z přítomných. **Mohu však konstatovat, že celý proces probíhal zcela pod kontrolou veřejnosti, že reforma nevznikala nijak pokoutně ani v přítomí stranických sekretariátů, jak se nám často snaží někteří odpůrci volební reformy namluvit.**

2. Přesto, co jsem před chvílí konstatoval, je ústavní stížnost podaná prezidentem republiky **novou příležitostí**, jak se k tématu „volební re-

forma“ znovu vrátit. Je to příležitost zareagovat novými argumenty na tento nový podnět pro diskusi a současně znovu **zopakovat základní výchozí fakta, principy a cíle volební reformy.**

**Výchozí fakta jsou následující:** Volby do Poslanecké sněmovny v roce 1998 přinesly nespočet důkazů o tom, že stávající volební systém do této komory se s konečnou platností vyčerpal. Jen namátkou jmenujme nemožnost sestavení stabilní a akceschopné většinové vlády, vysoký zisk antisystémové KSČM, pokusy o ustavení nepolitické či polopolitické vlády nebo vydírání ze strany méně úspěšných politických stran.

Připomínám-li výchozí fakta, nemohu nepřipomenout, že ODS na nevhodnost stávajícího volebního systému poukazovala prakticky od svého vzniku, že byla a je příznivcem zavedení relativního (jednokolového) většinového volebního systému. Pro zemi, jakou je Česká republika je totiž tento systém z mnoha důvodů nevhodnější – neexistují zde silné národnostní menšiny, nejsou zde přítomny ani výrazné náboženské rozdíly ani regiony s autonomistickou politickou orientací. Přes tyto nepopíratelné skutečnosti, zavedení jednokolového volebního systému dlouhodobě naráží na nesouhlas a odpor. Z mnoha důvodů, které nyní nechci detailně rozebírat. Odpor byl přítomen i po minulých volbách, kdy spolu dvě nejsilnější politické strany – ODS a ČSSD – začaly jednat o reformě některých ústavních a volebních principů. ODS tedy v rámci těchto jednání od varianty jednokolového většinového systému upustila. Definovala nicméně jasně principy a cíle, které musí volební reforma splňovat.

**Principy reformy** jsou dva:

- 1) srozumitelnost a logičnost celé reformy,**
- 2) posílení vazeb mezi voliči a jejich zástupci.**

Ad 1) První princip je v reformě zastoupen **sjednocením všech volebních systémů** určených pro volby do Poslanecké sněmovny, krajských zastupitelstev a zastupitelstev měst a obcí. (Velmi často se na to zapomíná) Toto sjednocení se projevuje ve dvou okruzích:

**a) v užití stejného systému rozdělování mandátů**

Zatímco dosud se při rozdělování mandátů používaly odlišné metody pro Poslaneckou sněmovnu a obecní zastupitelstva, nyní bude užívána tzv. vyrovnávací D'Hondtova metoda (volební dělitel) pro všechny zmíněné úrovně. Stejně tomu je i u voleb do krajských zastupitelstev.

## **b) ve vytváření volebních obvodů, které odpovídají stávajícímu územně správnímu uspořádání ČR**

Volební obvody – namísto dávno zrušeného krajského uspořádání z roku 1960 – nyní vycházejí z platného územně správního členění země do 14 krajů a okresů (v Praze městských částí). 35 nově ustavených volebních obvodů pro volby do Poslanecké sněmovny bude tvořeno jedním nebo více okresy, jež patří k jednomu novému kraji. (Jakýmsi vzorem se stal volební obvod Karlovy Vary tvořený třemi okresy Karlovarského kraje).

Ad 2) Druhý princip (na němž je volební reforma postavena), kterým je posílení vazby mezi voliči a volenými zastupiteli, je naplněn především výrazným zmenšením volebních obvodů. Podstatně se tak zvyšuje pravděpodobnost přímého kontaktu voličů jak s kandidáty, tak s jejich zvolenými poslanci. Výsledkem je **větší sebeidentifikace poslanců** s volebním krajem a s lidmi, kteří v něm žijí. To přináší řadu veskrze **pozitivních efektů**:

- Přímý kontakt ve svém důsledku posílí jak odpovědnost poslanců, tak jejich kontrolu ze strany voličů.
- Nový způsob přidělování mandátů zvýší vliv voličů na volbu konkrétních osob, neboť je odstraněno druhé skrutinium, ve kterém o zvolení jednotlivých kandidátů rozhodují stranické sekretariáty. Zvolení poslanců bude tedy po přijetí novely záviset pouze na vůli voličů.
- Důsledkem personalizace volby dojde ke zvýšení tlaku na žádoucí konkurenci uvnitř jednotlivých politických stran a následně ke zvýšení kvality zvolených zástupců. (Odpadne tzv. jízda průměrných jezdců v pelotonu za zády lídra.)

Tím jsem se již dostal k **cílům reformy**:

- 1) posílení odpovědnosti a kontroly poslanců,**
- 2) posílení vlivu voličů na výsledek voleb,**
- 3) zvýšení konkurence a kvality zvolených zástupců,**
- 4) oslabení extremistických (antisystémových) stran,**
- 5) snadnější vytváření programově pevných a stabilních většinových vlád.**

- Cílem je prostor pro vytváření vlád, složených maximálně ze dvou programově a ideologicky blízkých politických stran a nikoli z účelo-

vých slepenců programově různorodých stran, jež se spojují pouze za účelem dosažení matematické většiny,

- Cílem je stav, kdy Česká republika bude mít akceschopné a stabilní většinové vlády, o jejichž složení – politickém i personálním (včetně osoby premiéra) – budou v posledku rozhodovat pouze sami voliči.
- Cílem tedy **je přiblížení se ke konkurenčnímu modelu demokracie**, postavenému primárně na volné soutěži politických programů, na soutěži, kterou zprostředkují jednotlivé politické strany a jejich osobnosti

Tolik základní fakta, principy a cíle volební reformy.

Již jsem řekl, že ústavní stížnost prezidenta republiky přinesla nový prostor pro nové argumenty v diskusi nad volební reformou. Na skutečnosti, že jedna ze stran legislativního procesu došla k názoru, že reforma resp. její části jsou protiústavní, není nic neobvyklého. Za pozornost ovšem stojí charakter a kvalita argumentů, kterými byl tento názor podpořen. **Připouštím, že mé hodnocení kvality argumentů prezidenta republiky slovem „nepřesvědčivé“, je věcí subjektivního soudu jednoho z autorů volební reformy, a proto nemusí být Vámi obecně sdíleno.** Jinak je tomu v případě hodnocení charakteru argumentace obsažené v ústavní stížnosti. Po jejím přečtení jsem totiž nejen já získal pocit, že ji nepřipravovali ani renomovaní konstitucionalisté, ani renomovaní politologové, nýbrž že byla napsána se zřetelným **politickým podtextem**, s jasnou **politickou preferencí** a jako obhajoba jednoznačných **politických cílů**. Jinými slovy soudím, že z charakteru argumentů prezidenta republiky vyplývá, že mu nešlo ani tak o boj o ústavní principy resp. hodnoty demokracie, nýbrž o obranu zájmů několika zcela konkrétních politických subjektů.

**Odlišnost politických postojů ovšem ještě automaticky neznamená jejich ústavnost či protiústavnost.** Pokud se tedy autoři reformy liší ve svých politických názorech a postojích od politických názorů a postojů prezidenta republiky (a oni se liší), není možné z toho vyvodit závěr, že se tím nutně dostávají do konfliktu s ústavním pořádkem České republiky.

### **Toto své tvrzení se nyní pokusím prokázat na 3 konkrétních příkladech:**

1. Prezident navrhuje zrušit ustanovení, kterým se vytváří 35 volebních obvodů. Zdůvodňuje to tvrzením, že tímto ustanovením je porušena zásada poměrného zastoupení zakotvená v čl. 18 odst. 1 Ústavy. Argumentuje tak, že čím více mandátů se v daném obvodě rozděluje, tím je daný systém „poměrnější“.

Tento argument je ovšem argumentem chybným, neboť

- a) V ústavě je zakotveno nikoli zavedení co nejvíce poměrného systému, ale toliko to, že „volby do Poslanecké sněmovny se konají ... podle zásad poměrného zastoupení“.
- b) Důkazem, že systém 35 volebních obvodů nevybočuje z rámce poměrného zastoupení, je fakt, že za většinové jsou v odborné literatuře považovány systémy založené na tzv. relativní většině s použitím jednomandátových nebo vícemandátových obvodů, nebo systémy založené na absolutní většině ve dvoj- či vícekolových systémech, příp. tzv. alternativní hlasování. Ostatní systémy jsou obvykle považovány za proporcionální, i když mohou obsahovat většinové prvky různých forem a váhy. *Jako příklad je možno uvést německý volební systém, ve kterém je polovina poslanců volena v malých jednomandátových obvodech. Tento systém však není systémem kombinovaným, jak by se mohlo zdát, nýbrž je definičně považován za systém tzv. personalizovaného poměrného zastoupení. Jiným zabraničným příkladem je Španělsko. Španělská ústava v čl. 68 odst. 3 jasně říká, že volby se konají podle zásad poměrného systému, a přesto má zdejší proporční volební systém obzvláště výrazné většinové prvky (d'Hondtovův volební dělitel + velmi malé volební obvody).*
- c) Dalším důkazem zachování principu poměrného zastoupení je skutečnost, že podle nové úpravy se mandáty i nadále rozdělují na základě kandidátních listin politických stran, hnutí nebo koalic. Dalším (a jistě ne posledním) argumentem proti prezidentovu tvrzení je již samotná skutečnost, že jsou užívány techniky jako systém volebního dělitele, uzavírací klauzule apod., jež jsou typické právě pro systémy poměrného zastoupení.

Na tomto místě dále připomínám, že Ústava ČR nijak blíže nespécifikuje podobu poměrného systému, tedy ani to, zda má jít o tzv. systém

čistý či nějak modifikovaný. Tuto věc ponechává zákonodárci, který tedy může užít velmi pestrou škálu nejrůznějších forem úprav a korekcí proporcionálního systému, a to přirozeně také ve směru k zavedení jistých většinových prvků. Koneckonců již některé současné úpravy, především volební klauzule, takovými prvky jsou. A ještě je nutné připomenout, že také Ústavní soud ve svém nálezu č. 88/1997 Sb. uvádí, že „je z hlediska principu reprezentativní demokracie přípustné zabudovat do volebního mechanismu určité integrační stimuly tam, kde pro to existují závažné důvody“.

2. Prezident republiky dále napadá ustanovení o výpočtu mandátů připadajících na jeden volební obvod. Poukazuje přitom na údajný rozpor s principem rovnosti volebního práva daným čl. 18 odst. 1 Ústavy, neboť podle něj budou mít voliči ve volebním kraji s menším počtem voličů „silnější“ hlas, než voliči v ostatních krajích. I zde je třeba říci, že se prezident republiky mylí:

- a) rovnost volebního práva je zajištěna tím, že každý občan splňující s volebním právem má jeden hlas, se kterým musí být při sčítání nakládáno stejně jako s hlasy občanů dalších. Skutečnost, že k zisku mandátu je obvykle třeba odlišný počet hlasů, je zcela přirozená (viz. např. nestejná velikost volebního obvodu či nestejná volební účast při volbách do Senátu nebo při pohledu do zahraničí – zvýhodnění skotských voličů při volbách dolní komory britského parlamentu apod.),
- b) Napadá-li prezident údajně porušení rovnosti volebního práva, spočívá jeho omyl dále v tom, že výrazná nerovnost v síle voličských hlasů byla paradoxně přítomna do přijetí reformy, neboť počet mandátů ve volebních krajích se pohyboval v neuvěřitelném intervalu 15 až 40 mandátů. Reforma naopak přináší významné srovnání velikosti volebních krajů, co do počtu mandátů, a to od 4 do 8 a tím i výrazné srovnání síly voličských hlasů. (V tomto smyslu je reforma vůči voličům podstatně spravedlivější, než tomu bylo v minulosti),
- c) Mininální počet čtyř mandátů ve volebním obvodu byl do reformy jejími tvůrci začleněn zcela záměrně, a to právě proto, aby byl podpořen princip poměrnosti, neboť jsme se domnívali, že právě zde by mohla vést jedna z hranic odlišujících většinové a proporcionální volební systémy,



d) Hranice čtyř mandátů je navíc pouze pojistkou, neboť dle dostupných propočtů k nutnosti její aplikace může dojít pouze ve výjimečných případech (v případech výjimečné volební absence v některém z obvodů).

3. Poslední část ústavní stížnosti, na kterou bych chtěl upozornit, je prezidentův návrh na zrušení ustanovení o postupu politických stran, hnutí a koalic do skrutinia. Prezident republiky zde hovoří o porušení čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny základních práv a svobod, které pojednávají o volné soutěži politických stran. Domnívá se, že zavedení tzv. aditivního kvóra (5, 10, 15, 20 %) pro volební koalice je narušením rovnosti šancí politických stran na úspěch.

Byla to však právě ona rovnost volebních šancí resp. rovnost podmínek pro různé volební subjekty, co bylo hlavním důvodem, proč bylo toto ustanovení do novely vloženo. Strany mohou i nadále zcela svobodně uzavírat jakékoli koalice, včetně koalice volební. **Neexistuje však jediný relevantní důvod, proč by strany, které volební koalicí uzavřou měly být zvýhodněny oproti stranám, jež se rozhodly do voleb vstoupit samostatně, jak je tomu dosud.** Argumenty prezidenta republiky o prospěšnosti malých (vznikajících) politických stran jsou zcela nepřesvědčivé. Velikost resp. spíše malost strany přece neznačí jakoukoli výjimečnost, či snad dokonce větší etičnost, kvalitu nebo přínos pro společnost. V parlamentní demokracii, založené na volné soutěži politických stran, jsou to přece pouze a jedině voliči, kteří rozhodují o úspěchu či neúspěchu té či oné strany. Úlohou zákonodárce je v tomto případě jediná věc – zajištění rovných a předem známých podmínek pro všechny účastníky politické soutěže. *(Připomínám, že např. v Maďarsku jsou kvóra pro koalice 5 %, 10 %, 15 %, a že v Estonsku jsou předvolební koalice zcela zakázány. Ani jedna z těchto zemí přitom není vylučována z Rady Evropy pro porušování principů demokracie)*

Co říci závěrem?

Ve svém vystoupení jsem chtěl zopakovat základní fakta, principy a cíle volební reformy. Současně bylo mojí ambicí prokázat, že ústavní stížnost prezidenta republiky vykazuje nepřesvědčivou argumentační kvalitu. Mojí ambicí rovněž bylo přednesení důkazů o tom, že tato ústavní stížnost je více prezentací politických postojů hlavy státu, než důkladnou politicko-konstitucionalistickou analýzou volební reformy.

Předpokládám, že následná diskuse prokáže, nakolik jsem byl či nebyl ve své snaze úspěšný. Stejně tak předpokládám, že na otázku, zda novela volebního zákona je dobrou nebo špatnou volbou, nemusím odpovídat. Můj názor, plynoucí z mého vystoupení, je myslím, naprosto zřejmý.

# Prezident a změna volebního systému

*PbDr. Zdeněk Koudelka, PhD.*

poslanec Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR

Dne 15. 7. 2000<sup>1</sup> podepsal prezident návrh na zrušení některých ustanovení volebního zákona ve znění novely přijaté Parlamentem na návrh vlády z iniciativy ČSSD a ODS (dále jen volební zákon).<sup>2</sup> Předmětem prezidentova podání je nesouhlas s:

1. zvětšením počtu volebních obvodů (krajů)<sup>3</sup> z 8 na 35 (§ 27, přílohy 1 a 2 volebního zákona),
2. zavedením systému nového volebního dělitele (§ 50 ods. 1 volebního zákona),
3. stanovením minimálního přidělu mandátů pro volební obvod na 4 (§ 48 ods. 4 volebního zákona),
4. zavedením jednotné uzavírací klauzule pro strany ve výši 5 % bez ohledu na to, zda kandiduje sama nebo maximálně v rámci koalice čtyř stran – sčítací klauzule (§ 49 ods. 1 a 3 volebního zákona).

V následujícím textu se budeme zabývat jen problematikou počtu volebních obvodů a zavedením nového volebního dělitele, protože zrušením dotčených ustanovení nebude moci být naplněn účel přijetí zákona (vytvoření většinové vlády maximálně z koalice jedné velké a jedné malé strany) a volby nebude moci podle volebního zákona vůbec provést. Parlament by musel přistoupit k nové zákonné úpravě.

V případě zrušení ustanovení o minimu mandátů ve volebním obvodu

---

1 Návrh byl Ústavnímu soudu doručen 17. 7. 2000 a tímto dnem bylo zahájeno řízení pod čj. Pl.ÚS 34/2000. Vyjádření k návrhu obhajující vůli Parlamentu dal předseda Poslanecké sněmovny Václav Klaus dne 22. 8. 2000. Později podala proti tomuto zákonu skupina senátorů rovněž návrh na zrušení části zákona.

2 Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ve znění zákona č. 204/2000 Sb. Blíže o tvorbě změny volebního zákona Zdeněk Koudelka: Změna volebního systému, Politologický časopis 1/2000, s. 90–95 a K diskuzi o změně volebního systému, Časopis pro právní vědu a praxi 2/2000, s. 241–245.

3 Z hlediska teoretického je použito označení volební obvod, i když zákon hovoří o volebních krajích, čímž jednak převzal označení dosavadní vycházející z 8 správních krajů a jednak se tím odlišuje územní jednotka pro volby do Poslanecké sněmovny od územní jednotky pro volby do Senátu, kterou zákon výslovně označuje jako volební obvod.

a jednotné uzavírací klauzuli nebude muset být provedena zákonná změna a volební zákon bude plnit svou funkci základního předpisu pro provedení voleb do Poslanecké sněmovny.

Prezident nemůže navrhnout Ústavnímu soudu zrušení zákona z hlediska svého politického nesouhlasu (k tomu slouží prezidentské veto), ale jen z hlediska neústavnosti. V případě počtu volebních obvodů a nového systému volebního dělitele namítá rozpor s ústavní zásadou, že volby Poslanecké sněmovny jsou založeny na zásadě poměrného zastoupení.<sup>4</sup> Blíže však tuto tvrzení neodůvodňuje.

## 1. Počet volebních obvodů

Prezident považuje zvýšení počtu volebních obvodů za prvek, který vychyluje volební systém k většinovému volebnímu systému. Z hlediska ústavnosti je podstatné, zda je volební obvod poměrný či většinový, nikoliv jeho možné vychýlení.

Je obvyklé, že mohou v obou volebních systémech být zaváděny prvky, které působí tak, že v poměrném systému narušují absolutní poměrnost (uzavírací klauzule, určité formule volebního dělitele, zaručená minima mandátů) a ve většinovém naopak (různé volební katastry<sup>5</sup>, povinné zastoupení určitých skupin). Počet volebních obvodů a počet v nich přidělovaných mandátů sám o sobě neurčuje, zda je systém poměrný či většinový.

I ve většinovém volebním systému může být v jednom volebním obvodu rozdělováno více mandátů, byť typické jsou jednomandátové obvody. Voliči však mají tolik hlasů, kolik je volených mandátů a ty jsou všechny přiděleny jen jedné vítězné straně (pokud jsou voleni stranické kandidátky), anebo kandidátům podle absolutního počtu získaných hlasů bez ohledu na počet hlasů pro kandidátní listiny.<sup>6</sup>

4 Čl. 18 ods. 1 Ústavy č. 1/1993 Sb.

5 Např. v roce 1905 byla Moravským zemským sněmem v rámci jazykového vyrovnání tzv. moravským paktem přijata reforma volebního zákona do sněmu, která zavedla rozdílné volební obvody (národní volební katastry) a seznamy voličů zvlášť pro německy a česky mluvící Moravany (národní seznamy voličů). Rozdělena byla též většina z celkového počtu 151 mandátů obsazovaných volbou německy a česky mluvícími Moravany. Řešil se tak trvalý národnostní konflikt, kdy ve volebním boji nesoupeřily německé a české strany, ale německé strany s německými stranami a české s českými, což zmiřňovalo nacionální nepřátelství v kampani. Národnostně nerozdělených bylo jen 30 mandátů ve velkostatkářské volební kurii, 6 mandátů pro obchodní a živnostenské komory a virilní mandáty římskokatolického olomouckého arcibiskupa a brněnského biskupa. Většinový volební způsob byl tak deformován k poměrnému zastoupení z hlediska jazykového složení poslanců sněmu. Reforma měla úspěch a zabránila paralyzování Moravského zemského sněmu tak, jak se tomu stalo v Čechách 1908–13 a nastolení vládní správy tzv. anenskými patenty z 26. 7. 1913, kdy Český zemský sněm nahradila jmenovaná zemská správní komise.

6 Je to tak např. ve volbách obecních zastupitelstev na Slovensku podle zákona č. 346/1990 Sb., o volbách do orgánů samosprávy obcí.

V poměrném systému musí být zajištěna možnost, aby v jednom volebním obvodu bylo zajištěno rozdělení mandátů pro více stran. Poměrný volební systém nelze tedy zavést v jednomandátových volebních obvodech. Již ve dvoumandátových volebních obvodech je teoreticky zajištěné, aby mandáty získaly dvě různé strany a vítěz by tedy nezískával všechny mandáty.<sup>7</sup>

Je to však velmi nevhodné, neboť záleží na konkrétním stranickém systému, jak by se dvoumandátové obvody chovaly. Pokud by dominovala jedna strana nad ostatními, pak zřejmě všechny mandáty získá ona, pokud je stranický systém tvořen dvěma velkými stranami, pak zpravidla budou mandáty rozděleny mezi těmito stranami 1:1.

Již s ohledem na starou římskou zásadu, že tři jsou kolektiv, je poměrnost volebního systému zaručena při minimu tří rozdělovaných mandátů ve volebním obvodu. Mohou je tak získat až tři různé strany.

Prezident ve svém podání vůbec neupřesnil, kolik mandátů je potřeba rozdělit ve volebním obvodu, aby šlo podle něj o poměrný volební systém. Prezidentu se může nelíbit zvolené rozdělení státu do volebních obvodů, nicméně ústavní direktiva o poměrnosti volebního systému je zachována při minimálním počtu 3 mandátů rozdělovaných ve volebním obvodu, které mohou získat 3 různé strany.<sup>8</sup>

Při tvorbě novely volebního zákona bylo přijato jako minimum pro obvod přidělení 4 mandátů z hlediska procesní jistoty pro předpokládané posuzování zákona Ústavním soudem. Minimum 4 bylo u nejmenších obvodů dáno nejen zákonem, ale i faktickou velikostí, kdy by i v nejmenších volebních obvodech podle voleb 1996 a 1998 byly přiděleny alespoň 4 mandáty.

V případě, že by Ústavní soud zrušil daný počet 35 volebních obvodů, je možné jejich počet zvýšit, aniž by se narušil původní cíl novely – posílit strany s velkým ziskem hlasů.<sup>9</sup> Při diskusích o počtu volebních obvodů odpůrci jejich zvýšení navrhovali 14 podle počtu nových samosprávných krajů.

---

7 K charakteristikám většinového volebního systému patří to, že vítěz bere vše. Tam, kde tomu tak není, již je možné hovořit o poměrném volebním systému. Výjimkou potvrzující pravidlo je rozdělování více mandátů ve většinovém relativním systému tak jako již ve zmíněných komunálních volbách na Slovensku.

8 V návrhu zákona bylo dáno jako minimum 4 mandáty z důvodu předběžné opatřnosti pro případ posuzování této otázky Ústavním soudem.

9 Ze zrušení ustanovení o počtu volebních obvodů nelze vyvozovat tvrzení, že by existoval jeden volební obvod pro celý stát. I jeden volební obvod vyžaduje pozitivní úpravu v zákoně včetně řešení volebních orgánů.

Zde je nutné říci, že v nejmenším Karlovarském kraji by se rozdělovalo na základě výsledků voleb 1996 i 1998 šest mandátů. Teoreticky by tedy mohla být republika rozdělena na volební kraje po 6 mandátech, což znamená při 200 poslancích na 33 volebních krajů. Jde tedy o minimální rozdíl proti stávajícímu stavu.<sup>10</sup>

Pokud by se měl zvýšit počet rozdělovaných mandátů ve volebních obvodech nad 6, pak nebude moci být dodrženo pravidlo, že volební obvody nebudou překračovat hranice krajů a malé samosprávné kraje (Karlovarsko, Liberecko) by byly spojeny s územím kraje jiného. Cíl nového systému by šlo zachovat i při poklesu počtu volebních obvodů pod 30.

*Závěr: poměrný volební systém je dán při minimálním počtu 3 mandátů rozdělovaných ve volebních obvodech. Při zrušení počtu volebních obvodů Ústavním soudem lze zachovat cíl volební změny stanovením nižšího počtu obvodů.*

## 2. Nový typ (formule) volebního dělitele

Po zkušenostech s dvouskrutiniovým systémem Hagenbach-Bischoff byl zvolen poměrný systém<sup>11</sup> na základě volebního dělitele. Systém volebního dělitele, který nevyžaduje druhé skrutinium, se používá v komunálních volbách ve variantě Saint Laguë. Je to systém založený na tom, že počet získaných hlasů kandidátů se postupně dělí určitými čísly a mandát získá strana, která má větší výsledek dělení. V dělení se postupuje, dokud nejsou rozděleny všechny mandáty. Různost variant volebního dělitele spočívá v různosti řady dělitelů. Variant volebních dělitelů je řada. Z evropské volební teorie známe tyto typy volebních dělitelů:

---

10 Nízký počet mandátů do 5 byl rozdělován i ve volebním kraji Bratislava při volbách do Sněmovny lidu Federálního shromáždění 1990 a 1992 podle zákona č. 47/1990 Sb., o volbách do Federálního shromáždění. Přitom nikdo nezpochyboval poměrnost volebního systému, a to ani prezident Václav Havel, který zákon podepsal (podle ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci však neměl právo veta). Rovněž není zpochybováno to, že je u nás zaveden poměrný volební systém do obcí volebním dělitelem Saint Laguë, když nejmenší počet zastupitelů je 5 (malých obcí je značná část) a v obcích větších, kde se volí více než 20 zastupitelů může rada vytvořit volební obvody s minimem 5 mandátů podle § 9 ods. 3 zákona č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích.

11 V textu je slovo systém používáno promiskuitně jednak pro označení poměrného a většinového systému, tak i jednotlivých typů poměrného systému. Stejně promiskuitně se tak slova volební systém používají v běžné i odborné komunikaci. Jan Filip se sice snaží volební systém chápat širěji a to buď jako souhrn všech společenských vztahů vznikajících při přípravě, organizaci, provádění a kontrole voleb nebo jako systém zahrnující volební formuli, počet mandátů volených celkem i rozdělovaných ve volebních obvodech, vázanost kandidátek, rozsah všeobecnosti volebního práva, existenci umělé uzavírací klauzule, počet skrutinií, financování účasti ve volbách a pravidla volební kampaně. Tedy jednotlivé typy volebních dělitelů označuje jen za formule, ale ani sám tak nečiní důsledně a hovoří o systému d'Hondtově, systému Imperialiho ap. – O účelovosti a věcných argumentech při novelizaci volebních předpisů, s. 247. Srovnej s Jan Filip: Ústavní právo 2, Brno 1994, s. 63–64.

1. **d'Hondt**: dělení řadou 1, 2, 3 a dále celými čísly.
2. **Imperiali** (Gérardon)<sup>12</sup>: dělení řadou 2, 3, 4 a dále celými čísly.
3. **Belgický Imperiali**: dělení řadou 1, 1,5, 2, 2,5 a dále řadou zvýšenou vždy o 0,5.
4. **Saint-Laguë**: dělení řadou 1, 3, 5 a dále celými lichými čísly.
5. **Modifikovaný Saint-Laguë** (vyrovnávací metoda): 1,4, 3, 5 dále celými lichými čísly.<sup>13</sup>
6. **Dánský typ**: dělí se řadou 1, 4, 7, 10 a dále celými čísly zvýšenými o 3.
7. **Huntington** (Hill, metoda rovných poměrů): dělí se řadou čísel získaných druhou odmocninou výpočtu  $n(n-1)$ , kdy  $n$  jsou postupně čísla 1, 2, 3 a dále celá čísla. Při tomto typu volebního dělitele každá strana získá alespoň 1 mandát. Při  $n=1$  každá strana získá mandát.<sup>14</sup>

Z americké ústavní teorie známe volební dělitele Adamsův, Hillův, Deanův, Seatonův, Websterův, Jefferrsonův.<sup>15</sup> Z výše uvedeného plyne, že typů volebního dělitele je velké množství. Vždy však jsou všemi teoretiky řazeny k volbám založenými na zásadě poměrného zastoupení.

Z jednotlivých typů volebního dělitele byly při tvorbě nového volebního zákona diskutovány zvláště d'Hondt navrhovaný ČSSD a Imperiali navrhovaný ODS, které se liší v prvním čísle volebního dělitele (d'Hondt 1; 2, 3..., Imperiali 2; 3; 4...). d'Hondt méně preferuje větší politické strany než Imperiali, nesplňoval však základní politické zadání vytvoření větší nové koalice z jedné velké a jedné malé strany ve volbách 1996 a 98.

V rámci diskusí pak komise zástupců ČSSD a ODS dospěla ke kompromisu navrženému Zdeňkem Koudelkou, kdy řada dělitelů začínala

12 Autorem řady 2, 3, 4 ... je belgický poslanec Gérardon, i když se vžilo (pro autora textu z neznámých důvodů) označení Imperiali. Belgický senátor Imperiali je autorem typu označeném v textu jako belgický Imperiali. Zde odkazují na článek Jan Filip: O účelovosti a věcných argumentech při novelizaci volebních předpisů, s. 246. Podle J. Filipa dále odkazují na tisk č. 5 ze schůze 9. 11. 1920 belgického Senátu a studii Silvio Furlani: Procedimenti elettorali e rappresentanza territoriale, Nuovi studi politici 4/1985, s. 52, 57n.

13 První číslo dělení 1,4 uvádí Jan Filip: Základy státovědy, Brno 1994, s. 96 a O účelovosti a věcných argumentech při novelizaci volebních předpisů, Časopis pro právní vědu a praxi 2/2000, s. 247, a Tomáš Lebeda: Vládní stabilita v ČR a volební systém poměrného zastoupení, in Politologický časopis 2/1998, s. 118. Naproti tomu uvádí číslo 1,43 Oskar Krejčí: Kniha o volbách, Praha 1994, s. 124).

14 Tato metoda se používá v USA nikoliv pro vlastní volby, kdy je použit jednokolový systém relativní většiny, ale pro přidělení počtů poslanců Sněmovny reprezentantů jednotlivým státům, kdy každý z nich má zastoupení alespoň 1 poslancem, i když by podle počtu obyvatel neměl na zastoupení vycházet z poměrné zásady nárok (Aljaška, Wyoming).

15 O zmatcích ve volební teorii svědčí i rozdílnost názvosloví. Irský systém je nazýván též jednosměrným přenosným hlasováním nebo Hare-Clarkovou metodou. Bádenský systém je nazýván metodou automatického čísla. D'Hondt je nazýván též metodou největšího průměru. Australský systém metodou alternativního hlasování. Huntingtonův či Hillův systém je nazýván formuli rovných proporcí či metodou rovných poměrů. Blíže Jan Filip: O účelovosti a věcných argumentech při novelizaci volebních předpisů, Časopis pro právní vědu a praxi 2/200, s. 246. Oskar Krejčí: Kniha o volbách, Praha 1994, s. 124.

číslem 1,4 (diskutováno i 1,5 a druhá odmocnina ze 2, což je 1,414213562373) a následně pokračovala již celými čísly 2, 3, 4... V závěru jednání bylo přistoupeno na to, že prvním dělitelem bude číslo 1,42 jako nahoru zaokrouhlená odmocnina ze dvou.<sup>16</sup> Tento kompromis byl označen pracovním jako Koudelka a v tolerančních dohodách jako vyrovnávací d'Hondt<sup>17</sup>.

Komise došla k novému volebnímu děliteli samostatně a nebylo ji známo, že by se někde používal, vzhledem k velké variabilitě volebních dělitelů to však nelze vyloučit. O novém volebním děliteli bylo rozhodnuto, že bude použit nejen při volbách Poslanecké sněmovny, ale též při volbách zastupitelstev krajů a obcí.<sup>18</sup>

Nový volební dělitel nebyl do právního řádu zaveden až změnou zákona o volbách do Parlamentu, ale již zákonem o volbách do zastupitelstev krajů. Je s podivem, že proti zavedení nového typu volebního dělitele totožným dělitelem do Poslanecké sněmovny neprotestoval prezident Václav Havel, který zákon o volbách do zastupitelstev krajů podepsal, ani KDU–ČSL a Unie svobody, které tento zákon podpořily v Poslanecké sněmovně i Senátu.

Závěr: každý typ volebního dělitele je v rámci poměrného volebního systému. Na světě existují desítky typů poměrného volebního systému, které v různém poměru převádějí získané hlasy pro strany na počty mandátů. Nový typ pro volby Poslanecké sněmovny je originálním, ale nikoliv extrémním ve známých typech volebních dělitelů.

---

16 Samo zokrouhlení nerespektuje matematická pravidla, kdy čísla 1–4 se zaokrouhlují dolů a 5–9 nahoru. V právním řádu se však matematická či jiná obdobná pravidla použijí jen, pokud zákon výslovně nestanoví jinak. V tomto případě tomu tak je stejně jako např. při zaokrouhlování daňového základu (na celé 100 dolů) podle § 16 ods. 1 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů či zaokrouhlování daně na celé koruny dolů podle § 46a zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.

17 Toto označení bylo použito na návrh Z. Koudelky podle vzoru vyrovnávací metody – modifikovaného Saint Laguë, kdy Saint Laguë vychází z dělení lichými čísly (1, 3, 5, 7...), zatímco vyrovnávací metoda – modifikovaný Saint Laguë nejprve dělí číslem 1,4 a následně lichými celými čísly počínaje 2, čímž se ztěžuje přístup malých stran k prvnímu mandátu (Číslo 1,4 uvádí Jan Filip: *Základy státovédy*, Brno 1994, s. 96, a Tomáš Lebeda: *Vládní stabilita v ČR a volební systém poměrného zastoupení*, in *Politologický časopis* 2/1998, s. 118, naproti tomu uvádí číslo 1,43 Oskar Krejčí: *Kniha o volbách*, Praha 1994, s. 124). Označení vyrovnávací d'Hondt bylo dále použito z důvodu, že první dělitel 1,42 se více zaokrouhlováním blíží číslu 1 použitému u d'Hondta než číslu 2 u Imperialiho. Také toto označení spíše politicky vyhovuje usnesení Ústředního výkonného výboru ČSSD z r. 1999, jenž požadoval d'Hondta, i když to není klasický d'Hondt. V obecné části důvodové zprávy k vládnímu návrhu novely zákona o volbách do Parlamentu je systém označen jako modifikovaný d'Hondt (tisk Poslanecké sněmovny č. 585, 3. volební období), v obecné části důvodové zprávy k vládnímu návrhu novely zákona o volbách do zastupitelstev v obcích pak jako upravený d'Hondt (tisk Poslanecké sněmovny č. 584, 3. volební období).

33 § 43 ods. 3 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů. Vládní návrh změny zákona o volbách zastupitelstev v obcích – tisk Poslanecké sněmovny č. 584, 3. volební období.



# Novela volebního zákona a problém ústavnosti

*JUDr. Miloš Matula, CSc.*

Ústav státní a práva Akademie věd ČR

Novela volebního zákona<sup>1</sup> představuje značně kontroverzní téma z politického hlediska. U zákonné úpravy tak značného významu pro politický vývoj je to zcela pochopitelné a stejně tak pochopitelné je, že volební zákon je pečlivě zkoumán z hlediska ústavního. Problém může představovat vzájemné odlišení ústavního, resp. ústavně právního hlediska na jedné straně a politického hlediska na druhé straně při hodnocení.

Z hlediska vztahu právní a politické stránky posuzování volebního zákona existuje dvojí riziko. První riziko spočívá v nahrazování ústavní argumentace argumentací politickou v tom smyslu, že určité řešení je politicky předurčeno a nemusí být dále analyzováno z hlediska možných důsledků. Druhé riziko působí spíše v opačném směru, tedy v úsilí nalézt ústavní zdůvodnění pro výhrady převážně politického charakteru.

Základním předpokladem pro věcnou diskusi o modelech volebního zákona je tedy především rozlišení ústavního a politického aspektu problematiky do té míry, do jaké je to z hlediska ústavního práva jako právního základu politických vztahů možné. Současný stav politické kultury v ČR podmiňuje, že se tak bohužel děje nepříliš často.

Z ústavního hlediska má pro hodnocení volebního zákona význam především čl. 18 Ústavy, který stanoví, že volby do Poslanecké sněmovny se konají podle zásad poměrného zastoupení. Je tedy podstatné, zda se schválená volební reforma stále pohybuje v mezích poměrného volebního systému. V tomto ohledu zaslouží pozornost již sama formulace "podle zásad poměrného zastoupení". Z této formulace vyplývá, že Ústava nevyžaduje uplatnění poměrného volebního systému

---

<sup>1</sup> Zákon, kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 212/1996 Sb., a nálezu Ústavního soudu uveřejněného pod č. 243/1999 Sb., zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, ve znění pozdějších předpisů

v jeho striktní, čisté podobě, nýbrž připouští také modifikace poměrného systému, pokud ještě zůstává zachována jeho podstata. S touto interpretací je v souladu i dosavadní volební zákonodárství a ústavní praxe, protože již samo stanovení 5% uzavírací klauzule (rozdělení mandátů se nemůže účastnit strana, která nezískala alespoň 5 % hlasů v celostátním měřítku) představuje zřetelnou modifikaci poměrného volebního systému.

Nyní schválená volební reforma přináší jako základní změnu výpočet rozdělování mandátů podle modifikované d' Hondtovy formule, čímž se nová volební formule ocitá mezi formulí rozdělování mandátů podle d' Hondta (volební dělitel v řadě 1, 2, 3, 4...) a mezi formulí rozdělování mandátů ne zcela správně, avšak obvykle nazývanou jako Imperialiho (volební dělitel v řadě 2, 3, 4, 5...). Tyto formule jsou obecně v ústavní teorii hodnoceny jako způsoby výpočtu mandátů v poměrném volebním systému a jejich použití není považováno za aplikaci systému většinového ani za uplatnění systému přechodného mezi poměrným a většinovým.

Podstata většinového volebního systému spočívá v získání mandátu za volební obvod kandidátem, který obdržel většinu hlasů, ať již absolutní (více než 50 %) nebo relativní (více než ostatní), podle druhu většinového systému. Této definici nový volební systém zjevně neodpovídá, je stále založen na rozdělení mandátů v proporcí k počtu získaných hlasů, byť i s modifikacemi, které při praktickém provedení zvýhodňují větší strany.

V žádném případě ovšem nejde o nestandardní volební formuli, protože novost formule spočívá pouze v kvantitativním přechodu mezi dvěma běžně uznávanými formulami, d' Hondtovou a Imperialiho (prvním číslem v nové formuli je 1,42 a dále řada pokračuje 2, 3, 4...), jak již bylo naznačeno.

Poměrnost volebního systému by mohla být narušena i jeho faktickou přeměnou na většinový systém v důsledku příliš malých volebních obvodů, resp. volebních obvodů, kde je voleno tak málo kandidátů, že lze jen obtížně hovořit o uplatnění proporcionálního hlediska. Podle schválené novely volebního zákona však na jeden volební obvod připadá v průměru 5,7 mandátů, přičemž minimální počet mandátů, uplatněný při reálném vytváření volebních obvodů jen výjimečně, činí 4. Rovněž v tomto smyslu lze stěží pokládat nový volební systém za většinový nebo za přechodný mezi poměrným a většinovým.

V důsledku uplatněného způsobu rozdělování mandátů je ovšem poměrný volební systém modifikován v novele volebního zákona výrazněji než dosud. Je všeobecně známo, že d' Hondtova volební formule v podstatě vylučuje reálné zastoupení stran, které obdržely řádově méně než 10 % hlasů ve volbách. Tím spíše to platí pro volební formuli posunutou ještě dále směrem k formuli Imperialiho. Toto působení však připouští výjimky, protože právě při menších volebních obvodech je dobře možné, aby se i za daných okolností dostala do Poslanecké sněmovny rovněž menší strana za předpokladu, že se výrazně uplatnila v určitém regionu. Nový způsob rozdělování mandátů nevyklučuje tedy uplatnění menších regionálně založených stran.

Ústavnost volební novely by mohla být dotčena také v případě, kdy by tato novela odporovala obecným demokratickým principům zakotveným v Ústavě nebo v Listině základních práv a svobod. Z tohoto hlediska je podstatné, zda umožňuje rovnoprávné zastoupení všech občanů při tvorbě volené reprezentace, to je uplatnění založené na stejných zásadách platných pro všechny občany, které nezvýhodňuje jednu skupinu občanů na úkor jiných. Za porušení rovnoprávnosti však stěžít lze považovat uplatnění určité volební formule zvýhodňující strany, které obdržely více hlasů, pokud toto uplatnění je shodné ve vztahu ke všem volebním stranám. V situaci, kdy zhruba 90 % volebních obvodů volí 5 – 7 poslanců, není zkreslení rovnosti voličů z územního hlediska velké, za předpokladu adekvátně vytvářených volebních obvodů vzhledem k počtu obyvatelstva.

Novela volebního zákona neobsahuje ani jiné parametry, při kterých by docházelo k porušení volné soutěže politických sil, což je další klíčová otázka pro posouzení souladnosti volebního zákona s demokratickými principy. V tomto směru nepředstavuje ani zkreslení ve vyjádření rozložení politických sil, které by bylo srovnatelné s klasickým většinovým systémem. Souladnost většinového systému s demokratickým řádem přitom není zpravidla zpochybňována.

Otázkou potřebnou pro posouzení ústavnosti volebního zákona je rovněž hodnocení požadovaného splnění počtu hlasů pro koalice, který odpovídá počtu kandidujících stran tak, jakoby se požadovalo splnění 5% klauzule pro všechny strany.

K této otázce lze uvést, že požadavek násobku hlasů pro koalice odpovídající počtu v nich sdružených stran by byl skutečně sporný za před-

pokladu, že koalice by trvale musela fungovat jako jeden celek. Ústava ani zákon však nezakazuje rozpad volební koalice po volbách.

Do Poslanecké sněmovny by se tak mohl dostat i větší počet malých stran, čímž by mohl být narušen vlastní smysl 5% volební klauzule, která směřuje proti roztržitosti politického složení Poslanecké sněmovny a usnadnění sestavení vlády.

# Proč je konkurenční model demokracie pro českou republiku vhodný?

*Doc. Dr. Miroslav Novák<sup>1</sup>*

Institut politologických studií, Univerzita Karlova

Po „roce zázraků“ 1989 se téměř všeobecně uznává, že demokracie zvítězila nad svými soupeři, tj. komunistickými a fašistickými režimy. Aktuální otázkou, kterou se zabývá řada specialistů, se však stalo, jaký typ demokracie se doposud lépe osvědčil a jaký lze doporučit nově nebo staronově se demokratizujícím zemím. Současná „třetí vlna“ přechodu k demokracii tedy podnítila politology, ústavní právníky a sociology k tomu, že intenzivněji než dříve zkoumají, jaká ústavní uspořádání (většinový volební systémy nebo poměrné zastoupení, parlamentní nebo presidentský režim, atd.) nebo obecněji, jaký model demokracie (např. většinový nebo konsensuální, konkordantní nebo konkurenční) je vhodnější pro státy, které přecházejí k demokracii. Juan J. Linz, Alfred Stepan a několik dalších politologů doporučují parlamentní režim spíše než režim prezidentský, Arend Lijphart konsensuální model spíše než většinový (westminsterský) model demokracie apod.

Italský politolog Giovanni Sartori jasně formuloval dilema mezi modelem demokracie: Zatímco britský (neboli westminsterský) typ demokracie obětuje reprezentativitu parlamentu nutností mít efektivní (akceschopnou) vládu, kontinentální typ demokracie obětuje politickou akceschopnost ve prospěch reprezentativity parlamentu. Sartori k tomu poznamenává, že pokud v některých zemích lze najít uspokojivější rovnováhu mezi vládní akceschopností a parlamentní reprezentativitou (např. v zemích, kde je volební systém poměrného zastoupení, ale současně poměrně malý počet stran), skutečností nicméně zůstává, že z hlediska institučního inženýrství nelze vybudovat zastupitelský systém, který maximalizuje současně jak funkci fungování, tak funkci vyjadřování či odrážení (the

---

<sup>1</sup> Veškerou korespondenci pošlete na adresu: Doc.Dr.Miroslav Novák, Institut politologických studií, Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy, U Kříže 8–10, CZ–158 00 Praha 1, E-mail: MNovakGE@hotmail.com anebo Novak@mbox.fsv.cuni.cz

function of functioning and the function of mirroring). V poslední analýze je třeba se rozhodnout pro jedno nebo pro druhé.

Toto dilema velmi pregnantně formuloval Duverger: „Komparativní analýza režimů Západu odhaluje nepřekonatelný protiklad mezi vyjádřením názorů a projevem vůle. První vyžaduje přítomnost mnoha stran, aby si každý občan mohl při volbách vybrat takového kandidáta, který je mu názorově velmi blízký. Předpokládá také, že přidělená parlamentní křesla jsou přísně úměrná (proporcionální) odevzdaným voličským hlasům. Druhý potřebuje opačné mechanismy. Aby si voliči mohli vynutit vládu, pro jakou se rozhodli, jakou si vybrali, a aby měli možnost působit v průběhu celého zákonodármého období, je třeba, aby stran bylo málo, aby se uzavřely do přísné disciplíny a zapadly do bipolárního schématu. Vyjádřit své mínění znamená hlasovat pro to, co je žádoucí. Projevit svou vůli znamená hlasovat pro to, co je možné. První chování je dětinské; jenom druhé [chování] je dospělé. Mezi prvním a druhým leží celá propast (distance), která odděluje princip potěšení od principu reality.“

G. B. Powell Jr. ve svých pracech z roku 1982 a 1989 dochází k podobným závěrům jako Sartori. Pokud se v parlamentních režimech maximalizuje reprezentativita pomocí výrazně proporčního volebního systému, trvání vlád bude v průměru kratší a takový systém nejspíš neumožní voličstvu jasně si vybrat exekutivu (tj. identifiability), exekutivu, která by mohla nést odpovědnost za své výsledky (tj. accountability). Na to, že politická odpovědnost je u koaličních vlád<sup>2</sup> ochromena, že se pak neví, kdo je odpovědný, klade důraz K. R. Popper. K příkladům není věru třeba chodit daleko...

Jaké jsou charakteristiky obou modelů demokracie? Známa je koncepce holandsko-amerického politologa Arenda Lijpharta, která se vyvíjela a jejíž zatím poslední formulací je jeho kniha *Patterns of Democracy* z roku 1999.

Westminsterský model a tzv. konsensuální model jsou podle něho definovány jako protikladná řešení v různých oblastech. Např. ve vztazích mezi zákonodárnou a výkonnou mocí je podle toho pro westminsterský model typická převaha vládního kabinetu nad parlamentem, což je nejlépe zajištěno nikoli mnohostranickým, ale dvoustranickým systémem, vládou nikoli široké koalice, ale vládou jedné strany, přičemž

---

<sup>2</sup> To se přirozeně nemusí vztahovat na stálé a poměrně stejnorodé koalice, resp. aliance, které mohou fungovat podobně jako strana s většinovým posláním v rámci systému dvou stran.

parlament bude spíše jednokomorový než dvoukomorový, ústava bude flexibilní, nikoli rigidní, tj. bude poměrně snadno měnitelná. Volební systém bude většinový, nejlépe jednokolový relativní většinový britského typu nebo přinejmenším systém s výrazně většinovými volebními účinky, což mohou být i některé formy proporčního volebního systému, např. v Řecku nebo ve Španělsku. Stát bude unitární a centralizovaný, nikoli federální a decentralizovaný, centrální banka bude více závislá na politické moci než je tomu v konsenzuálním modelu, zájmové skupiny budou charakterizovány pluralismem, nikoli neokorporatismem, atd.

V tomto shluku rysů by bylo třeba udělat trochu pořádek. Souvisí vůbec spolu nějak všechny tyto rysy? Nebo jen některé z nich? A pokud jen některé z nich, které to jsou? O tom lze vážně diskutovat, ale zde se touto otázkou nebudu zabývat. Jisté je, že základní roli zde hrají volební systémy. Pokud chceme učinit krok ve směru od jednoho modelu demokracie k druhému, nejsnazším, neúčinnějším a z demokratického hlediska čistým prostředkem je upravit volební zákon, což může mít pozoruhodný vliv na stranický systém a politický systém vůbec.

Musíme si ale především položit otázku, ve kterých zemích se osvědčuje ten či onen model. S tím pak souvisí další otázka. Pokud se chceme rozhodnout pro ten či onen model, o jaká kritéria bychom se měli opírat? Nemůžeme přirozeně zabránit tomu, aby někdo upřednostňoval reprezentativitu před akceschopností nebo naopak akceschopnost před reprezentativitou, ať už v důsledku subjektivních hodnotových preferencí nebo v důsledku dobře nebo špatně chápaných zájmů toho či onoho politického subjektu. Existují však také objektivní kritéria.

Proti zavádění prvků konkurenční demokracie se někdy namítá, že tento typ demokracie se osvědčil v některých dlouhodobě stabilizovaných demokraciích, zejména ve Velké Británii, ale že by nebyl vhodný v postkomunistické zemi jako je Česká republika. Pravda je, že konkurenční model demokracie předpokládá konsensus hlavních stran pokud jde o demokratické instituce a dále také přirozeně předpokládá respektování politického soupeře. Prakticky to znamená, že např. pravice se moc neobává, že by mohla vládnout sama levice, a podobně že levice se moc neobává, že by mohla vládnout sama pravice (v krajním případě, že by mohla vládnout jedna strana sama). Levice totiž ví, že když nebude ve vládě, pravice jí nezabrání, aby se do vlády mohla dostat na základě příštích voleb (v parlamentní formě vlády na základě voleb parlamentních,

přesněji řečeno na základě voleb do dolní komory, tj. u nás do Poslanecké sněmovny). Je dále pravda, že v některých postkomunistických zemích (nechám stranou delikátní otázku, zda k nim patřilo i Slovensko) jsou takové obavy bohužel zcela namístě. V takových postkomunistických zemích bych konkurenční nebo jinak řečeno westminsterský model demokracie příliš nedoporučoval.

Je tomu ale tak i v České republice? Jsou lidé, kteří si to myslí. Poslouchal jsem nedávno jednu veřejnou diskusi, kde vystupoval mezi jinými katolický farář Tomáš Halík, který jak známo zvažuje, zda by měl být kandidátem na příštího českého prezidenta. Halík tam označil dvojici Klaus-Zeman za jakéhosi „dvojhlavého Mečiara“. Není pochyb o tom, jaký má Halík názor na věc, která nás zaměstnává. Já, na rozdíl od Halíka, se domnívám, že s výjimkou Grebeníčkových komunistů žádná ze stran, které jsou dnes zastoupeny v Poslanecké sněmovně, nepředstavuje pro českou demokracii nebezpečí. (Pokud bychom vzali v úvahu i složení minulé Poslanecké sněmovny, pak bychom mezi nebezpečné strany mohli přidat i Sládkovy republikány, kteří jsou však v současné době na pokraji rozkladu a je nepravděpodobné, že by se příště dostali do Poslanecké sněmovny.) Tím samozřejmě není řečeno, že by zde političtí představitelé nebyli namočení do nějakých skandálů a korupčních afér. Ty jistě snižují kvalitu demokracie, podobné aféry existují však bohužel i v dlouhodobě konsolidovaných západních demokraciích, a kromě toho nepředstavují vážné politické ohrožení demokracie.

Důležitým aspektem, na který by se nemělo zapomínat, je politická alternace, tj. střídání vlády, ke které došlo nástupem sociálních demokratů k moci po posledních volbách do Poslanecké sněmovny v roce 1998. V důsledku toho došlo nesporně ke zmenšení programových neboli ideologických rozdílů mezi českými politickými stranami. Dokud byl Miloš Zeman v opozici, mluvil o „spálené zemi“. Když se dostal k moci, musel se umírnit, a to nejen ve své rétorice.

Kromě toho vstup české republiky do Atlantické aliance, ale i pokračující jednání o vstupu do Evropské unie omezuje a usměrňuje každou relevantní českou politickou stranu, která by chtěla nějak příliš vybočit z toho, co je běžné pro demokracie západního stříhu, jakož i z toho, co je běžné pro tržní hospodářství, jak se v dnešním globalizovaném světě téměř všude prosazuje. I to vede k přibližování mezi našimi různými politickými stranami zejména pokud jde o hospodářskou politiku, ale i po-



kud jde o politiku zahraniční a politiku obrany státu. Např. když sociální demokracie rezignovala na svůj předchozí požadavek referenda o vstupu do NATO, nesporně to přispělo k přiblížení mezi českou levicí a pravici v oblasti zahraniční politiky a obrany. A je z tohoto hlediska velmi dobře, že když Česká republika vstupovala do Atlantické aliance, vláda byla sociálnědemokratická.

Pokud jde o hospodářskou politiku, kritici westminsterského, tj. konkurenčního neboli většinového modelu demokracie, speciálně Arend Lijphart, namítají, že tento model vede k bruskním přechodům od levice k pravici nebo od pravice k levíci, a to má v praxi za následek, že např. pravicová vláda zprivatizuje zestátněné podniky, pak přijde vláda levicová, která zprivatizované podniky znovu zestátní atd. v absurdním kolo-  
běhu, a že to odporuje zdravé kontinuitě hospodářské politiky státu. Je třeba říci, že tato námitka měla jakés takés – i když jen velmi omezené – oprávnění maximálně ještě začátkem 80. let, např. ve Velké Británii nebo ve Francii. Dnes už je tato námitka naprosto anachronická, mezi jiným v důsledku těch skutečností, o nichž jsem se zmínil, a které vedou k přiblížování hospodářských programů mezi levicí a pravici. Dnes privatizují i sociálnědemokratické vlády. Programové rozdíly mezi demokratickou pravici a demokratickou levicí v Evropě zůstávají, ale jsou o poznání menší než byly ještě začátkem osmdesátých let.

Kromě toho a především však tato námitka pramení z nepochopení tzv. konkurenčního neboli westminsterského modelu demokracie a z nepochopení jeho fungování. V rozporu s tím, co kritici konkurenčního modelu tvrdí, vede westminsterský model téměř vždycky k umírňování, nikoli k zostřování politických rozporů, vede téměř vždycky ke středové, nikoli k extrémní politice. Dávno to vysvětlila světová politologická literatura jak teoretická, tak empirická. Stručně to shrňme: podstatná část voličů není ani striktně pravicová, ani striktně levicová. Ta z velkých stran nebo ten z velkých politických bloků, který nebo která chce zvítězit ve volbách, musí se soustředit na tyto spíše centristické voliče. Když se pak většinová strana nebo aliance dostane k moci, nemůže na to zapomenout a nemůže provádět silovou extrémní politiku, protože v příštích volbách, tj. u nás za čtyři roky, musí znovu před voliče předstoupit a zodpovídat se před nimi za bilanci své vlády, a pokud by většinová strana nebo většinová aliance chtěla provádět přehnaně pravicovou nebo přehnaně levicovou politiku, voliči by jim to při těch dalších volbách spočítali, potrestali by je tím, že by je pak už ne zvolili.

Tato logika nefunguje jen v případě mimořádně velkých programových rozdílů, tj. jak my politologové říkáme, při mimořádné ideologické vzdálenosti mezi relevantními politickými stranami, formacemi a leadery. V takové – naštěstí jen výjimečně – situaci se skutečně konkurenční model nehodí, protože místo aby zmírňoval konflikty, naopak je může ještě více rozdmýchat. Je nutné ovšem k tomu dodat, že taková situace klade problémy jakékoli demokracii, tj. i demokracii konkordantní neboli konsensuální. Nemusím snad ve světle všeho toho, co jsem konstatoval o přibližování levice a pravice v důsledku konce komunistického bloku a vítězství liberální demokracie a tržního hospodářství, v důsledku procesu globalizace, v důsledku politické alternace a v důsledku zapojování české republiky do mezinárodních struktur, taková výjimečně nepříznivá situace v naší zemi nejen není, ale je od ní naopak velmi vzdálena a je velmi nepravděpodobné, že by zde v předvídatelné budoucnosti mohla nastat. Tím samozřejmě nechci říci, že máme v českých zemích vzorovou, bezproblémovou a konsolidovanou demokracii. Ale právě některým z problémů naší demokracie může odpomoci posílení prvků konkurenční demokracie, tj. konkrétně především výrazná úprava volebního zákona do Poslanecké sněmovny.

Zatím jsme ukázali, že v českých zemích nejsou podmínky, které by činily zavedení prvků konkurenční demokracie, zejména pak volebního systému dávající premií silným stranám, nebezpečné pro demokracii. Jinými slovy konkurenční prvky tu jsou možné. Jsou tu ale také vhodné?

Tzv. konsensuální model byl koncipován pro země rozdělené jazykově, národnostně, nábožensky apod. Tedy země jako je např. Belgie, kde jsou různé subkultury neboli komunity jazykové, náboženské apod. a kde by se většinový model hodil asi jako slon do porcelánu. Zastoupení různých menšinových komunit je tam třeba zajistit i za cenu, že to zkomplikuje, zpomalí nebo dokonce i ochromí proces rozhodování. Multietnickou zemí byla např. také československá první republika mezi dvěma světovými válkami. Do značné míry to platí i pro česko-slovenskou federaci, kde vedle česko-slovenského problému existoval také problém maďarské menšiny na Slovensku. Zavádění prvků většinového modelu do polistopadové česko-slovenské federace, zejména pak volebního systému s výrazně většinovými účinky, by bylo nerozumné. Jak známo, prezident Havel prosazoval už tehdy, kdy to příliš vhodné nebylo, většinové volební systémy.

Rozdělením česko-slovenské federace vznikla Česká republika jako nový stát, který se sociologicky podstatně liší nejen od meziválečné 1. republiky, ale také od česko-slovenské federace před rokem 1993. První československá republika byl multietnický stát, polistopadová ČSFR byla navíc federace, zatímco od roku 1993 máme naopak unitární, jazykově a etnicky poměrně homogenní stát. Není tu ani česko-slovenský problém, ani problém německé menšiny, ani problém maďarské menšiny. Dovolávat se za těchto okolností tradic 1. republiky je buď ignorantstvím nebo vědomou demagogií.

Proto jsem po rozdělení československé federace v řadě svých textů zdůrazňoval, že bychom měli výrazně upravit volební zákon do Poslanecké sněmovny. Nejde tu jen o zajištění vládní stability, o které se konečně po tolika problémech začalo mluvit i v politických kruzích, ale jde i o jiné věci, např. o vládní akceschopnost a vládní zodpovědnost před občany. Pokud se těžko sestavují vládní většiny, pak je ohroženo nejen trvání vlády po celé funkční období, ale také – a to je ještě důležitější – je ohrožena vládní akceschopnost, což se může projevit tím, že je velmi obtížné přijímat zákony a může to vést až k ochromení fungování demokratického systému. Že se pak objevují všelijací samospasitelé a že jim občané za takových okolností jsou více ochotni naslouchat, je nabíledni. Kromě toho když se nedaří vytvářet vládní většinu, vládní zodpovědnost se vytrácí. Kdybychom žili stále v komplikované federaci s výraznými národnostními menšinami, nezbyvalo by než se smířit s polovičním politickým ochrnutím. Dnes, kdy máme unitární, jazykově a etnicky relativně homogenní stát, bylo by mírně řečeno nerozumné, abychom se nepokusili posunout se na pomyslném kontinuu mezi konkordantní a konkurenční demokracií směrem k té konkurenční. Optimálním prostředkem k tomu je úprava volebního zákona do Poslanecké sněmovny.

Často se namítá, že vlády by se daly sestavovat i za současného volebního systému a že hlavní problém je jinde. Chtěl bych připomenout, že po parlamentních volbách roku 1996 ani koalice nejsilnější strany s dvěma dalšími stranami neměla v parlamentu většinu. Pokud jde o volby v roce 1998, tam by sice obdobná koalice tří stran měla nepatrnou nadpoloviční většinu 102 z 200, tj. 51 %, ale to jen proto, že dvě strany, o kterých se předpokládalo, že mají reálnou šanci dostat se do Poslanecké sněmovny (Sládkovi Republikáni a Důchodci pro životní jistoty), nepřekonalý pěti-procentní klauzuli, jejich hlasy tedy propadly, mírně zvýšily disproporc-

nost mezi výsledky voličských hlasů a získanými poslaneckými křesly. Šlo tedy o výjimku, se kterou se nijak nedá počítat do budoucna<sup>3</sup>.

Už v roce 1996 jsem upozornil, že české země se logicky blíží k situaci, kdy jedinou možností, jak sestavit většinovou vládu, bude to, co se poněkud nepřesně nazývá velkou koalicí, tj. koalice dvou největších stran. Upozornil jsem na vážné problémy spojené s takovou „velkou koalicí“ a poukázal jsem na neblahý příklad sousedního Rakouska. Je neuvěřitelné, že se dnes můžeme často setkat v médiích s názorem, že opoziční smlouva je takovou rakouskou velkou koalicí a že jí jde o rozparcelování země, zablokování a zabetonování společné vlády dvou největších stran. Smysl tzv. opoziční smlouvy je právě naopak zabránit tomu, aby v budoucnu jedinou praktickou možností utvoření vládní většiny byla tato „velká koalice“. Čtyřkoalice spatřuje hlavní problém v opoziční smlouvě. Ta však není příčinou krize, ale jejím důsledkem, reakcí na tuto krizi a pokusem o její překonání.

Změna volebního zákona, na níž se nakonec ODS s ČSSD dohodla, je přece krok, který má za cíl usnadnění utváření poměrně stejnorodých vládních většin. Nejde jen o to, aby se dalo utvářet vládní většiny z menšího počtu stran, tj. nejlépe ze dvou (zatímco v roce 1996 koalice ani nejsilnější strany s dvěma dalšími stranami nestačila k získání většiny v Poslanecké sněmovně). Jde i o to, aby se nemusely koalizovat strany, které jsou mezi sebou programově, tj. ideologicky, velmi vzdáleny!<sup>4</sup>

Shrnuto: posun na pomyslném kontinuu od konkordantní demokracie směrem k demokracii konkurenční je v české republice

- 1) možný (neohrozil by její demokracii),
- 2) vhodný (to je dáno především sociologickým charakterem českého státu po rozdělení čl. federace),
- 3) naléhavý (v důsledku vývoje české politické scény a zejména postupující proporcionality stávajícího volebního zákona).

Poslední bod. Kampaň vedená proti opoziční smlouvě vůbec a proti

---

3 Celková tendence jde ve směru zvyšující se proporcionality za stávajícího volebního zákona, což činí utváření vládních většin stále obtížnější.

4 Pokud nyní Čtyřkoalice volá po konci vlády „růže s ptákem“, je třeba k tomu dodat, že nejlépe splní smysl toho hesla ti voliči, kteří se ve volbách do Poslanecké sněmovny rozhodnou pro ODS nebo pro ČSSD, ale nikoli ti, kdo dají svůj hlas heterogennímu konglomerátu jako je Čtyřkoalice. Čtyřkoalice totiž v důsledku své nesourodosti netvoří vhodné jádro vládní většiny a její úspěch při příštích volbách do Poslanecké sněmovny by naopak nejspíš zvýšil pravděpodobnost dalších „nestandardních“ řešení, pokračování „opoziční smlouvy“ nevyjímaje...

změně volebního zákona do Poslanecké sněmovny zvláště se snaží vzbudit dojem, že na jedné straně jsou dvě zlé strany, které účelově upravují pravidla hry a ohrožují demokracii, a na druhé straně jsou odvážní bojovníci za demokracii, kteří se jim v tom snaží zabránit. Účelovost je bohužel na všech stranách a pak je nejlepší se na věc dívat z ptáčích perspektivy, z hlediska dobrého fungování naší demokracie jako takové. Jako člověk, který nikdy nebyl v žádné české ani československé straně, mohu bez obav říci, že úprava volebního zákona je ve prospěch české demokracie. Zdaleka nemůže vyřešit všechny politické problémy, ale je nesporně krokem k lepšímu.

## **Dodatek**

Ke dvěma námitkám proti změně volebního zákona

1. Na základě některých matematických simulací založených na volebních preferencích konce roku 1999 a první poloviny roku 2000 (např. agentury SOFRES-Factum) někteří argumentují, že i za změněného volebního zákona nebude utváření vládních většin snadné. Proto i z tohoto hlediska prý změna volebního zákona je neužitečná. K tomu je třeba dodat, že utváření vládních většin není tak lehké v dnešní situaci, kdy existují čtyři zhruba stejně velké politické formace (ODS, ČSSD, KSČM, Čtyřkoalice) jako když byly jen dva politické celky podstatně větší než kterékoli jiné (ODS a ČSSD při volbách do Poslanecké sněmovny v letech 1996 a 1998). I když se nyní zdá, že komunistické preference opět klesají a sociálnědemokratické naopak stoupají, problém zatím zůstává. „Při vyrovnanějším zisku tří nebo dokonce čtyř politických subjektů by mohlo dojít k relativně vyrovnanému zisku mandátů, eventuálně k těžko predikovatelnému rozdělení mandátů“ (T. Lebeda v *Politologickém časopise* č.3/2000, s.253–254).

Pokud jde o Čtyřkoalici, ta profituje z výhod koalice. Jde však o koalici heterogenní, a proto je nepravděpodobné, že by se mohla víc než dvakrát po sobě do voleb do Poslanecké sněmovny postavit jako koalice a pak na-prosto rozdělit – a nesourodě působit – v parlamentu (např. některé z jejích složek by byly ve vládě, jiné v opozici). Z dlouhodobého hlediska (řekněme počínaje třetími volbami podle změněného zákona) by tedy nový volební zákon měl působit pozitivně i za takto nepříznivých výchozích podmínek. V *Politologickém časopise* č.3/2000 mladý český politolog Tomáš Lebeda upozornil, že o něco vhodnější by za této konstelace byl systém Imperiali než kompromisní modifikovaný d'Hondtův systém.

2. Podle některých názorů kumulace „většinových“ prvků v novém volebním zákoně vede k tomu, že prý už nejde o volební systém podle zásad poměrného zastoupení. To je však naprosté nedorozumění. Je třeba připomenout rozdíl mezi systémem poměrného zastoupení (jinak řečeno volebním systémem podle zásad poměrného zastoupení) na jedné straně, a poměrnými (proporčními) účinky toho či onoho volebního systému na straně druhé. Je pravda, že dané úpravy vedou (zejména když se vzájemně kombinují) k většinovým účinkům. Není však pravda, že volební zákon tím přestává být podle zásad poměrného zastoupení. Jak čtyř- až osmimandátové volební obvody, tak modifikovaný d'Hondtův systém nesporně patří do zásad poměrného zastoupení, a to jak samostatně, tak ve vzájemné kombinaci. Do zásad poměrného zastoupení by spadaly dokonce i daleko tvrdší varianty, např. kombinace třímandátových volebních obvodů se systémem Imperiali. Doporučuji stručný článek, který napsal na mou žádost k této věci nejvýznamnější současný světový znalec na volební systémy, americký profesor estonského původu Rein Taagepera (vyšla v č.3/2000 Politologického časopisu). Jasně na tento rozdíl mezi proporčními účinky a zásadami proporční reprezentace také poukazuje jiný současný prominentní politolog, již výše citovaný prof. Giovanni Sartori, ve své knize *Comparative Constitutional Engineering*, jejíž české vydání s mým doslovem vydá v nejbližší době Sociologické nakladatelství SLON v Praze. Velice stručně shrnuto: ve většinových volebních systémech vítěz bere vše, zatímco v poměrných volebních systémech se vítězství dělí. Může se teoreticky dělit v přísném poměru, ale právě tak může být ten poměr i vysoce disproportní.

# Několik poznámek k novele volebního zákona

*Jan Wintř*

student 5. ročníku PF UK a 4. ročníku FF UK (obor historie-politologie)

Novela volebního zákona zákonem č. 204/2000 Sb. zakotvuje do volebního systému pro volby do Poslanecké sněmovny tři zásadní prvky, které zvýhodňují větší politické strany na úkor menších – je to zmenšení volebních obvodů, změna způsobu přidělování mandátů a zvýšení uzavírací klauzule pro koalice. Poměr získaných mandátů u jednotlivých stran se tak bude dosti lišit od poměru voličských hlasů obdržených těmito stranami; přitom jistá relace mezi těmito poměry je jednou z charakteristik systému poměrného zastoupení, který Ústava určuje pro volby do Poslanecké sněmovny. Otázku, zda nová podoba volebního systému splňuje ústavní požadavek poměrného zastoupení a v souvislosti s tím i požadavek rovnosti volebního práva, bude na základě ústavní stížnosti prezidenta republiky řešit Ústavní soud; k této otázce bych chtěl uvést několik poznámek i já.

## **1. Zmenšení volebních obvodů**

Zvýšení počtu volebních obvodů z 8 na 35 znamená, že průměrný počet mandátů na 1 obvod se zmenší z 25 na 5–6. Tím se evidentně ztěžuje přístup k prvnímu (i jakémukoli dalšímu) mandátu ve volebním obvodu. Protože se však obvykle volební úspěch stran v jednotlivých obvodech od sebe liší, i menší strany získávají někde své mandáty, a tak disproporce vůči čistému poměrnému zastoupení není výrazná.

Zmenšení volebních obvodů s sebou přináší i nespornou výhodu v posílení vztahu mezi voliči a jejich poslanci. Je-li ve volebním obvodu rozdělováno 5–6 mandátů, mnou volená strana pravděpodobně získá v mém volebním obvodu 1–2 mandáty; tím získám konkrétního „svého“ poslance (nebo nejvýše dva) ze svého obvodu a z politické strany, kterou jsem volil.

Z těchto důvodů pokládám zmenšení volebních obvodů dokonce za žádoucí.

## 2. Vliv způsobu přidělování mandátů na proporcionalitu systému

Závěr z minulé kapitoly, že zmenšení volebních obvodů nenarušuje výrazně poměr mezi obdrženyými hlasy a získanými mandáty, tedy proporcionalitu systému, ovšem úzce souvisí se způsobem přidělování mandátů.

Uvedený závěr platí beze zbytku v případě, že jsou mandáty přidělovány dosavadním způsobem, tedy ve dvou skrutiniích. Větší obtížnost získání mandátu ve volebním obvodu, tedy v 1. skrutiniu, vyplývající z malého počtu rozdělovaných mandátů, vede k většímu „propadu“ hlasů i mandátů do 2. skrutinia. V tomto 2. skrutiniu mají relativně větší počet dosud nevyužitých hlasů menší strany, neúspěšné přímo ve volebních obvodech; proto tu získají i relativně větší počet mandátů. Tento systém dvou skrutinií (nazývaný systémem volebního čísla) tak poněkud vyrovnává disproporce vyplývající ze zmenšení volebních obvodů.

To ovšem neplatí v systému volebního dělitele, který rozděluje všechny mandáty přímo ve volebních obvodech, tedy bez druhého skrutinia s jeho vyrovnávacím efektem. I při rozdělování oněch 5–6 mandátů v poměru přímo úměrném počtu obdržených hlasů, což zajišťuje dělení volebního zisku řadou čísel 1, 3, 5, 7, ... (metoda St. Laguë), se nemálo zvyšuje disproporce mezi počtem obdržených hlasů a získaných mandátů v rámci státu oproti předcházejícímu případu.

Vedle systému volebního dělitele s použitím řady 1, 3, 5, 7, ... však lze při přepočítávání hlasů na mandáty použít i jiné číselné řady, především hojně uváděnou a ve světě používanou d'Hondtovu metodu (řada čísel 1, 2, 3, 4, ...). Při udělování mandátů podle této metody jsou poněkud zvýhodněny strany s větším počtem obdržených hlasů.

Rozdělování mandátů v přímé úměrnosti k počtu obdržených hlasů znamená, že počet mandátů získaných stranou se rovná podílu počtu hlasů obdržených touto stranou a všech odevzdaných hlasů, vynásobenému počtem rozdělovaných mandátů. V ideálním případě pak platí, že pokud toto číslo je větší než 0,5, strana získá 1 mandát, pokud je větší než 1,5, získá 2 mandáty, atd. (prosté zaokrouhlování). Řada čísel 0,5; 1,5; 2,5; ... je St. Laguëovou řadou 1,3,5, ... Při přepočítávání to znamená, že strana A dostane dřív svůj 2. mandát než strana B svůj 1. mandát v případě, že obdržela 3krát více hlasů (poměr 3:1 či 1,5:0,5), atd.

D'Hondtova řada 1, 2, 3, ... ovlivňuje přepočítávání tak, že svůj mandát strana získá ne při překročení čísla 0,5, jako tomu bylo u St. Laguë, ale až při překročení čísla 1,0. Počet mandátů tak nevyplývá z prostého zaokrouh-



lování oněch čísel (vyjadřujících počet mandátů přímo úměrně připadajících straně podle volebního zisku), nýbrž ze zaokrouhlování dolů (jinými slovy, strana získá počet mandátů odpovídající celé části z onoho čísla). Nerozdělené mandáty, které tu na rozdíl od mého výkladu metody St. Laguë zbývají, se pak rozdělí v poměru dosud rozdělených mandátů. Tento faktor zvýhodňuje větší strany.

Modifikovaná d'Hondtova metoda, použitá ve volebním zákoně (řada 1,42; 2; 3; 4;...), uměle ztěžuje přístup k prvnímu mandátu oproti klasické d'Hondtově metodě. K získání prvního mandátu vyžaduje nikoli počet hlasů odpovídající 1 mandátu (tedy v pětimandátovém obvodu 20 %), nýbrž počet hlasů odpovídající 1,42 mandátu (tedy v pětimandátovém obvodu 28,4 %)!

Tuto modifikaci považuji za neodůvodnitelnou.

Vraťme se však k pěti až šestimandátovým obvodům a použití d'Hondtovy metody. V tomto okamžiku se kombinují již tři prvky narušující proporcionalitu systému – malé volební obvody, neexistence 2. skrutinia a zkreslující volební dělitel. Méně úspěšné strany, znevýhodněné přímým rozdělováním všech mandátů v malých volebních obvodech, jsou dále znevýhodňovány tím, že ani v těchto obvodech nejsou mandáty rozdělovány přímo úměrně počtu získaných hlasů. Tato kombinace disproporčních prvků v neprospěch méně úspěšných stran již, podle mého názoru, neúnosně narušuje proporcionalitu volebního systému.

### **3. Modifikovaná d'Hondtova metoda volebního dělitele**

Ještě výraznější disproporční účinky než použití prosté d'Hondtovy metody na malé volební obvody má aplikace modifikované d'Hondtovy metody, kterou vynalezli a do zákona vtělili poslanci našeho Parlamentu. Tato metoda je charakterizována řadou čísel 1,42; 2; 3; 4;... Jak už bylo uvedeno výše, tato modifikace oproti klasické d'Hondtově metodě výrazně ztěžuje přístup k prvnímu mandátu strany ve volebním obvodu. Není snad ani třeba opakovat, že aplikace této metody ještě dále vzdaluje náš volební systém od čistého systému poměrného zastoupení.

To však není to jediné, co lze této metodě vytknout. Jinou její nevýhodu shledávám v jisté „náhodnosti“ počtu získaných mandátů ve volebním obvodu, což je kombinací vlivů této metody a malého počtu mandátů rozdělovaných ve volebním obvodu. Počet mandátů, které strana ve volebním obvodu získá, nebude záviset jen na procentu hlasů obdržených touto stranou, nýbrž ve velmi značné míře též na procentu obdržených hlasů u ostatních stran.

Předpokládejme pětimandátový obvod a stranu se ziskem 14 % hlasů. Z modifikovaného d'Hondtova systému vyplývá, že strana se ziskem 20 % hlasů získá dříve svůj 2. mandát než naše strana 1. mandát; stejně tak strana se ziskem 30 % hlasů získá dříve 3. mandát, strana s 40 % získá dříve 4. mandát a strana s 50 % dokonce 5. mandát. Pro získání mandátu naší stranou se 14 % hlasů je tedy velmi důležité, jestli úspěšnější strana např. získá 29 % nebo 30 % hlasů. Tak v případě, že strany v našem obvodu získají 39 %, 19 %, 14 %, 13 %, atd., naše strana mandát získá (rozdělení mandátů: 3, 1, 1, 0). Stejně tak konstelace 29 %, 28 %, 14 %, 13 %, atd., vede k mandátu (2, 2, 1, 0 mandátů). Avšak rozložení voličských hlasů 30 %, 20 %, 14 %, 13 %, atd. (3, 2, 0, 0 mandátů) ani 50 %, 14 %, 13 %, atd. (5, 0, 0 mandátů) k získání mandátu nevede, přestože úspěšnější strany obdržely v souhrnu méně procent hlasů než v předchozích případech. Lze namítnout, že podobný efekt, tedy závislost na míře úspěchu ostatních stran, nastává v jakémkoli volebním systému z toho prostého důvodu, že mandát je nedělitelný. Ovšem i ona poněkud zkrslující prostá d'Hondtova metoda nese v sobě jistou logiku, úspěšnější strany získají své další mandáty, když dosáhnou násobku hlasů méně úspěšných stran; pravidlo, že nárok na mandát vzniká až dosažením plného počtu hlasů, který připadá na 1 mandát, sice vychyluje přímou úměrnost, ale ještě pochopitelným způsobem. Naproti tomu v modifikované d'Hondtově metodě je „zlomový“ bod či poměr dán oním podivným koeficientem 1,42, který sice nápadně připomíná odmocninu ze dvou, ale jinak mu, jak se domnívám, schází jakékoli opodstatnění.

Za zvláště nevhodné považuji zakotvení této metody udělování mandátů do zákona o volbách do obecních zastupitelstev. Vedle námitek, které mám vůči samotné modifikované d'Hondtově metodě, zde přistupují další: zejména v menších obcích nenacházím žádný důvod pro tak silné zvýhodnění kandidátek s větším počtem obdržených hlasů. Argument o potřebě silné, jednobarevné či nejvýše dvoubarevné, obecní rady tu podle mého názoru neplatí; naopak, zastoupení většího množství subjektů, a tedy i názorů, v obecním zastupitelstvu pokládám za žádoucí.

Shrnuto: modifikovanou d'Hondtovu metodu, tak jak je zakotvena nyní už v několika našich zákonech, považuji za nevhodnou samu o sobě; je-li však aplikována na velký počet pěti až šestimandátových obvodů (v průměru), konečné rozložení mandátů v Poslanecké sněmovně se může od přímé úměrnosti k získaným hlasům odlišovat velmi podstatně. Platí zde to, co bylo dříve řečeno o použití prosté d'Hondtovy metody v malých obvodech; jen ještě výrazněji. Navíc jistá „náhodnost“ rozdělování mandátů v obvodech, jak o ní byla řeč, způsobuje, že konečné rozložení mandátů bude těžko předvídatelné.

#### 4. Zvýšení uzavírací klauzule pro kandidující koalice

Novela zvyšuje uzavírací klauzuli na 10 % pro dvoučlenné koalice, 15 % pro tříčlenné a 20 % pro čtyřčlenné (původně bylo 7 %, 9 % a 11 %). Volba mezi těmito řešeními sama o sobě je legitimním vyústěním úvahy zákonodárce, zda si přeje vytváření předvolebních koalic či nikoli. Avšak v kontextu volebního systému, který je výsledkem novely volebního zákona, tento prvek dále znevýhodňuje menší politické strany. Odnímá jim totiž (nebo podstatně ztěžuje) možnost čelit vytvářením předvolebních koalic nepříznivým důsledkům popsané kumulace disproportionálních prvků, která může naprosto minimalizovat zastoupení těchto stran v Poslanecké sněmovně.

#### 5. Závěr

Novela volebního zákona kombinací zejména malých volebních obvodů a výrazně zkreslující metody rozdělování mandátů v těchto obvodech podstatným způsobem narušuje proporcionalitu mezi počtem hlasů, které strany obdržely, a počtem mandátů, které získají. Tím je značně zpochybněna charakteristika volebního systému jako systému poměrného zastoupení a současně i rovnost volebního práva v tomto systému.

Volebním systémem v České republice se zabýval Ústavní soud v nálezu publikovaném pod číslem 88/1997 Sb. Za jeden z aspektů rovnosti volebního práva pokládá Ústavní soud v tomto nálezu „nárok na takové hodnocení výsledku hlasování, které je založeno na rovném přístupu k posouzení nároku kandidujících stran na úspěch, a tím nároku na proporcionální, tj. poměru odevzdaných hlasů odpovídající, počet mandátů“.

Ústavní soud se ve zmíněném nálezu zabýval otázkou přípustnosti pěti-procentní uzavírací klauzule. Konstatoval, že „zavedení určitých závažnými důvody podmíněných omezujících opatření do principu poměrného zastoupení není v rozporu s charakteristikou volebního systému v ústavě či volebním zákonu jakožto poměrného zastoupení, jestliže a pokud tato opatření neomezují poměrné zastoupení podstatnou měrou.“ Ústavní soud zároveň stanovil kritérium pro posuzování přípustnosti oněch omezujících opatření: „Existenci omezovací klauzule je třeba v každém případě podmínit pouze závažnými důvody, přičemž stoupající hranice omezovací klauzule je odůvodnitelná zvláště intenzivní závažností. Je třeba vůbec poznamenat, že zvyšování hranice omezovací klauzule nemůže být neomezené, takže např. desetiprocentní klauzuli lze již považovat za takový zásah do proporcionálního systému, který obzvláště jeho demokratickou substanci. Je proto třeba vždy poměřovat, zda toto omezení rovnosti volebního práva je minimálním opatřením nezbytným pro zajištění takové míry integrace politické reprezentace, jež

*je nutná k tomu, aby složení zákonodárného sboru umožnilo formaci většiny nebo většin potřebných pro přijetí rozhodnutí a pro vznik vlády opřené o parlamentní důvěru. I pro omezovací klauzuli platí zásada minimalizace státního zásahu v poměru ke stanovenému cíli. Proto je třeba vykládat i potřebu volebních omezení restriktivně.“*

Nyní tedy bude záležet na posouzení Ústavního soudu, zda narušení zásad poměrného zastoupení, jak k němu novelou volebního zákona došlo, je odůvodněno zvýšenou potřebou integrace politické reprezentace za účelem vytváření stabilních většin v Poslanecké sněmovně. Víme, že během více než tří let, které uplynuly od citovaného nálezu Ústavního soudu, nezažila Česká republika většinovou vládu. Odpověď na otázku, zda závažnost narušení proporcionality volebního systému odpovídá naléhavosti potřeby zajistit vytváření stabilních většin v Poslanecké sněmovně, tedy zda ony změny jsou nezbytným, minimálním zásahem v poměru ke stanovenému cíli, tuto odpověď ponechávám v rukou Ústavního soudu.

*Vývoj české ekonomiky  
očima nestorů  
naší ekonomické obce*

(18. dubna 2000)



# Osobní svědectví nestora

*Prof. Valtr Komárek, CSc.*

Dříve než se dostanu ke stavu a perspektivám naší ekonomiky, dovolte jednu nestorskou poznámku. Nestor může být blízko mudrci, ale také lehce dementnímu gerontovi. O co jde v mém případě, těžko říci. Obecně bych řekl, že čím nabývám léta (a možná trochu rozum), tím jsem skeptičtější k ekonomické teorii.

Mým cílem není negovat ekonomickou teorii, nýbrž dospět k určité skepsi a k potřebě vážných diskusí o smyslu ekonomické teorie. Jsem přesvědčen, že ekonomická teorie by měla být znovu definována, měla by dojít k propojení s historií a s některými širšími problémy.

Ekonomický rozvoj chápu jako jednak přírodně technický proces, jednak jako proces historický, historicko-sociální – chcete-li též – politický. Mezi tím existuje úzká vrstva ekonomické teorie, která se snaží o všeobklopující vysvětlování ekonomických dějů a tím i dějů daleko širších, připadá mi však do značné části velmi spekulativní, málo konfrontovaná s praxí a málo použitelná. Osobně si myslím, že to byl také problém naší transformace.

## **1. Transformace jako praktická, nikoli teoretická výzva**

Československá ekonomika od nástupu Hitlera v třicátých letech přes éru podřízení Sovětskému svazu se prakticky neustále vyvíjí pod diktátem politiky – např. podpora těžkého průmyslu, zbrojení, atd. Počítali jsme kalkululy efektivnosti a všechno možné, vedli jsme vášnivé ekonomické diskuse, dělali jsme různé širší nebo oktrojované reformy, ale politický diktát ekonomiky a její politické ovlivnění bylo zcela jednoznačné.

Nechci zde rozebírat transformaci, tím méně pak rozvíjet polemiky. Transformace je vzrušující část naší historie a zasluhuje velmi vážné klidné i teoretické diskuse, které zřejmě budou možné až s jistým časovým odstupem. Obecně bych však řekl, že základní chyby naší transformace byly dvě: 1) že byla pojata jen jako ryze teoretická výzva, a 2) byla zpolitizována.

Ad 1) Transformace abstrahovala od aspektů přírodně technického vývoje a její pojetí jako ryze *teoretické výzvy* odsunulo praktickou stránku věci. Nebyly doceněny otázky hypertrofie našeho výrobního potenciálu, hypertrofie těžkého průmyslu, obrovské strukturální deformace, které opožděně nasazený tržní mechanismus nemohl sám vyřešit. Jejich nedocenění vedlo k problémům v současnosti – viz problémy vyhaslých kolosů ukovaných pro východ, problémy propadu celých regionů (Ostravsko, Mostecko).

Ad 2) Reforma byla bohužel velmi zpolitizovaná, byla politickým programem, šla po cestách politické revoluce a vymykala se úměře, která odpovídá ekonomii – úměře mezi ekonomickými ambicemi a ekonomickou odpovědností, ekonomickými náklady. To samozřejmě není problém jen naší transformace, jde o problém obecný. Jde o jednu ze slabín demokracie, kde se střídají vládní garnitury a jejich koncepce – socialistické, liberální a jiné – ale nenese se ekonomická odpovědnost. Nanejvýše vlády padají a přicházejí vlády jiné, ale ekonomická odpovědnost za určité kroky se vytrácí. Jedinou obranou je soukromé vlastnictví, ale účinné a kultivované formy spojené s politickou sférou spíše chybí – obdobně pokud jde o zájmy zaměstnanecké.

## **2. K současnému stavu ekonomiky**

Současný stav je hluboce rozporný – na jedné straně těžký a složitý, na druhé straně však nadějný, plný nevyužitých možností. Složitost dnešní situace demonstruje tolikrát skloňovaný a mystifikovaný HDP. Kdo zná alchymii jeho výpočtu, stojí v němém údivu nad tím, jak různí vysocí vládní činitelé jásají nad 0,2 % propadu a nad 1 % růstu. To jsou – při zhruba 100 mld. úniků – převáděných do nákladů apod., aspekty tak obdivuhodné přesnosti, že vůbec nemá smysl se o nich bavit, stejně jako o tom, jestli procento letošního vývoje bude dost nebo málo.

Podstatné jsou dlouhodobé trendy. Podle oficiální ročenky ČSÚ z roku 1995 je současný propad HDP oproti roku 1989 přibližně 14 %, tj. dosahujeme dnes úroveň roku 1982. Podle přepočtu na ceny 1995 (který provedl ČSÚ) se tento propad zmenšuje na -5 %, tj. na úroveň roku 1987. Tedy buď 18 nebo 12 let stagnace. Západní sousedé od té doby urazili nějakých 30–50 % růstu, a jestliže jsme kolem roku 1987, kdy jsme prováděli různá srovnání, počítali s úrovní 65–75 % Rakouska a tehdejší SRN, dnes se uvažuje o nějakých 40–50 %.



Nejde o to pod tímto zorným úhlem hodnotit vývoj. Důležité však je zdůraznit, že do budoucna nám pomůže výrazný ekonomický růst řádu 4–6 % po delší dobu (alespoň 6–8 let). Potřebujeme se dostat na trajektorii citelného vzestupu, který by navrstvil to potřebné, aby byla nastolena základní rovnováha v ekonomice, pokud jde o stav vnitřních financí, nutné sociální výdaje a platební bilanci. Jenom takový růst je zajímavý a všechny dohady o jednom procentu, věčné diskuse o měsíčních výkazech statistiky, zda už rosteme nebo ještě nerosteme, nemají valný význam.

### **3. K vizi dlouhodobého růstu**

Důležité je mít tuto vizi výrazného růstu o něco opřenou. Takový cca 5 % růst nelze jen prognosticky očekávat: musí být na něčem založen, musí být důvěryhodný. Nejde ovšem o žádný „perspektivní plán“ tohoto růstu, nýbrž pouze o to, aby existovala koncepční představa ke koordinaci motivačních, úvěrových, exportních kroků a důvěra, že tato ekonomika se skutečně dostává trajektorii růstu.

Někdo vidí růstové předpoklady v revitalizaci existujícího průmyslu, někdo v lákání zahraničního kapitálu. Obojí je asi nutné. Česká ekonomika už nikdy nemůže simulovat či napodobovat monokulturu těžkého průmyslu, spíše jde o diverzifikovanou heterogenní ekonomiku, kde má místo i ožívování existujících průmyslových podniků, budou-li mít nadějně možnosti a perspektivy.

Existuje jeden základní předpoklad, který by mohl takový růst s úspěchem podepřít a posléze vyvolat řetězovou reakci v celé ekonomice: kvalifikovaná, a přitom levná pracovní síla. Je to naše velká komparativní výhoda, která zdaleka nespočívá jen v nízké ceně. Přes všechny pochyby o kvalitě a konkurenceschopnosti českého školství, o kvalifikaci a vzdělanosti našeho obyvatelstva o tom, zda zlaté české ručičky nejsou už dávno pasé, jsme stále ve srovnání s celým postkomunistickým blokem v citelném náskoku. Kvalifikací a vzdělaností nezaostáváme ani za většinou zemí EU.

Naši lidé by byli schopni velkého nástupu podnikání, podnikání pro-exportně a inovačně orientovaného, které by těžilo právě z této komparativní výhody. Mělo by být rozumně orientováno na mezery trhů, mezery a možnosti odbytu v regionech EU, především velkých sousedních zemí, kde by naše podnikatelské skupiny mohly mít dostatek informací i kontaktů.

Předpokládá to však rozhýbání soustavy obchodních komor, zaměstnaneckých svazů, inovačních center kolem pracovišť Akademie věd, kateder vysokých škol. Stranou nesmí stát ani ostatní instituce – obce, profesní organizace, stavovské organizace inženýrů, i zaměstnanecké pojišťovny, atd., jejichž úkolem je motivovat týmy a skupiny. Za těmito skupinami by měl stát dostatek rizikového nebo realizačního kapitálu, banky především, ale nejen ony.

Podobně jako Czechinvest získává zahraniční kapitál, měla by i uvnitř této země vzniknout nějaká motivační a iniciační síla pro mladé nadané lidi, podnikatelsky orientované, aby fungovala souhra všech významných složek, která by též generovala a akcelerovala růstový pohyb.

#### **4. Hlavní deviza jsou lidé**

Má poslední nestorská poznámka je, že všechno je koneckonců v lidech, včetně ekonomiky. Naši lidé by uměli, ale zatím to mnozí nedokážou, nevěří si, nemají dostatečnou motivaci, nikdo je nepohání žádoucím směrem. Zde je třeba vidět problém lidského kapitálu, lidské síly a jejího místa v ekonomice, vidět, že další vývoj v ekonomice není založen na ničím zázračném, než na této ohromné výhodě, kterou máme – na lidech a rozvinutí jejich iniciativy. Žádné zázraky a mocné síly nikde nenajdeme.

Užitečná je samozřejmě i mezinárodní pomoc. Tato země nesla tíhu transformace na svých bedrech v podstatě bez mezinárodního přispění. Dnes dostává sice mnoho rad, ale to, co musela vykompenzovat po výpadku sovětských trhů, byla obrovská oběť, také ale příspěvek ke stabilní a rozumné Evropě. Za rozumné politické situace by bylo možné očekávat určitou pomoc na těchto cestách ekonomického růstu.

Končím opět slovy nestorskými, tedy Ciceronovým „Spero dum spiro – doufám dokud dýchám, „což bych pro naši situaci jen jemně pootočil – tedy „dokud doufám, dýchám“. To, co dnes naléhavě potřebujeme, je naděje a víra v budoucnost tohoto národa, této země.

# Hlavlom neočekávané ztráty dynamiky české ekonomiky

*Prof. Ing. Karel Kouba, CSc.\**

Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy

Se zájmem jsem sledoval všechny předchozí „generační“ semináře. Soudím, že generační kohorty prožívají společné dobové události na základě *individuálních prožitků a osobní odpovědnosti volby životního osudu každého jednotlivce*. Pouze v tomto smyslu chápu svůj příspěvek ke generační výpovědi ekonomů.

Zvolím záměrně několik diskusních, polemických poznámek ve formě tezí a otázek, které dosud postrádají širší konsensuální odpovědi. Soustředím se na problém neočekávané ztráty dynamiky, který byl jedním z ústředních diskusních hlavlomů generačních seminářů.

## **1. Přístupové cesty k řešení hlavlomu recese české ekonomiky**

Dost mi chyběl generační seminář nejmladší, studentské a doktorandské generace ekonomů. Na IES FSV UK máme již třetí rok velmi aktivní Ekonomický Klub (EK). Na komorních i veřejných setkáních EK pozoruji výrazný profesionální generační předěl v přístupu k soudobé ekonomické teorii a prožívaných transformačních procesů. Mezi nejmladší generací ekonomů nepřevládá hledání „viníka“, respektive „viníků“ neočekávaného sestupu české ekonomiky z hvězdného vrcholu tranzitivních ekonomik. Spíše jde o formulaci otevřených a doposud neuspokojivě odpovězených otázek soudobé transformační fáze a neočekávané recese české ekonomiky na základě teoretického zázemí soudobé ekonomické teorie. Jak na našem EK, tak i generačních seminářích mě osobně zaujaly podnětné teoretické analýzy mladších „generací“, vycházející z teorie bublin a soudobého pojetí teorie fluktuací. (M. Singer, M. Čihák). Mluvím o teoretické podnětnosti pro vlastní osobní uvažování. Vůbec nejde o kantorské známkování.

\*) Kontakt: kouba@mbox.fsv.cuni.cz

S touto snahou nejvíce kontrastoval generační seminář torza bývalého Klubu mladých ekonomů (KMEN). KMEN vznikl v šedesátých letech v rámci tehdy vlivné Československé ekonomické společnosti. Osobně jsem bezvýhradně podpořil vznik KMENU v rámci ČSE a i v pozdějších obtížných údobích jsem obhajoval právo této nadějně generace ekonomů na „free speech“. Byla to favorizovaná a „hýčkaná“ generace, v rámci EÚ ČSAV chráněná před všeobecným dobovým obligatorním vstupem do vládnoucí strany na společenskovedních pracovištích. Byla to první generace ekonomů s relativně otevřeným přístupem k ideologicky tabuizované neoklasice a bezprecedentně volnými studijními výjezdy na přední univerzity. Několik prvních velmi nadějných vystoupení KMENU bylo příslibem žádoucího generačního předělu, který byl v počátku temných dob sedmdesátých let přerušen velmi rozdílnou osobní volbou účastníků zaniklého KMENU. V devadesátých letech tato nejproduktivnější generační skupina ekonomů nejvíce ovlivnila program a implementaci ekonomické transformace v Čechách. Postupně se však osobně i názorově zcela rozešla.

Na generačním semináři CEPu torzo KMENU prezentovalo *polaritu a neslučitelnost makroekonomických versus institucionálních přístupů k vysvětlení desetiletého vývoje tranzitivní české ekonomiky. Soudím, že tato dichotomie, která je silně zastoupena v české ekonomické obci a publicistice nevede k vysvětlení naší reality.*

Navrhuji zvážit užitečnost diskuse o odlišném přístupu. V roce 1993 jsem vystoupil na valném shromáždění ČSE s příspěvkem „Mikroekonomické základy makrostability“. Hovořil jsem o modifikovaném státním paternalismu a Achilově patě dysfunkčního českého typu křížového vlastnictví bank, investičních fondů a podniků a z toho pramenícího neefektivního typu správy korporací (corporate governance). Dnes bych tento přístup zesílil a rozšířil o řadu tezí a otázek.

Zdroj inspirace vidím v teoretickém přínosu Mancura Olsona, který se v šedesátých letech zamýšlel nad selháním makroekonomických teorií a jejich neschopností vysvětlit rostoucí nerovnováhy a „stagflation“. V polovině osmdesátých let mě zaujal Olsonův originální příspěvek „**Microeconomic Incentives and Macroeconomic Decline**“. Weltwirtschaftliche Archive Review of World Economics, 1984. Olson v tomto příspěvku zdůvodnil neuspokojivé mikroekonomické základy nejen tehdejší keynesianské makroekonomické teorie, ale též anti-keynesianských makroekonomických teorií. Navázal na monografie, které publikoval v letech 1965

a 1982. („*The Logic of Collective Action*“ Cambridge Harvard University Press, 1965 a „*The Rise and Decline of Nations*“. New Haven: Yale University Press, 1982). V duchu své pověstné teorie speciálních zájmových skupin a distribučních koalic, poukázal na skutečnost, že při vysvětlování nerovnovážných stavů a poklesu dynamiky ekonomiky se nikdy v makroekonomických teoriích nebral v úvahu vliv kolektivních aktivit a mikroekonomických podnětů, které generují nerovnovážné stavy a brání obnovení rovnováhy. Olsonův příspěvek a poselství spočívá v tom, že *makroekonomický výkon je v mnohém vysvětlitelný strukturou stimulů, vzorcem podnětů*. Olson uvedl řadu argumentů ve prospěch požadavku, aby představitelé makroekonomie, stejně jako mikroekonomie překročili a překonali jak tehdejší keynesiánské, tak monetaristické vzorce. Od té doby empirické i teoretické analýzy skupinových kolektivních aktivit pokročily.

Pro nás v podmínkách tranzitivních ekonomik Olsonovo poselství o sepectí makro a mikroteoretických přístupů zatím představuje spíše výzvu. V loňském roce zemřel Olson v devadesátých letech některými podněty cestu výzkumu naznačil. Dosud nám chybí spolehlivější znalosti o vlivu kolektivních akcí na základě soustavnější analýzy a empirické evidence nově vznikajících ekonomických a politických trhů v tranzitivních zemích. V nejlepším případě pracujeme s omezeným osobním referenčním zkušenostním zázemím. Olsonovo teoretické zázemí jsem chtěl připomenout jako výzvu pro nejmladší produktivní generaci ekonomů.

## **2. Opožděná selekce podniků zvyšuje transakční náklady**

V čem vidím zapeklitost problému, který se kumuluje v průběhu deseti let vývoje české ekonomiky a kulminuje v tomto období?

Podle mého názoru, soudobé zauzlení problémů bylo do jisté míry předurčeno výchozí fází privatizace, která nebyla provázena selekcí podniků podle výkonnosti. Počátek dnešního problému vidím v dvojí formě odkladu platnosti zákona o konkursu z roku 1991. V roce 1993 jsem opakovaně vyslovil a publikoval otázku: „Prožíváme bankrot bankrotů?“. Nejde o prestižní platnost osobních názorů. Vůbec nejde o diskusi o samospasitelnosti bankrotů. Soudím, že v současném údobí neseme zvýšené, kumulované transakční náklady za odloženou selekci životaschopných a bezperspektivních podniků. Místo výstupu z trhu na základě přirozené formy výběru došlo ke složité a neprůhledné hře koaličních zájmů institucionalizovaných, tedy formálních, ale zejména neformálních a situačně velmi flexibilních koaličních seskupení.

O zahuštění naší ekonomické a politické scény namnoze skrytou a nepřehlednou sítí kolektivních akcí speciálních zájmových skupin a distribučních koalic svědčí řada skutečností a symptomů, které provázejí celý desetiletý vývoj ekonomiky. Ve výchozích etapách velké privatizace a následném procesu koncentrace vlastnických oprávnění sehrály významnou roli specifické skupinové zájmy různých účastníků. Jsou to především investiční fondy, banky s jejich investičními aktivitami, obchodníci s cennými papíry, původní privatizátoři, ale též manažeři, podnikatelské a profesní asociace. Nikoliv bezvýznamnou úlohu hrají též rozdílně zájmově orientované skupiny odborářů v podnicích a profesně odborových centrálách.

### ***Zpětný přesun***

V procesu privatizace a následné velmi rychlé koncentrace vlastnických oprávnění proběhl několikafázový proces transferu kvalitních a nadějných aktiv do segmentu výkonných podniků. Tyto podniky jsou ovládány úspěšnými koaličními skupinami, většinou investory s agresivní strategií a vlivným postavením. Nekvalitní aktiva a neprosperující jednotky nezmizely v přirozeném procesu tržní selekce. Toto břemeno se znovu přesouvá na stát. Těživé dědictví nevýkonných podniků centrálně plánované ekonomiky, zejména neživotných socialistických dinosaurů slepenců, privatizátoři přenesli více či méně legálními cestami zpětně na stát a tedy na daňové poplatníky.

Výchozí fáze velké privatizace v naší ekonomice vykazuje některé významné specifické rysy. Privatizační prodeje i bezúplatná, kupónová privatizace zahrnovaly podniky s neobvyklým rozptylem výkonnosti. Toto těživé dědictví nejrigidnější československé centrálně plánované ekonomiky přesvědčivě výzkumně analyzoval jeden z největších znalců československých podniků Dr. Miroslav Kolanda. Bohužel, doma nikdo nebývá prorokem, a tak reference na jeho dlouholeté výzkumy nacházíme spíše v zahraniční literatuře. M. Kolanda došel k závěru, že oproti obvyklým výkonnostním rozdílům nejlepších a nejhorších podniků ve vyspělých ekonomikách 1:2,5 byl v Československu tento rozdíl zhruba 1:8, v tom u českých podniků 1:3,5. Soudím, že v procesu organizační restrukturalizace při likvidaci VHJ v roce 1990 se tyto rozdíly ještě zvýšily. Podniky s těmito rozdíly výkonnostních parametrů vstoupily, až na malé výjimky likvidovaných jednotek, do všech forem privatizace.

## ***Paternalistický stát znovu na scéně***

K posílení nežádoucí paternalistické funkce státu přispěly některé velké banky a vlastníci soukromých malých bank. Důsledky neobezřetné úvěrové politiky a bankéřsky nekompetentní zástavní politiky prodloužily privatizaci bank a znemožnily její finančně zdravou realizaci. Dlouhodobým důsledkem jsou mezigenerační daňové zátěže.

Bezprostředním negativním účinkem je nezpůsobilost těchto bank aktivně přispět k rychlejšímu překonání poruchy úvěrového zprostředkování. Komerční banky, zatížené vysokým břemenem špatných úvěrů, se neobezřetným úvěrováním spálily a nevstoupí po druhé do zkalených vod téže řeky. Likviditu přesunují do zahraničních bank a státních papírů. Je iluzí, že za daných podmínek žádoucí změny v uvolnění režimu povinných minimálních rezerv povedou k rychlé změně úvěrové emise.

České podniky, včetně zdravého a slušně výkonného segmentu zpracovatelských podniků, s nedocenenou rostoucí exportní výkonností, strádají nedostatkem zdrojů „dlouhých“ peněz, potřebných pro nezbytnou kapitálově náročnou „hlubokou“, technologicky modernizační restrukturalizaci.

Špatná, velmi neuspokojivá funkce primárního kapitálového trhu, včetně dlouhodobé absence výraznější cenotvorné funkce kapitálového trhu, nedávají šanci na rychlejší pozitivní změny finančního sektoru.

### **3. Chybí hlubší komparativní analýza mikroekonomických a institucionálních faktorů**

Opožděná selekce podniků v procesu koncentrace vlastnických oprávnění na sekundárním kapitálovém trhu je zvláštností české privatizace. V Maďarsku a Polsku byl vývoj odlišný. Maďarský konkursní zákon přivodil již v roce 1992 drastickou selekci s velmi početným výstupem insolventních podniků z trhu. V Polsku v roce 1993 Zákon o bankách a podnicích stanovil bankám pravidla použití státní sanační prostředky diferencovaně pro ozdravení nadějných klientských podniků a navržení konkursu na nevýkonné podniky. Kromě toho originální program „otců“ bezúplatné privatizace z roku 1989 Janusze Lewandowského a Jana Szomburga od počátku zahrnoval do certifikátové privatizace zhruba 400 vybraných podniků, jejichž konečný počet byl 512 vybraných obchodních společností. Naproti tomu o rok později vzniklý československý program kupónové privatizace zahrnoval do seznamu nabízených

1664 českých podniků. Navíc tyto podniky byly chráněny po 18 měsících před vyhlášením konkursu z důvodů insolvence. Zákon č. 328/1991 Sb. o konkursu a vyrovnání obsahoval na 18 měsíců tzv. omezující režim. Odlišnosti výstupu nevykonných podniků v české ekonomice v porovnání s polským a zejména maďarským vývojem se liší v průběhu celých devadesátých let.

Rozdíly v neprospěch české ekonomiky lze zaznamenat i v dalších mikroekonomických a institucionálních faktorech. Bankovní sektor v Polsku i Maďarsku byl ve výchozí fázi transformace v horším stavu. Po sanaci však střednědobě vykazuje podstatně nižší podíl špatných úvěrů v porovnání s enormním nárůstem této úvěrové rakoviny v českých bankách.

Česká ekonomika, včetně průmyslu, vykazuje v devadesátých letech výrazně nižší dynamiku produktivity práce. Tento vývoj je násoben nepříznivou relací mzdového vývoje s produktivitou.

Vysoký stupeň kredibility varšavské burzy, s její dobře fungující cenotvornou funkcí, a podobně i budapeštské burzy, nelze srovnávat s dysfunkční burzou pražskou.

Rozbor mikroekonomických a institucionálních faktorů vývoje české ekonomiky zůstává výzvou k hlubším komparativním analýzám.

#### **4. Makroekonomická restrikce 1996–1997 a institucionální zázemí**

Neočekávaný přerýv vzestupné růstové dráhy české ekonomiky v polovině devadesátých let má svou vzájemně propojenou makroekonomickou a mikroekonomickou i institucionální dimenzi. Soudím, že převládající dichotomie a izolovaný přístup k těmto vzájemně propojeným vztahům je slepou uličkou.

#### ***Varovné signály a nekoordinovaná řešení***

Výchozí slušná makroekonomická stabilita vykazovala od poloviny devadesátých let varovné signály rostoucích vnitřních a vnějších nerovnováh. K podceněným varovným signálům patřil nadměrný růst zásoby peněz, ztráta kontroly nad vývojem veřejných rozpočtů, skryté rozpočtové závazky, narušení rovnosti investic a úspor a v neposlední řadě rychle rostoucí deficit běžného účtu platební bilance. Soudím, že zdaleka nejde jen o jeho kritickou výši zhruba 8 % HDP v roce 1996. Za mnohem dů-



ležitější než tehdejší diskuse o jeho „ufinancovatelnosti“ považují přehlíženou skutečnost, že ve středoevropských tranzitivních zemích to byl dosti ojedinělý jev. Tento kritický stav nerovnováhy neušel pozornosti zahraničních investorů, kteří jeho neudržitelnost považovali za signál ke změně investičních strategií. Racionální agresivní investoři těžili bez rizika při fixním kursu vysoké zisky a současně se orientovali na jiné segmenty světového trhu, kde se vnější deficity zmírnily a dostaly se pod kontrolu vlád a centrálních bank.

### ***Ozdravná opatření jako „nastavovaná kaše“***

Řešení vnější nerovnováhy i vnitřních napětí v začátku druhé poloviny devadesátých let bylo v důsledku nepříznivé fáze předvolebního cyklu izolované a nekoordinované. Restrikce měnové politiky v polovině roku 1996 nebyly provázeny fiskální restrikcí. Ke koordinovanému zásahu došlo až v dubnu a pod tlakem akutní měnové krize zejména květnu 1997. Opožděná ozdravná opatření byla velmi nákladná a představují jakousi „nastavovanou kaši“. Předozvanost kumulativních účinků použitých tří fází restriktivních opatření měnových a fiskálních na následný stupeň poklesu dynamiky zůstává otevřeným diskusním problémem. To platí též o opožděném uvolnění měnové politiky a velmi pozvolném a křehkém oživení ekonomiky.

Soudím, že opožděné a neadekvátně rozložené makroekonomické restriktivní kroky se podílely na následné recesi a jejím průběhu. Hlavním netriviálním poučením je pro mne poznatek, že v době propojeného světového hospodářství a racionálních agresivních investorů, analýza malé otevřené tranzitivní ekonomiky nemůže být „zahleděna do sebe“. Varovné signály nerovnováhy jsou součástí nerovnoměrného vývoje a časově rozdílných fází cyklu jednotlivých ekonomik a regionů světové ekonomiky.

V naší ekonomické obci nezřídka přetrvává přecenění izolovaně chápaných makroekonomických politik. Organická souvislost s mikroekonomickými a institucionálními faktory je nedoceněna. Podle M. Olsona makroekonomické teorie strádají přehlížením mikroekonomických základů a negativních účinků skupinových zájmů na ekonomický výkon a efektivnost. Tento významný ekonom došel k závěru, „že pokud jsou koaliční struktury a mikroekonomické politiky špatné, nekvalitní, pak žádná makroekonomická nebo monetární politika nemůže situaci napravit.“ (Olson, M., 1984).

Slabé mikroekonomické a institucionální základy nemohou vysvětlit *časování* poklesu a oživení dynamiky. Mají však vliv *na rychlost a stupeň poklesu i oživení*. *Tyto nedocenené faktory nepříznivě ovlivňují dynamiku a celkovou potenciální výkonnost ekonomiky*.

Dnes a ve střednědobém horizontu neseme zvýšené transakční náklady. Nejde jen o dlouhodobé mezigenerační náklady jako důsledek opožděné selekce podniků a sanace bank. Opožděná selekce proběhla a probíhá pod vlivem formálních i situačně neformálních koaličních seskupení, které se v rychlém procesu koncentrace vlastnických oprávnění dostaly mimo veřejnou a efektivní kontrolu exekutivních i zákonodárných sborů. Tím mám na mysli i silné a nekontrolovatelné lobystické vlivy.

Tyto formální i neformální specifické zájmové skupiny přispěly k tomu, že český typ správy korporací (corporate governance) je nevýkonný, dysfunkční a vyznačuje se krátkodobým časovým horizontem rozhodnutí. Hlavně trpí vysokou absencí kontroly ve smyslu skládání účtů, (v terminologii správy korporací nazývané „accountability“).

### ***Stát jako hasič požárů***

Významnou součástí zvýšených transakčních nákladů, jejich kvantitativně nekalkulovatelné složky, je kontraproduktivní, protisměrný růst aktivit státu ve všech jeho složkách soudnictví, zákonodárných a exekutivních orgánů. Namísto radikální redukce státu na nezbytné ochranné a produkční funkce, to jest zejména ochrany individuální svobody, vlastnictví i prostoru pro podnikání a produkce kvalitních a vynutitelných zákonů, expanduje funkce státu jako hasiče požárů. Větší či menší požáry za sebou nechávají namnoze anonymní vlastnické a manažerské skupiny. Stát namísto rozvážných a radikálních strukturálních reforem zděděného „nedonošeného“ státu blahobytu, nákladného a neefektivního sociálního státu, hasí rostoucí potenciální regionální ohniska sociálních explozí. Je tlačěn a vtahován do nezvládnutelných restrukturalizačních a revitalizačních i nákladných sanačních aktivit. A to namnoze při plném vědomí, že je to nezřídká vytloukání klínu klínem. Děje se tak za vydatné účasti zájmových odborových i některých podnikatelských seskupení. Hlavním nežádoucím produktem tohoto tíživého dědictví kolektivních aktivit zájmových seskupení je růst státu jako Leviatana a další odklad žádoucí redukce funkcí státu.

Zájmové skupiny operovaly ve velmi širokém prostoru, usnadňujícím morální hazard. Asymetrický přístup k informacím a zarážející nedoko-

nalost privatizačních, bankovně-úvěrových i jiných smluv umožňovaly a dosud příliš často usnadňují legálními prostředky operovat ve vlastním zájmu na účet a poškozování jiných účastníků a daňových poplatníků.

## **5. Závěr**

V závěru považuji za užitečné zdůraznit, že tyto teze mají diskusní povahu. Před deseti lety jsme všichni vstupovali do neznámého a bezprecedentního prostoru volby. Všichni jsme hledali a na základě osobních zkušeností a dílčích průzkumů transformačních procesů názory doplňujeme a korigujeme. Řada otázek zůstává bez uspokojivých odpovědí. K základním chybějícím předpokladům širší shody při řešení hlavolamů vývoje naší ekonomiky patří deficit empirické evidence. Soudím, že to platí zejména o žádoucím překonání převládajícího dichotomického pojetí makroekonomického a institucionálního vývoje české ekonomiky.



# Východiskem je třetí cesta

(Co po dekádě selhání transformace české ekonomiky a obdobně ostatních transitivity ekonomik?)

*Ing. Miloš Pick, CSc.*

Makroekonomický útvar Konfederace odborových svazů

Dekáda je již dostatečně dlouhá doba k tomu, aby převážily příznivé tendence úspěšné reformy navzdory sebetěžšímu dědictví minulosti, nebo aby naopak neúspěch již dostatečně prokázal falešnou cestu. Pro srovnání: V první dekádě své existence po prvé světové válce – do velké krize třicátých let – zvýšilo Československo svou výkonnost (hrubý domácí produkt na obyvatele) téměř o polovinu proti předválečné úrovni (proti roku 1913). Obdobně v první dekádě své sociálně tržní reformy po druhé světové válce mělo již Německo – na troskách nacistické řízení a za války převážně rozbombardované ekonomiky – svůj hospodářský zázrak. Zvýšilo svou výkonnost téměř o polovinu proti předválečné úrovni (proti roku 1938).

Dekáda je proto již také dostatečně dlouhou dobou k tomu, aby na základě zkušeností minulosti mohla být hledána východiska budoucnosti.

## 1. Historické ohlédnutí a výchozí stav české ekonomiky

České země již koncem Rakouska-Uherska, před první světovou válkou (v období 1911–1913) představovaly – především díky průmyslu – hospodářsky nejsilnější teritorium tehdejšího Předlitavska a vedle Rakouska byly jeho ekonomicky nejvyspělejší částí. Podle různých pramenů (zejména Clark/1938, Maddison/1995 a Lacina in Kubů, Pátek/1999) jejich ekonomická výkonnost (měřená národním důchodem na obyvatele, resp. hrubým domácím produktem na obyvatele) činila asi tři čtvrtiny úrovně, dosahované tehdy na území dnešního Rakouska. **České země měly tedy již tehdy středně vyspělou ekonomiku, která však nedosahovala úrovně zemí nejvyspělejších** (ani svou výkonností, ani technologicky). Úroveň její výkonnosti činila např. asi tři čtvrtiny úrovně Francie, dvě třetiny úrovně Německa a asi třetinu až polovinu úrovně USA.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> V případě srovnání úrovně s USA jsou poměrně značné rozdíly mezi propočty Clarka a Maddisona. Zpětná projekce novějších mezinárodních srovnávacích programů směřuje přibližně do středu těchto rozdílů.

Poválečná rekonstrukce v nově vytvořeném Československu proběhla nejdříve ze všech středoevropských států a do roku 1929 se jeho výkonnost (hrubý domácí produkt na obyvatele) zvýšila o 45 %. Tuto úroveň však již nikdy předválečné Československo nepřekročilo, protože světová hospodářská krize se zde projevila hlouběji<sup>2</sup> zejména v důsledku větší závislosti malé země na mezinárodních trzích (obdobně, jako v Rakousku).

Přesto výsledný dosažený růst ekonomické výkonnosti – do roku 1937 proti roku 1913 o 38 % (ročně o 1,4 %) – byl vyšší než v uvedených porovnávaných zemích. Ve Francii činil 29 % – ročně 1,1 %, v Německu 26 % – ročně 1 % a v USA 21 % – ročně 0,8 %. Naopak Rakousko dokonce svou úroveň téměř o 9 % snížilo. **Mezinárodní postavení Československa v ekonomické výkonnosti se tím zlepšilo.** V Českých zemích (podle odhadů) na sklonku existence Československa – v roce 1937 – dosáhla asi čtyř pětín úrovně Francie, tři čtvrtin úrovně Německa a 40–55 % úrovně USA (obdobně v Československu dvou třetin resp. tří pětín, resp. 30–45 %)<sup>3</sup>. Výkonnost Rakouska se dokonce „propadla“ asi o jednu desetinu pod úroveň Českých zemí.<sup>4</sup>

Po druhé světové válce Československo (v tom i Česká republika) rychle obnovilo svou předválečnou ekonomickou výkonnost (hrubý domácí produkt na obyvatele již v roce 1948 obnovil svou nejvyšší úroveň z roku 1929) a do roku 1989 ji proti roku 1937 zvýšilo asi trojnásobně<sup>5</sup> – ročně o 2,1 %, v tom Česká republika podle odhadu jen asi 2,7krát – ročně o 1,9 % (i v důsledku své pomoci k vyrovnávání úrovně Slovenska) – tedy méně než porovnávané vyspělé země: Rakousko 5,1krát – ročně o 3,2 %, Francie 3,9krát – ročně o 2,7 %, Německo 3,7krát – ročně o 2,5 %, USA 3,4krát – ročně o 2,4 % (Maddison/1995). Poměrně příznivější dynamiku výkonnosti mělo přitom Československo v období pokusu o reformy v šedesátých letech (roční růst výkonnosti od roku 1958 do roku 1968 činil 3 % a kromě toho byla o více než 1 % ročně zkracována pracovní doba postupným zavedením pětidenního pracovního týdne).

2 „Dno“ poklesu v roce 1935 bylo proti úrovni roku 1929 o 21 % nižší.

3 Československo bylo svou úrovní HDP na obyvatele v třicátých letech na 17.–18. místě ve světě (mýty o 10. místě vycházejí jen z porovnání úrovně průmyslu, resp. 20. hlavních průmyslových výrobků). Porovnání pořadí vzhledem k nesrovnatelnému (zvyšujícímu se) počtu vyspělých (industrializovaných) zemí je však méně výstižné než srovnání úrovně s vyspělými zeměmi, i když – zejména v dlouhodobém horizontu – jsou jen velmi přibližná (včetně zde uváděných srovnání).

4 Bylo by nekorektní přičítat to jen zvýšení úrovně výkonnosti Českých zemí (Československa), ale spíše tomu, že Rakousko za krize třicátých let dosáhlo obdobného „dna“ své výkonnosti, jako po obou světových válkách. Úroveň své výkonnosti z roku 1913 obnovilo až (rok) po příchodu Hitlera (obdobně jako Německo). To patrně významně přispělo k přijetí nacismu širokými vrstvami obyvatelstva obou zemí.

5 Oficiálně tehdy statisticky vykázané zvýšení národního důchodu na obyvatele 6,4 krát (ročně o 3,6 %) není mezinárodně srovnatelné.

V celém poválečném vývoji do roku 1989 sice **Československo opět částečně zhoršilo postavení své výkonnosti vůči vyspělým zemím, ale přesto si udrželo postavení středně vyspělé, průmyslové země**, i když – v důsledku centrálně plánovaného, netržního systému a izolace naší ekonomiky od vyspělých zemí v podmínkách rozděleného světa – i extenzivními cestami, kvantitou na úkor kvality a vysokou náročností na výrobní faktory (na pracovní síly, materiál, energii, investice) na úkor produktivity. Jeho technologická propast (zaostávání produktivity) za vyspělými zeměmi se prohloubila ještě více než zaostávání celkové ekonomické výkonnosti (zaostávání produktivity přitom spočívalo především v zaostávání dokonalosti – technické úrovně a kvality – produktů).

Zlepšení mezinárodního postavení výkonnosti české ekonomiky po prvé světové válce a částečné zhoršení po druhé světové válce přitom nebylo tak výrazné, aby ji vyzdvihlo nebo naopak vyřadilo ze skupiny středně vyspělých zemí – jen měnilo její pozici v rámci této skupiny.

**Do ekonomické transformace tedy Česká republika vstupovala jako středně vyspělá průmyslová země.** Její ekonomická výkonnost v roce 1989 dosahovala asi 73 % úrovně EU (15), 71 % úrovně Německa (v dnešních hranicích), 67 % úrovně Rakouska a 49 % úrovně USA<sup>6</sup>. **Její produktivita však v průměru dosahovala jen asi dvou pětín úrovně tehdejšího Německa (staré spolkové země), přičemž toto zaostávání produktivity bylo a je tím větší, čím je produkt složitější.**

Měla přitom o něco vyšší ekonomickou úroveň než nejméně vyspělé země EU (úroveň Řecka a Portugalska byla nižší o 15 %). Ve srovnání s ostatními tranzitivními zeměmi středoevropského regionu měla dokonce významný předstih výkonnosti (úroveň Polska byla nižší o 49 % a Maďarska o 18 % – Graf č. 1). Měla nízkou zahraniční zadluženost a poměrně nevelkou nerovnováhu na domácím trhu i velmi nízkou inflaci. Její dlouhodobě působící „komparativní výhodu“ představoval akumulovaný civilizační potenciál – vzdělanostní a kvalifikační úroveň obyvatelstva, vyznačující se značnou mírou přízpůsobivosti.

Tyto poměrně výhodné startovní podmínky ČR však při zvolené strategii transformace nejen nebyly dostatečně využity, ale v nemalé míře byly promarněny.

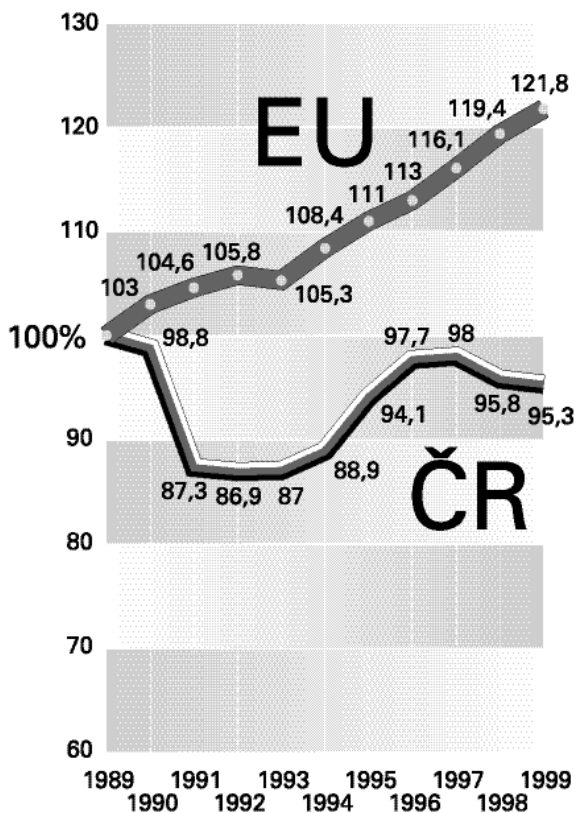
---

<sup>6</sup> Tyto propočty WIW Vídeň a OECD (a navazující vlastní odhady) vycházejí z mezinárodních mnohostranných srovnávacích projektů EUROSTAT – OECD za rok 1996 na základě národního účetnictví a jsou spolehlivější než dřívější komparace prováděné individuálními autory. Určité problémy však přináší extrapolace těchto propočtů.

## 2. Výsledný stav po dekádě selhání transformace a jeho příčiny<sup>7</sup>

Po téměř celé dekádě, po devíti letech transformace ekonomiky hrubý domácí produkt v ČR dosud ještě nedosáhl své reálné výchozí úrovně z roku 1989, i když takové srovnání může být jen přibližné. V roce 1999 byl asi o 5 % nižší. **Zaostávání HDP** (Graf č. 1) i **produktivity práce za vyspělým světem se prohloubilo.**

Graf 1 – Vývoj HDP v EU a ČR



Pramen: ČSÚ, Eurostat, poznámka: 1999 odhad.

<sup>7</sup> Blíže Pick/1999.



Váženějším důsledkem prohloubeného zaostávání produktivity a konkurenceschopnosti – než uvedená nízká úroveň výkonnosti české ekonomiky – je však setrvalá, přetrvávající nestabilita vůči zahraničí. **Rozpor mezi růstem a vnější rovnováhou je základní tendencí české ekonomiky v celém průběhu její transformace.** Nestabilní, nedostatečně konkurenceschopná ekonomika kolísá jako kyvadlo mezi růstem a vnější rovnováhou. Nestabilita je charakterizována dosavadním „třífázovým“ vývojem – nejprve fáze transformačního poklesu ekonomiky do roku 1993 („údolí smrti“), potom fáze nerovnovážného růstu do roku 1996 a od roku 1997 opět fáze nové krize (Graf č. 2). Vnější nerovnováha byla omezována na přijatelnou úroveň jen v obou fázích poklesu ekonomiky, ale účinnost tohoto vlivu na nerovnováhu se postupně zmenšuje. Potencionální míru této nestability charakterizuje kolísání tzv. čistého vývozu (salda vývozu a dovozu) ve stálých cenách v poměru k hrubému domácímu produktu. V současné fázi zůstává vysoký schodek (záporný čistý vývoz), a to dokonce i při poklesu ekonomiky – v letech 1998 a 1999 dosáhl 7 % v poměru k HDP. Představuje to potenciaální nebezpečí pro budoucnost.

V běžných cenách se sice schodek tzv. běžného účtu platební bilance – který kulminoval v letech 1996–1997 na úrovni 6–7 % – snížil v letech 1998 a 1999 na 2 % v poměru k HDP. Je to však již z velké části díky závatnému poklesu světových cen v posledních dvou letech (svět nám tím „daroval“ ročně 2–2,5 % HDP), který byl jen dočasný a v roce 1999 se již naopak opět začly zvyšovat.

I těchto výsledků však bylo z velké části dosaženo „na dluh“<sup>8</sup>. Zatímco veřejný hrubý dluh celého Československa v roce 1989 činil asi 11 % v poměru k HDP, v roce 1998 je včetně skrytých dluhů odhadován jen za Českou republiku asi na 23 % a v roce 1999 asi na 26 % poměru k HDP, i když je v mezinárodním srovnání dosud nízký. Zatímco hrubý zahraniční dluh celého Československa činil koncem roku 1989 7,9 mld. USD, tj. 15 % v poměru k HDP, koncem roku 1999 činil jen za Českou republiku 22,9 mld. USD, tj. 45 % v poměru k HDP, přičemž 40 % je ve světě považováno za kritickou hranici.

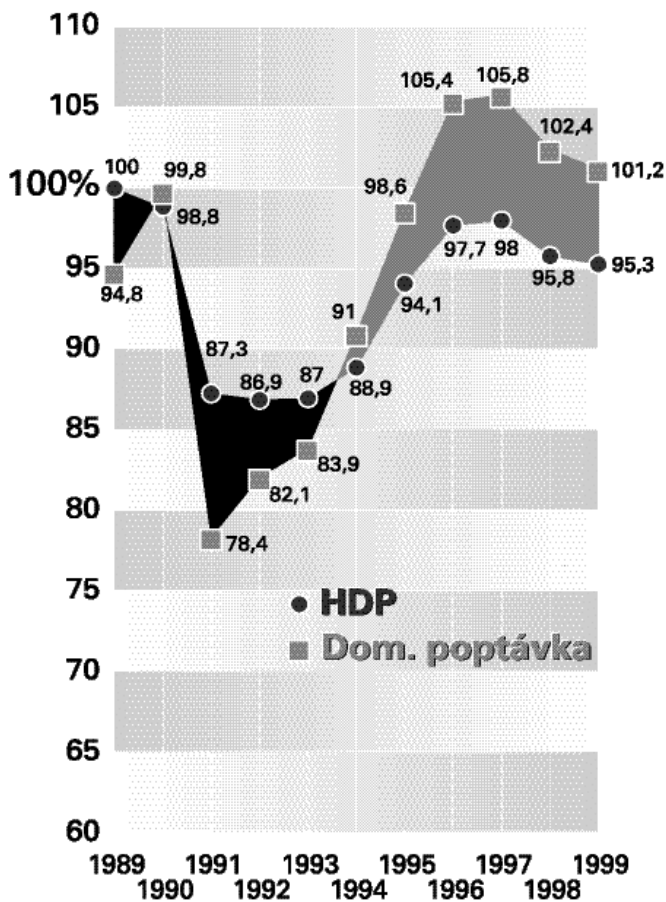
Přítom opětovný krizový pokles ekonomiky vedl k rychlému růstu nezaměstnanosti (koncem roku 1998 dosáhla 7,5 %, koncem roku 1999 9,4 %).

---

<sup>8</sup> Díky nízké výchozí zadluženosti je i po svém více než zdvojnásobení (v poměru k HDP) veřejný dluh v mezinárodním srovnání dosud relativně velmi nízký a dává možnost dočasného deficitního financování oživení ekonomiky.

## Graf 2 – Vývoj HDP a domácí poptávky v ČR

*stálé ceny, růst v %, HDP v roce 1989 = 100 %)*



Pramen: ČSÚ, Eurostat, poznámka: 1999 odhad.

Současná krize české ekonomiky a společnosti je založena přijatou, **falesnou strategií transformace** ekonomiky:

**První dlouhodobá příčina** spočívá v tom, že **tato strategie nerepektovala hloubku a tvar zaostávání produktivity** ČR. Společným problémem nejen České republiky a všech transformujících se ekonomik, ale všech méně vyspělých zemí je totiž jejich technologická propast.

Soudobý technický pokrok zvyšuje předstih vyspělých zemí v produktivitě zejména zvyšováním dokonalosti produktů. A to tím více, čím je produkt složitější, dokonalejší. Míra zaostávání produktivity méně vyspělých zemí je tedy progresivně úměrná sofistikovanosti produktů. Seřadíme-li produkty vzestupně zleva doprava podle jejich sofistikovanosti, takto definovaná křivka produktivity méně vyspělé země ve srovnání s vyspělými zeměmi má tvar shora dolů převráceného písmene J – zleva doprava strmě klesá. Protože tak výrazná (násobková) diferenciacie (rozptyl) úrovně produktivity v těchto zemích nemůže být eliminována stejně výraznou diferenciací mzdy, vytváří tato křivka produktivity analogickou křivku jednotkových (mzdových i nemzdových) nákladů práce a obdobně i celkových jednotkových nákladů. Tato křivka jednotkových nákladů má ale „zrcadlově“ obrácený tvar, než křivka produktivity: čím je produktivita nižší, tím jsou jednotkové náklady vyšší – a naopak. Křivka jednotkových nákladů má proto tvar nepřevráceného písmene J. Ve středně vyspělé zemi má tato křivka tvar písmene U: zvedá se na „pravé straně“ (např. ve strojírenství – kde podíl duševních pracovníků přesahuje 30 %), kde země zaostává svou úrovní produktivity za vyspělým světem, i na „levé straně“ (např. v textilním, oděvním a kožedělném průmyslu – kde podíl duševních pracovníků osciluje kolem 15 %), kde země převyšuje svou úrovní mezd nevyspělé země. Nejnižší náklady má „uprostřed“ – v „těžkých“, kapitálově, surovinově a energeticky náročných, ale jen středně sofistikovaných prvovýrobách (v cementárnách, hutnictví, „těžké“ chemii – kde podíl duševních pracovníků osciluje kolem 20 %).

Proto liberalizace zahraničního obchodu méně vyspělých zemí vytváří tlak (k dosažení cenové konkurenceschopnosti) nejen na větší zaostávání úrovně mezd než produktivity, ale zejména i na zlevňování vývozu

---

9 Tato hypotéza v případě Československa před transformací (za rok 1989) i v případě České republiky v průběhu její transformace byla potvrzena i regresní analýzou jednotkových nákladů, naposled za zůratové podniky 69 odvětví zpracovatelského průmyslu za rok 1995 (Pick/1995 a Pick, Fassmann/1996).

(zdražování dovozu) extrémním oslabováním kursu měny<sup>10</sup> i na zánik sofistikovanějších výrob (protože jsou v těchto podmínkách dražší), resp. na udržení jejich části převážně jen zahraničním kapitálem.

V obdobné, nebo i horší situaci „hospodářský zázrak“<sup>11</sup> Německa – resp. i západní Evropy i Japonska při reformách a deregulaci ekonomik po druhé světové válce a později (v osmdesátých letech) obdobně asijských „tygrů“ a následně i Chile<sup>12</sup> – měl od počátku rychlý růst (neměl „údolí smrti“), neboť se opíral o regulaci zahraničního obchodu až do dosažení vlastní přiměřené konkurenční zralosti<sup>13</sup>. Na druhé straně předčasná liberalizace zahraničního obchodu méně vyspělých zemí Latinské Ameriky v osmdesátých letech a postsocialistických zemí střední a východní Evropy nyní v devadesátých letech (viz dále) vede většinou ke katastrofě.

Přesto přijatá strategie transformace v České republice resp. v Československu **liberalizovala zahraniční obchod okamžitě a asymetricky**. Otevřela domácí trh vůči vyspělejší zahraniční konkurenci (včetně EU) především tím, že minimalizovala nejen cla, ale jednostranně i plně eliminovala necelní bariéry. Trhy vyspělejších zemí však zůstaly vůči na-

---

10 Tyto tendence se projevují dokonce i mezi zeměmi OECD, i když rozdíly jejich výkonnosti nejsou tak výrazné (graf č. 5). V České (resp. Československé) republice oslabení kursu domácí měny proti paritě její kupní síly (ERDI – tj. Exchange Rate Deviation Index) dosáhlo na počátku transformace v roce 1991 extrémní hodnoty 4,5 násobku v poměru k DEM (zatímco v Polsku jen 2,7 násobku a v Maďarsku 2,6 násobku) a ještě v roce 1998 dosahovalo 2,8 násobku.

11 Přijatá neoliberální strategie transformace, založená na okamžité předčasné liberalizaci zahraničního obchodu naší méně vyspělé transformující se ekonomiky je orientována především na „čištění“ našeho trhu (od nekonkurenceschopných zboží a služeb) vyspělejší zahraniční konkurencí. Je tedy orientována falešně především na tzv. alokační efektivnost – na alokaci výrobních faktorů nikoli podle kritérií perspektivních komparativních výhod, ale podle současných komparativních výhod dosud „nedozrálých“, nedostatečně vyspělých podniků.

Taková strategie přitom nezvyšuje (a na počátku transformace dokonce dále podstatně snížila) již před tím zaostávající nepřiměřeně nízkou tzv. interní efektivnost (produktivitu) alokovaných výrobních faktorů, přestože ta je potenciaálně nejrychleji ovlivnitelná i pouhou změnou chování tržních subjektů. Takové „čištění“ od zaostávajících a dále upadajících zboží a služeb resp. podniků nutně degeneruje ve velkoplošnou destrukci.

„Hospodářský zázrak“ poválečného Německa (a dále uvedených zemí) postupoval zcela opačně – nejprve rychle zvýšil interní efektivnost (produktivitu) domácích podniků změnou jejich chování a až potom (po 11 resp. 14 letech) otevřel svůj trh „čištění“ vyspělejší zahraniční konkurencí (Pick, Turek/1994).

Proto „zázrak“ (změna chování) nastal okamžitě – doslova přes noc. Otec německého hospodářského zázraku – kancléř Ethard – proto ve svých pamětech s gusem cituje francouzského novináře, popisujícího první den jeho reformy: „V neděli ještě všichni Němci bloumali, kde co sehnat. V pondělí již všichni spěchali, kde si na to vydělat“ (Erhard/1957).

12 Chile – za Pinocheta – na počátku svých ekonomických reforem (na radu expertů USA) rovněž „šokově“ liberalizovala svůj zahraniční obchod, ale po následném vypuknutí krize vypověděla experty z Harvardu („Chicago boys“) a zavedla dočasně tvrdou ochranu (včetně celní) svého trhu vůči zahraničí.

13 K částečné liberalizaci zahraničního obchodu a konvertibilitě svých měn přistupovala západní Evropa a Japonsko až při snížení koeficientu ERDI svých měn přibližně na 1,5 a při dosažení přibližně 50 % úrovně produktivity USA.

ším vývozcům více chráněny jak pomocí cel, tak i ostatních (tzv. netarifních) překážek.<sup>14</sup>

**Přítom vědomě nevyužívala ani (ve světě běžné) mikroekonomické politiky**, podporující konkurenční způsobilost podniků. Zatímco vyspělé země podporují (např. svými exportně-importními bankami, agenturami pro pojišťování a zaručování vývozu apod.) 10–30 % vývozu, v ČR do roku 1998 to byla necelá 4 %. Zatímco vyspělé země vynakládají na podporu výzkumu a vývoje 0,7–1 % HDP, v ČR tato podpora kolísala mezi 0,4–0,45 % HDP. Zatímco vyspělé země podporují přímé zahraniční i domácí investice daňovými úlevami a odpisovou politikou, u nás to až do roku 1998 vlády explicitně odmítaly.

Odmítání mikroekonomické (zejména průmyslové) politiky vyvolalo hrozbu – navzdory extrémnímu snížení mezd i kurzu koruny – že místo restrukturalizace dojde k jednostrannému zániku podstatné části průmyslu. Strategie, která nejprve zcela odmítala průmyslovou politiku zaměřenou k podpoře konkurenční způsobilosti podniků „ex ante“ (k podpoře perspektivních komparativních výhod) s učebnicovým odůvodněním, že by tato politika místo trhu předem určovala „vítěze“ (přestože převážně by mohla být uplatňována na základě jednotných kritérií a pravidel), vytvářela především podstatnou a dále rostoucí část „poražených“ (ztrátových a zadlužených) podniků. Postupně proto zvolila „menší zlo“ (než žádnou průmyslovou politiku) a místo průmyslové politiky, zaměřené „ex ante“, paradoxně zvolila alespoň převrácenou kvaziprůmyslovou politiku, zaměřenou „ex post“ – k následné záchraně „poražených“ (ohrožených). Takový převážně individualizovaný postup byl ale nejen mnohem méně účinný, ale i méně průhledný.

Využívala k tomu jak rozpočtové politiky (daňových úlev a dotací), tak bankovního kvaziúvěrování: podle formálních pravidel ČNB nepřiměřeně přísného (úrokové sazby byly násobně vyšší než rentabilita podniků), podle neformálních „pravidel“ nepřiměřeně měkkého (nesplacitelné úvěry se v rostoucí míře nesplácely). Finanční krize podstatné části podniků se tak přelila i do bank a přerostla do jejich vzájemně propojené krize.

**Druhou příčinou**, která značně zostrila důsledky uvedené prvé příči-

---

<sup>14</sup> Vyspělé země zvýšily bariery netarifní ochrany svého dovozu, která se na něm podílela v roce 1986 v EU 54 % (v roce 1966 21 %), v USA 45 % (v roce 1966 36 %) a v Japonsku 44 % (v roce 1966 31 %) – viz Laird – Yeats/1989.

ny, je **ztráta „zázemi“ naší malé ekonomiky** – mnohem širšího „domácího“ trhu. Toto zázemí tvořily před první světovou válkou trhy Rakousko-Uherska a po druhé světové válce trhy RVHP. Ztráta tohoto zázemí naší krizi výrazně prohloubila.

**Třetí dlouhodobou a postupně převládající příčinou se stalo nezvládnutí systémových transformačních změn,** zejména nezdařená privatizace a nevytvoření účinného právního prostředí a institucionálního rámce podnikání (vláda ČR/1999).

Hlavními prioritami přijaté strategie přitom byla rychlost – snaha, aby systémové změny („ekonomové“) předbíhaly před právem („právníky“). Proto **systémové změny i vytvoření institucionálního rámce tržní ekonomiky** bylo sice uskutečněno, ale do značné míry jen formálně a s malou účinností. Důsledkem je především slabá vymahatelnost práva.

Rovněž **privatizace** byla pojata jako krátkodobý proces, jehož prioritou byla rychlost a rozsah, nikoli racionální chování, restrukturalizace a konkurenční způsobilost podniků – o těch se předpokládalo, že se dostaví automaticky jako výsledek tohoto procesu a byly proto ponechány novým vlastníkům. Přitom takto pojatá privatizace plně rezignovala na racionální výkon vlastnických práv státu v předprivatizačním období. Jako první krok – v netržním prostředí – osamostatnila podniky a zastavila v nich výkon vlastnických práv státu. Místo tržní motivace na zhodnocování kapitálu podniků vytvořila **vlastnické a motivační vzduchoprázdno**, v němž se rozbujela kontraproduktivní motivace na hledání výnosu (tzv. hledání renty) pro sebe ze svěřeného kapitálu. Nezdařenou privatizací se ve značné části ekonomiky tato antimotivace dále prohloubila.

**Výrazným a téměř neúspěšným experimentem byla především kupónová privatizace.** Kupónová privatizace vyúsťuje v rozsáhlou a značně dlouhodobou institucionalizaci fenoménu „chybějících reálných vlastníků“. Navíc – i v souvislosti s vývojem na neregulovaném, deformovaném kapitálovém trhu – roste četnost případů „nepřátelského převzetí“ (hostile takeover) podniku (akciové společnosti) pochybnými finančními skupinami s následným „vytunelováním“ podniku (obdobně investičního fondu či banky).

To se odráží i v pronikavých rozdílech ekonomických výsledků podniků zpracovatelského průmyslu podle výsledné převažující metody privatizace (podle údajů za léta 1996 a 1997). **Podniky privatizované pře-**

vážně kupónovou metodou vykázaly nejhorší ekonomické výsledky. Privatizace na úvěr se v dosavadním pojetí – úvěr na vykoupení podniku a nikoliv na navýšení kapitálu – rovněž neosvědčila: místo nového kapitálu přinesla podnikům dluhy. Nejlepších výsledků dosahovaly podniky s převažující zahraniční kontrolou. K tomu přispělo i to, že si zahraniční vlastníci patrně dovedli vybrat podniky, které již před tím byly nejlepší.

Výsledkem je neefektivní chování, rigidita a nedostatečná konkurenční způsobilost podstatné části podniků, vystavených nejen „nerovné“ vypělejší zahraniční konkurenci, ale i nefunkčnímu domácímu tržnímu prostředí včetně neúčinného právního rámce (obtížné vymahatelnosti práva). To je také základní dlouhodobá příčina současné krize ekonomiky.

Čtvrtou příčinou je standardní způsob devalvačně-restriktivní makroekonomické politiky, zvolený i v našich nestandardních podmínkách. Rozhodujícím nástrojem se stala makroekonomická (peněžní i rozpočtová) restrikce domácí poptávky, kterou komerční banky dále stupňují zastavením úvěrování.

Pátou příčinou selhání nejen ekonomické, ale i sociální transformace, je podcenění úlohy státu i ve veřejných službách.

### 3. Pozadí příčin: falešný recept

Dosavadní falešná strategie transformace není však jen intelektuální dílo dosavadních vlád ČR (resp. Československa).

Neoliberální teorie byly totiž operacionalizovány do praktické hospodářské politiky tzv. „Washingtonským konsensem“ (Kolodko/1998, Stiglitz/1998), tj. doporučením dohodnutým Mezinárodním měnovým fondem, Světovou bankou a Ministerstvem financí USA pro překonání krize Latinské Ameriky a potom pro transformující se postsocialistické ekonomiky. Jeho podstatou byl známý zjednodušený „trojúhelník“: **maximální liberalizace, nejrychlejší privatizace, přísná rozpočtová a peněžní politika.**

Téměř dekádu trvajícím přechod centrálně plánovaných ekonomik k tržní ekonomice již opravňuje přinejmenším k předběžnému „ohlédnutí“.

Výsledky jednotlivých reformujících se ekonomik se diametrálně liší. Na jedné straně je „čínský hospodářský zázrak“ (více než zdvojnásobení HDP během dekády a více než zčtyřnásobení HDP během



dvou dekád). **Na druhé straně je katastrofa východoevropských zemí** – zejména zemí bývalého Sovětského svazu (snížení HDP na polovinu, zatímco dokonce za války – 1942 – nejvýše o třetinu, viz CSU/1987).

**Středoevropské transitivity ekonomiky mají podstatně mírnější propad HDP**, ale přesto, pokud obnovily růst většinou opět překračují kritickou hranici **vnější nerovnováhy (4 % HDP) i v období závratně nízkých světových cen surovin. Rozpor mezi růstem a vnější rovnováhou je jejich společným údělem.**

**Rozhodující zřejmě není výchozí úroveň ekonomiky – míra její technologické a systémové propasti za vyspělým světem (dědictví minulosti), ale hlavně přiměřenost (vhodnost) zvolené strategie transformace pro překonávání těchto výchozích podmínek.**

Čína se vůbec nedržela Washingtonského konsensu, až donedávna se vystříhala privatizace (kromě zemědělství) – soukromý sektor nechala nově vzniknout na „zelené louce“ vedle státního – a přitom vytvořila soutěžní tržní prostředí.

I ve střední Evropě má nejpříznivější výsledky nejméně vyspělá ekonomika – Polsko. Levicové i pravicové vlády zde shodně volily omezující postup privatizace, kladly a kladou důraz na průmyslovou politiku, podporující konkurenční způsobilost podniků a od roku 1994 se hlásí k Postwashingtonskému konsensu. Díky podobným postupům svými výsledky následuje relativně nejvyspělejší ekonomika – Slovinsko.

Nejméně příznivé výsledky zde mají naopak relativně vyspělejší ekonomiky – ČR, východní Německo a Maďarsko, jejichž politiky byly nejvíce konformní s Washingtonským konsensem. Maďarsko vsadilo hlavně na zahraniční kapitál. „Vkladem“ vlád ČR (resp. Československa) byla i „nejrychlejší“ privatizace – kupónová. Extrémním uplatněním této neoliberalní doktríny je zde však především východní Německo. Tomu byl šokově liberalizován nejen zahraniční obchod (zbožím i službami), ale i trh práce a kapitálu vůči zahraničí (vůči záp. Německu a tím i EU) a uplatněna dokonce i společná měna (se západním Německem a tím nyní i s EU). Privatizace byla přitom téměř plně (z 94 %) provedena zahraničním (zejména západoněmeckým) kapitálem. „Dno“ propadu HDP bylo přitom v roce 1991 asi o třetinu nižší proti roku 1989. Přestože je HDP proti výchozí úrovni dosud nižší, musí být východní Německo<sup>15</sup> v ex-



trémním, patrně světově ojedinělém rozsahu financováno z vnějších zdrojů v ročním rozsahu přes 140 mld. DEM, tj. třetiny v poměru k vytvořenému HDP (jen netto přísunem rozpočtových prostředků – tedy kromě úvěrů). Takový rozsah pomoci je trvale neudržitelný a přesto se – i při její dosavadní úrovni – vyrovnávání ekonomické úrovně východního Německa prakticky zastavilo (již třetí rok má ještě nižší růst HDP než západní Německo).

#### 4. Východisko: smíšená ekonomika „šitá na míru“

Nepřiměřenost zvolené strategie transformace výchozí úrovně bohužel nejvíce vyjadřuje míra shody s Washingtonským konsensem, neboť ten podmínkám těchto ekonomik neodpovídá.

**Proto dnes i tvůrci Washingtonského konsensu jej považují za neúspěšný, překonaný a hledají nová východiska – Post-washingtonský konsensus.** Jejich uvažování jde podobným směrem jako naše zkušenosti. Dezinflační politiku ani vnější rovnováhu nelze prosazovat bez ohledu na růst nebo dokonce za cenu poklesu ekonomiky. Finanční trhy se nemohou obejít bez vytvoření účinných právních a institucionálních předpokladů včetně obnovení regulace místo bezbřehé liberalizace. Privatizace a liberalizace nemůže být účinná bez vytvoření soutěžního prostředí. Privatizace monopolů by mohla naopak ztížit jejich regulaci. Nejde o to minimalizovat stát, ale lépe jej využít – k hospodářské politice, vzdělávání, péči o zdraví, dopravu, životní prostředí, právní systém, vytvoření a využívání tržního mechanismu. Nemůže nadále stačit jen zjednodušený „trojúhelník“ politik. Recept musí vzniknout v dané zemi. To jsou některé z námětů J. Stiglitze (Helsinky 1998).

Hlasem z jiné planety již dnes je naopak volání našich „zatvrzelých“ po urychleném dovršení dosavadní „neomylné“ strategie transformace. Požadavky návratu k překonaným původním představám – opětné odmítání jakékoli průmyslové politiky (včetně požadavků na opuštění reví-

---

15 Společný trh práce vedl do roku 1998 k vyrovnání úrovně průměrné mzdy na 74 %, ale produktivity jen na 60 % úrovně západního Německa, takže jednotkové mzdové náklady jsou nadále o 24 % vyšší než v západním Německu a tento „koeficient přezabítí“ (analogicky terminologii nukleární války), který se snížil z 1,51 v roce 1991 jen na 1,24 v roce 1998, není přitom chráněn nízkým (žádáným) kurzem vlastní měny.

Kdyby fiskální pomoc západního Německa byla orientována k překonání této hlavní příčiny nekonkurenceschopnosti východního Německa (dočasným subvencováním průměrného rozdílu mezi produktivitou a mzdou – např. průměřeným částečným dočasným osvobozením podniků ve východním Německu od daňových o obdobných sociálních plateb z mezd), stačila by k tomu méně než polovina dosavadní pomoci. Vyžadovalo by to ale zásadní výjimku z přísných pravidel EU pro poskytování státní pomoci podnikům.

talizačních programů a na jejich nahrazení orientací výlučně na příliv zahraničního kapitálu a na vlnu bankrotů, podmiňování prolomení zástavy úvěrování a prorůstové makroekonomické politiky až předchozím celkovým institucionálním ozdravením, které však může být jen dlouhodobým procesem apod.) by vedly spíše k opětnému rozpoutávání než k překonávání naší krize.

Východisko však není v „dovršení“, ale v nápravě – v zásadě nové hospodářské politice, orientované na růst, na mikroekonomickou podporu konkurenční způsobilosti podniků a na nápravu nezdařené privatizace (na vytvoření tržní motivace na zhodnocování kapitálu místo kontraproduktivní motivace na hledání renty pro sebe ze svěřeného kapitálu) i institucionálního prostředí podnikání. Na dlouhodobé dosažení konkurenční zralosti naší ekonomiky pro její bezporuchovou integraci do Evropské Unie – a to nejen před vstupem, ale i po vstupu do ní v dostatečně dlouhém přechodném období, umožňujícím podmínky našeho „dozrání“. Na urychlené sepětí s ekonomikami Viszegrádu jako našeho přirozeného středně vyspělého zázemí pro tuto integraci.

**Méně (středně) vyspělá reformující se země má svůj dvojjediný úkol – překonat nejen systémovou propast mezi centrálně plánovanou a smíšenou ekonomikou, ale i svou technologickou propast za vyspělým světem.**

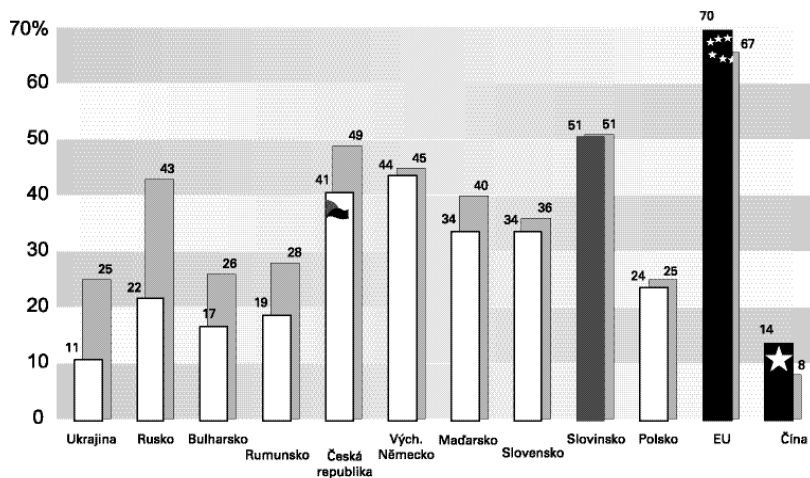
**Historická zkušenost úspěšných zemí v posledním půlstoletí po druhé světové válce patrně dává největší šanci smíšené (sociálně tržní) ekonomice – tedy „třetí cestě“, vycházející z vyvážené úlohy „neviditelné ruky“ trhu i „viditelné ruky“ státu.** Míra a tvar tohoto mixu se musí trvale modernizovat a přizpůsobovat vývoji v postindustriální – nyní v terciární resp. potom v kvartérní, informační – společnosti v éře globalizace, ale tento vývoj patrně nemá nekatastrofickou alternativu.

**Neúspěšné země svými ekonomickými a sociálními krizemi, přerůstajícími zejména v etnicky složitých oblastech v politickou nebo dokonce válečnou katastrofu, přitom naopak otestovaly malou nadějnost obou extrémů – centrálně plánované ekonomiky i pokusů o „čistě“ tržní ekonomiku dle Washingtonského konsensu.**

Česká republika může přispět vlastními zkušenostmi v obou směrech – s krátkými pozitivními pokusy o smíšenou ekonomiku v období poválečné obnovy i v šedesátých letech, přerušeny zvenci oktrojovanými neúspěšnými cestami – jakož i s negativní praxí centrálně plánované eko-

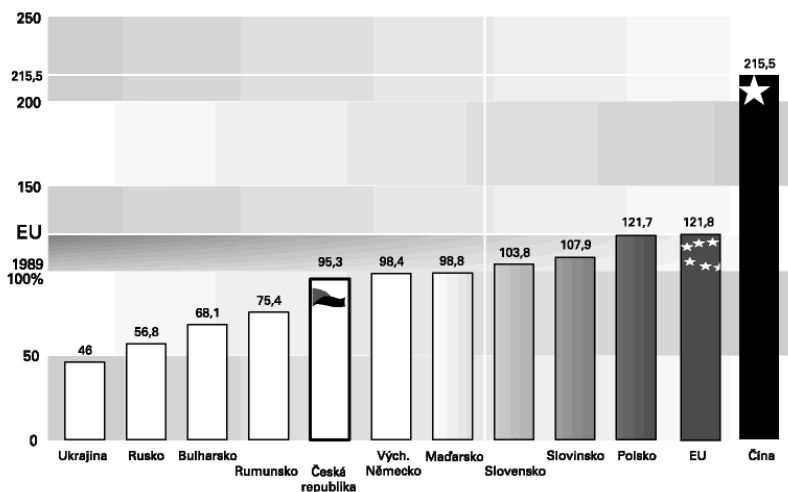
### Graf 4 – Relativní úroveň HDP / obyv. v reformujících se ekonomikách

(v %, USA = 100 %, pozadí 1989, popředí 1999)



### Graf 3 – Změna úrovně HDP v reformujících se ekonomikách

(1999/1989, v %, 1989 = 100 %)



nomiky jak po roce 1948, tak po roce 1968 i nyní „čistého trhu“ po roce 1989.

Již léta dávám západním expertům otázku, zda Západ reformujícím se ekonomikám umožní a usnadní racionální reformy dříve, než i zde přijdou ke slovu Pinochetové (nebo Haiderové). Nestačí proto jen jejich nástupu tvrdě čelit, ale předcházet příčinám, které jej připravují. Život ukáže, zda Postwashingtonský konsensus otvírá cestu k takovému porozumění. Přitom nejde jen o otestování jeho racionálnosti a životaschopnosti, ale i o politickou vůli a možnosti jeho realizace. Tedy nejde jen o jeho přijetí teoretiky a analytiky, ale o jeho akceptování a prosazování vládami a předními světovými státníky.

Západ v tom dosud čeká na „své Gorbačevy“, kteří by proti svým neoliberálním jestřábům prosadili zrušení „Brežněvovy doktriny“ Západu (Washingtonského konsensu) a přitom by nám (a obdobně i ostatním postsocialistickým ekonomikám, kandidátům integrace do EU) nabídli porozumění pro naše racionální reformy, založené na třetí cestě (smíšené ekonomice) a tedy i pro dostatečně přechodná, přizpůsobovací období při naší integraci do EU.

Ani my bychom neměli jen čekat na takové reformátory, ale hledat je a spolupracovat s nimi na základě vlastních věrohodných dlouhodobých programů našich reforem a přípravy na integraci do EU.

Není to jen v našem zájmu, ale i ve společném zájmu demokratického světa a především EU, abychom jí byli přínosem a nikoli břemenem (jako je dnes v extrémní podobě východní Německo), neboť i při plném zachování dosavadních pravidel EU bychom po našem vstupu mohli od ní čerpat fiskální pomoc nejvýše v rozsahu 4–5 % v poměru k HDP – tj. až desetkrát méně, než v souhrnu dostává východní Německo. Není to tedy jen věc oboustranné dobré vůle a osvědčenosti, ale je to především poznatá nutnost v oboustranném zájmu.

#### LITERATURA

- Clark C. (1938): Internationaler Vergleich der Volkseinkommen, Weltwirtschaftliches Archiv 1938  
Clark C. (1944): The Economic of 1960, Mac Millan, London 1944  
CSU (1987): Nacionalnoe chozjajstvo SSSR 1917–1987, Moskva 1987  
DIW (1999): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 1999, Wochenbericht 43–44/99, DIW Berlin, 1999  
Dunning J. H., Hamdani K. A. (1997): The New Globalism and Developing Countries, United Nations University Press, Tokyo, New York, Paris 1997  
Erhard L. (1957): Wohlstand für alle, ECON – Verlag, Düsseldorf 1957  
Fourastié J. (1959): La productivité, Presses Universitaires de France, Paris 1959  
Fukuyama F. (1985): The End of the History, The National Interest, USA, 1985

- Goldman Sachs (2000): The New Global Economy, Global Economics Weekly, Nc. 5, 6, 7/2000
- Havlík P. (1999): The Transition Countries in 1999: a Further Weakening of Growth and Some Hopes for Later Recovery, Research Reports No. 257/1999, WIIW Vienna
- Kaminer L. (1997): Year – End 1996: Mixed Results in the Transition Countries, Research Reports No. 233/1997, WIIW Vídeň
- Kolodko G. W. (1998): Economic Neoliberalism Almost Irrelevant, The World Bank, Washington, Transition 3/1998
- Kolodko G. W. (1999): Ten Years of Post – Socialist Transitions Lesson for Policy Reform, The World Bank, Washington 1999
- Kubů E., Pátek J. (1999): Mýtus a realita hospodářské vyspělosti Československa mezi světovými válkami, Karolinum, Praha 1999 (v tisku)
- Laird – Yeats (1989): Non – Tariff Barriers of Developed Countries 1966–1986, Finance and Development, March 1989
- Maddison A. (1995): Monitoring the World – Economy 1820–1992, OECD, Paris 1995
- Maddison A. (1998): Chinese Economic Performance in the Long Run, OECD, Paris, 1998
- OECD (1998, 1999): OECD Economic Outlook, Paris, December 1998, December 1999; OECD Main Economic Indicators February 2000
- Ohashi (1979): Privatization in Practice: The Story of the British Columbia Resources Investment Corporation, Vancouver 1979
- Pick M. (1995): Economic Transformation and Structural Defect of a Less Developed Economy (The Case of Czech Republic) in Industrial Policies of Production and the Changing Nature of the Enterprise CE-EC, Institut of International Relations, Prague 1999
- Pick M. (1999): Zbytečné selhání transformace české ekonomiky, Pohledy č. 1/1999
- Pick M. (2000): Do třetího tisíciletí třetí cestou, Pohledy č. 1/2000
- Pick M., Fassmann M. (1996): The Social Market Economy in the Industrial and Postindustrial ERA – The Social Market Economy in the CEEC and the EU, in Economic policy framework in ECCES for the Process of Moving towards in the EU, Institut of International Relations, Prague, 1996
- Pick M., Turek O. (1994): Hospodářská politika méně vyspělé ekonomiky, in: Problémy otevírání české ekonomiky, VŠE Praha, 1994
- Pöschl J. (2000): Transition Countries Clamber Aboard the Business Boom in Western Europe, Research Reports No. 264/2000, WIIW Vienna
- Rosatti D. (1998): Transition Countries in the First Quarter 1998: Widening Gap Between Fast and Slow Reformers, Research Reports No. 248/1998, WIIW Vídeň
- Samuelson P. A., Nordhaus W. D. (1989): Economics, McGraw – Hill International Editions, 1989
- Scheremet W. (1999): Arbeitskosten im internationalen Vergleich: Eine Auseinandersetzung mit bestehenden Konzepten, DIW Berlin, Wochenbericht 38/99
- Stiglitz J. E. (1998): More Instruments and Broader Goals: Moving toward the Post – Washington Consensus, UNU World Institute for Development Economic Research, Washington, 1998
- Stiglitz J. E. (1999): Whither Reform? Ten Years of the Transition, the World Bank, Washington 1999
- Turek O. (1999): Naše transformace nezvládla harmonizaci makroekonomické a mikroekonomické politiky, Hospodářství č. 4/1999
- Turek O. (2000): Nízká cenová hladina jako indikátor handicapu české ekonomiky (interní studie)
- Vláda ČR (1999): Zpráva o stavu společnosti, Praha, 1999
- Wall Street Journal, 25.–26. 5. 1995



# Pohled nestora – profesora financí

*Prof. Ing. František Vencovský, CSc.*

Vysoká škola ekonomická

Ačkoli jsem bohužel nejstarší z této „staré“ generace, mám přece jen jednu určitou výhodu. Prožil jsem první polovinu padesátých let jako úvěrový referent na okresní pobočce Státní banky československé v Humpolci, co znamenalo v praxi direktivní centrální řízení ekonomiky, jak v konkrétní situaci vypadala důsledná aplikace sovětského modelu řízení peněžního oběhu, když na pobočku banky byly z centra „rozepsány“ jako direktivní úkoly nejrůznější pokladní a úvěrové operace.

Dovedu tedy z vlastních zkušeností ocenit, o jaký systémový převrat u nás v 90. letech šlo. Pro mě je uplynulých deset roků vstupem do systému, který je založen na racionálním uvažování a chování všech ekonomických subjektů – podniků, bank, domácností, státu atd. a opuštěním systému, kdy veškeré ekonomické dění bylo určováno jedním centrálním subjektem – Státní plánovací komisí.

Nechtěl bych stereotypně a únavně vypočítávat, v čem vidím dílčí pozitiva nebo negativa tohoto procesu. Chtěl bych spíše – jako pamětník minulého dění a jako účastník současného dění – oživit naše dnešní setkání několika myšlenkami nebo spíše názory, co jsem očekával jinak, co jsem si představoval jinak nebo také, s čím se ne zcela srovnávám nebo čemu ne zcela rozumím. Jde o oblast, která je mi blízká – o sféru financí. Omezím se na dva pohledy.

## **1) Otázka tvorby kapitálu**

Je to především otázka tvorby kapitálu, resp. kapitálové politiky, ať už je v rukou bank, podniků nebo vlády. Zaráží mě totiž, jak tato politika ustupuje do pozadí před krátkodobými zájmy.

U nás šlo počátkem 90. let o rozběh ekonomiky v situaci, kdy se zdědila nevyhovující výrobní základna, ale nezdědil se žádný volný kapitál. Nebyly volné úspory obyvatelstva – naopak byly zablokovány v nevyhovujících a nenávratných bankovních úvěrech; nebyly ani podnikové zdro-

je, nebylo ani možno spoléhat se na vládní rozpočet. Zdědily se i takové úvěry, které vznikaly jako součást dřívějšího mechanismu podnikového financování.

Nebyl prostě finanční kapitál v klasickém pojetí, který by se stal hlavním zdrojem pro financování tolik potřebné restrukturalizace a modernizace výroby. Nebylo jiné cesty, než aby tuto funkci – nebo přesněji řečeno: tvorbu finančního kapitálu – na sebe vzalo nově vznikající bankovníctví. Východisko se našlo v bankovních úvěrech, které přicházely do podniků. Byly to ostatně banky v polostátním vlastnictví. Začaly „suplovat – zaskakovat“ v tvorbě kapitálu takovou úvěrovou emisí, jejíž kritéria by jinak těžko obstála jak v pohledu klasické monetární politiky tak v pohledu úzce obchodním.

Byla to v první polovině 90. let jakási bianco-směnka na bankovní tvorbu kapitálu, směnka, kterou naše společnost, když se měly profinancovat investice bez domácího kapitálu, musí posléze zaplatit. Klasifikované úvěry tedy nejsou výlučně výrazem špatných úvěrových postupů bank, ale i výrazem jejich „suplování“ při nedostatku investičního kapitálu v ekonomice. A jedině takové by měl nést státní rozpočet, protože šlo o úvěrovou expanzi pro investice, na kterou se však také „nabalily“ úvěry, kterými se kryla nehospodárnost, někdy i manažerské diletantství a někdy i hazard nebo podvod. Tady chyběl a zřejmě stále chybí promyšlený audit, který by dokázal výlučně podle úvěrových funkcí rozlišit úvěry „zdravé a špatné“ a ne pouze povrchně jako „návrtné a nenávrtné“, prostě rozlišit tak, aby bylo transparentní, co se vlastně nyní platí ze státního rozpočtu, nebo spíše co a jak a komu se má platit. Tak to vznikalo na počátku 90. let.

Situace v investování se stávala jasnější, když do kapitálových přesunů vstoupil Fond národního majetku. Hlavním kapitálovým zdrojem měly být příjmy z privatizace, tedy příjmy Fondu národního majetku, které – pokud se měl udržet jejich charakter jako kapitálu – měly být alokovány do výrobních investic a fungovat v tehdejších podmínkách jako hlavní faktor restrukturalizace a modernizace kapacit, které se převzaly z minulého systému. Docházelo však k využití příjmů z privatizace i jako zdroje k financování běžné spotřeby, když nestačily běžné příjmy. Byl zejména tlak na využití těchto příjmů pro státní rozpočet.

Toto podceňování cílevědomé kapitálové politiky vystupuje zvláště do popředí v souvislosti s prodeji státních majetkových podílů do zahraničí



– eufemisticky vyjádřeno: s hledáním strategických partnerů. Prodáváme přece výrobní kapitál a takto získané prostředky by měly zůstat kapitálem a fungovat jako kapitál, tedy – řečeno jasněji – výdělečně. Neměly by jít do spotřeby, nanejvýš jako kapitál do infrastruktury. Jsou úvahy, že z přijímaných devizových prostředků se utvoří fond bydlení, fond na reformu důchodového pojištění, fond na ekologii atp. To je spotřeba a je to nepřímé ulehčení deficitnímu tlaku státního rozpočtu. Takové rozplývání kapitálu do spotřeby může být označeno i tak, že „si žijeme nad poměry“. Nestačí blokovat devizové příjmy z privatizace a uvolňovat je v souladu s Českou národní bankou tak, aby nepůsobily na posilování kurzu koruny. Mělo by jít o mnohem více – o stanovení funkčních, účelových vazeb mezi příjmy z privatizace a jejich kapitálovou alokací.

To by ovšem znamenalo oslabit tendence ke spotřebě – aspoň v rozhodujících sférách spotřeby a důsledně uplatnit to, co bylo na počátku 90. let politicky přijatelné a co se mohlo brát jako samozřejmé, že totiž bude třeba „utáhnout si opasky“. Do toho se ovšem žádnému politickému myšlení už nechce. Na to by voliči už nešli. Přesto považuji za příliš krátkodobé a za příliš snadné řešení, když se tato mezera v kapitálové tvorbě má vyplnit hlavně ze zahraničních zdrojů, ať už jde o přímé zahraniční investice nebo o zahraniční úvěr.

## **2. Vstup do Evropské unie jako ekonomický problém**

S kapitálovou situací a s jejím odrazem v ekonomické výkonnosti souvisí i druhý problém, o kterém bych se chtěl zmínit, a to vstup do Evropské unie. Úvahy o naší cestě do unie se zpravidla soustřeďují na pohled legislativního, systémového a institucionálního přizpůsobování nebo na vzájemné finanční přesuny. Uvádí se zpravidla, kolik kapitol, jaké „acquis communautaire“ se ještě musí splnit a zda to bude v roce 2003 nebo v roce 2005. Je to podle mého názoru povrchní, úřednický přístup. Přehlíží se, jak na tom budeme, nebo spíše jak bychom na tom měli být ekonomicky, aby naše podniky obstály v nových podmínkách. A pokud se tato otázka nastolí, zůstává převážně jen v makroekonomické poloze s propočty hrubého domácího produktu, celkové výkonnosti atp.

V zásadním pohledu na naši účast v Evropské unii však jde o mnohem více. Jde o návrat do hodnotových parametrů – do hodnotových, tedy cenových, mzdových, kurzových atd. parametrů, z jejichž kontinuity jsme byli před šedesáti roky – už v roce 1939 – vytrženi.

Těžiště je v cenové situaci, protože ceny ve vztahu k cizině jsou kon-

krétním vyjádřením ekonomických poměrů, ekonomické úrovně – a ta jakoby v našich propočtech vstupu do unie zůstávala stranou. Cenová hladina v České republice dosahuje přibližně 43 % průměru Evropské unie – měřeno cenovými hladinami a kurzem eura. Je to hluboko pod úrovní, jaké dosahují i slabší členské země. Při takové cenové úrovni by nás naši partneři v Unii „rozebrali“. A zvlášť poučné pro nás přitom také může být, že právě ekonomicky slabším zemím, které vstupovaly do unie a do euro-měny, se podařilo dosáhnout aspoň dvoutřetinového cenového průměru, aby se mohly stát relativně vyrovnaným partnerem ostatním členům. Jde tedy o klíčový problém naší ekonomické konvergence. A právě ten zůstává jaksi stranou hlavního zájmu. Nestačí obecně formulovaná otázka konkurenční schopnosti. Přizpůsobení našich cen se totiž rozpadá, a to velmi konkrétně do tří oblastí. Je to

- prioritně přizpůsobení našich vnitřních cenových relací. Cenové relace jsou záležitostí především mikroekonomického pohledu, nákladových a výnosových struktur ve výrobě. S vyšším podílem kvalifikované práce roste cena výrobků a služeb. Ceny naší strojírenské výroby dosahují 88 % cenové úrovně zemí Evropské unie, ceny osobních aut dokonce 90 %; naproti tomu u textilní výroby jen 46 %. Zvlášť nízké jsou ceny zemědělských výrobků, extrémně nízké je nájemné, cena půdy. Stejným úkolem zůstává i vyrovnávání mzdových relací. Dostat se v našich cenových a mzdových relacích na takové relace, jaké jsou v Německu nebo ve Francii, je otázkou konkrétní podnikové výkonnosti, ale i státní cenové a mzdové politiky. Naše cenové a mzdové relace jsou dědictvím minulosti a do nápravy jejich deformací byl měl vyústit celý transformační proces. Ale právě to se z hlediska vstupu a našeho osudu v Evropské unii přehlíží.

- Od prioritního řešení, resp. od nápravy našich cenových relací se bude odvíjet i pohyb cenové hladiny. To je druhá cesta řešení cenové a vůbec hodnotové konvergence. Už samotné přizpůsobování našich cenových a mzdových relací se odrazí v posunech cenové a mzdové hladiny a v utváření určitého inflačního diferenciálu. Naše ceny a mzdy jsou nepružné směrem dolů; všechny nápravy jejich deformací – ať budou výsledkem tržních poměrů nebo centrální politiky – jsou prakticky řešitelné jen celkovým zvyšováním průměru. Se zřetelem k cenové a mzdové politice vlády a při respektování emisních kritérií České národní banky lze považovat za dostatečnou a maximálně přípustnou hranici růst spotřebitelských cen kolem 4 až 5 %. Znamenalo by to udržovat ve vztahu

k průměru zemí Evropské unie inflační diferenciál přibližně tři až čtyři procenta. To je – samo o sobě – reálné.

- Otázkou, která se však nechce brát na vědomí, ale která se nezbytně vnucuje, je, zda tato míra inflace, resp. tento inflační diferenciál bude stačit na zvýšení komparativní cenové hladiny – minimálně na dvojnásobek dosavadní úrovně, tedy aspoň na 75 až 80 %. To je úroveň, jaké dosahují Španělsko, Portugalsko, Řecko, Itálie. Spoléhat se na řešení tohoto problému vyšší inflací, resp. ještě vyšším inflačním diferenciálem by se dostalo do rozporu s jakýmikoliv monetárním zájmy a vůbec s proklamovanou politikou určité cenové stability. Nezbyvá než otevřít otázku měnového kurzu. A to je třetí cesta zvyšování průměru naší cenové úrovně v tržním pohledu našich partnerů. Jde o jeho nominální, tržní zhodnocování. To se však nechce slyšet. S kurzem 36 Kč za euro by k cenové konvergenci a tedy k důstojné pozici našich podniků v evropské konkurenci těžko došlo. Aby však bylo jasno: Nepřichází v úvahu – z hlediska kritérií Evropské unie – aby byl tento revalvační vývoj zajišťován aktivitami monetární nebo kapitálové politiky nebo jakoukoliv jinou regulací, ale naopak aby vyplýval výlučně ze zvýšené výkonnosti ekonomiky, z takových výrobních a exportních tendencí, které se projeví ve vyšším zájmu o českou korunu a tedy i ve změnách dlouhodobé nabídkové a poptávkové struktury devizového trhu. Devizové intervence centrální banky by pak neměly takovému vývoji bránit.

Ve vyrovnávání našich cen, mezd a úroků s poměry v Evropské unii, tedy ve vyrovnávání jednak našich cenových, mzdových a úrokových relací a jednak jejich hladiny se setkává makroekonomický pohled s mikroekonomickým pohledem na cestu do unie. A to se přehlíží – jak uvést oba tyto přístupy do praktické integrační politiky.

### **3. Význam ekonomického vzdělání**

Závěrem bych chtěl ještě připomenout pro zvládnutí naší cesty do Evropské unie a pro návrat mez přední evropské země, které jsme před šedesáti roky – v roce 1939 – opustili, význam ekonomického vzdělání a ekonomických znalostí. Zaráží mě, jak často slyším povrchní, zkrslené, předpojaté, laické, ale zpravidla velmi suverénně prezentované názory na tak citlivá a složitá témata, jako je například peněžní emise, měnový kurz, cenové relace atp. – ať už je pronášejí někteří politici, poslanci, publicisté, bankovní a podnikoví manažeři atd. Vytváří to lacinou a často zkrslou názorovou atmosféru naší společnosti. To však roz-

hodně neprospívá ke zvládnutí vážných ekonomických problémů, které musíme překonávat.

Vzpomínám si, jaký význam přikládal ekonomické vědě a ekonomickému vzdělávání můj učitel a později vzácný přítel Karel Engliš. V polovině 50. let, když se naše ekonomika dostala v souvislosti s radikálním zaváděním jejího direktivního řízení do osudového propadu, ptal se v jednom ze svých dopisů: „Co je toho příčinou, křivé páteře nebo křivé mozky?“ Byl přesvědčen, že hlavní příčinou byly „křivé mozky“, nedostatek ekonomického vzdělání nebo spíše násilná politická likvidace takového vzdělání. A na tomto svém přesvědčení trval i přes těžkou osobní situaci, do kterého ho tehdejší politický režim dovedl.

# Deset let z hlediska českého bankovníctví

*Prof. Ing. Miroslav Tuček, CSc.*

Vysoká škola ekonomická

Nejde o historii, ale o problémy, kterým se při žádném hodnocení minulého vývoje nelze vyhnout. A předesílám, že uplynulých deset let vývoje české ekonomiky hodnotím v podstatě kladně, ovšem s přihlédnutím k okolnostem, za jakých probíhal.

Bankovníctví je asi nejdůležitějším prvkem v ekonomické infrastruktuře jakékoliv země. Bez bank nemohou ve vyspělém hospodářství fungovat peníze a systém placení jimi, a tím méně peněžní úvěr a vytváření peněžních rezerv. To je základní důvod, proč každá země potřebuje mít spolehlivou a stabilní bankovní soustavu. S vytvářením takovéto soustavy se v Československu, resp. v České republice započalo v roce 1990. Je tato soustava spolehlivá, když někteří novináři či publicisté tvrdí, že v ní zmizelo 400–600 miliard korun (J. Keller, Konečně na stopě, Právo, 1. 4. 2000)? Samo uváděné číslo je však vybjájené.

„Ztracené miliardy“, o nichž se s oblibou a s detektivní příchutí v tisku někdy spekuluje, jsou především náklady na transformaci ekonomiky. Přejít ke kapitalistickému systému není tak jednoduchý a bezbolestný, jak by si to jistě většina lidí přála. Zapomíná se někdy na to, že bilance státních podniků byly nereálné, jejich hmotný kapitál byl nadhodnocený, a většině z nich chyběl především provozní kapitál nebo, jak se tehdy říkalo, „vlastní oběžné prostředky“. Komunistické vlády je podnikům odebraly, aby vytvořily zdání vyrovnaného státního rozpočtu, a nahradily je bankovním úvěrem na trvale se obracející zásoby. Tento úvěr, který v podstatě převzala Konsolidační banka, je úročen (jde o dodatečné zdanění) a tato banka požaduje jeho splacení. To ovšem zatěžuje finanční situaci podniků, brzdí jejich investice. Zároveň jsou české podniky v důsledku nedostatku vlastního provozního kapitálu daleko citlivější na změny úrokových sazeb, než tomu je např. v anglosaském světě. Nedostatečné kapitálové vybavení většiny podniků vedlo a vede k obtí-

žím při restrukturalizaci výroby a odbytu, vyvolává potřebu dalších úvěrů nebo prostředků zahraničního investora.

Řada podniků, např. průmyslové kolosy typu ČKD, Škody Plzeň či Svitlu Zlín, měla umrtvené tržby za výnosy do bývalého SSSR, zejm. z roku 1991, kdy v bývalé federální vládě doznávaly iluze o možnosti zachránit pro český průmysl sovětský trh. Tuto situaci řešily tyto podniky buď neplacením vlastním dodavatelům nebo požadováním dalších bankovních úvěrů (a jejich nesplácením). A v této obtížné finanční situaci management státních či již zprivatizovaných podniků ustupoval požadavkům na zvyšování mezd, které nebylo podloženo zvyšováním produktivity práce a především tržeb.

Je ovšem málo populární tvrdit, že podstatná část ztrát v národním hospodářství byla způsobena nadměrným růstem mezd při stagnující či klesající produktivitě práce. Růst mezd však vedl k růstu nákladů a tím snižoval schopnost dlužníků splácet své závazky vůči dodavatelům, vůči bankám i vůči státu (nezaplacené daně a příspěvky na sociální a nemocenské pojištění). Je zarážející, jak lehce zvyšovaly mzdy podniky, které stály na pokraji krachu (např. v koncernu ČKD). Mzdová vyjednávání byla procházkou růžovým sadem. Vlastníci mnoha podniků, resp. jejich vedoucí manažeři, neuplatňovali své vlastnické zájmy, do tvrdých sporů nešli, za „sociální klid“ raději platili krachem. Nebo to mělo jiné důvody? V důsledku toho probíhal po celá 90. léta růst nákladů a tím se zužoval prostor pro splácení dluhů.

V našich podnicích se za nejmenší hřích považuje neplatit včas dodavatelům a ti většinou pokračují v dodávkách, snad aby neztratili odběratele, a svou vlastní platební neschopnost cudně označují jako „druhotnou“ – a neplatí také. Výraz „druhotná“ platební neschopnost vznikl koncem 50. let za hlubokého socialismu (v bývalé SSSR se nepoužíval!). Ani našim ústředním úřadům (např. MPO) nevdají, že v kapitalistické ekonomice „druhotná platební neschopnost“ nic neříká, žádnou polehčující okolností není. Když je odběratel v pochybné finanční situaci, měl by mu prozíravý dodavatel dodávat jen při placení předem, nebo při placením akreditivem či šekem, což je u nás neobvyklé. Pokud si dodavatelé konkurují v platební „úslužnosti“, je to krátkozraké. Tuto situaci trpí i banky, které při hodnocení klientů k jejich platební situaci málo přihlížejí a tzv. „druhotnou“ platební neschopnost často tolerovaly. Za standardního dlužníka považují každého klienta, který platí jim, bez ohledu na to, zda se nefinancuje právě neplacením dodavatelům či státu.

Shovívavostí k dlužníkům se zpravidla jejich ekonomika nezlepší, protože se jen vytváří z cizích zdrojů finanční polštář umožňující odkládat potřebnou restrukturalizaci, propuštění objektivně přebytečných pracovních sil, radikální snižování nákladů. Je s podivem, že nikdo z manažerských či bankovních kruhů v této souvislosti nekritizuje ustanovení zákoníku práce, která brzdí restrukturalizaci podniků nacházejících se v krizi a které mají daleko k pružnosti trhu práce v Severní Americe. Naopak, při novelizaci zákoníku práce se vláda i Poslanecká sněmovna hlásí k tomu, co je největší brzdou západoevropské a zejm. německé a rakouské ekonomiky – nepružný trh práce, který plodí nezaměstnanost. Shovívavost vůči dlužníkům, zdlouhavé konkursní řízení – to jsou mimo jiné důsledky „sociálního“ přístupu k neúspěšným podnikům a jejich zaměstnancům. Vysoké zadlužení většiny podniků a podnikatelů po lhůtě splatnosti, které se – mimo bankovní úvěry – dá odhadnout na 400–500 mld. Kč, snižuje efektivnost národního hospodářství (za ztráty nikdo neodpovídá), zhoršuje bonitu bank i účinnost měnové politiky České národní banky.

Nedostatečné kapitálové vybavení podniků, růst nákladů a v důsledku toho vysoká zadluženost vedou k tomu, že pro řadu podniků je klíčovým vztah k jejich bance. Nemělo by se zapomenout, že řadu let existoval mezi českými bankami ostrý konkurenční boj o zákazníka, protože v roce 1990 zdědila klienty Státní banky čs. jen Komerční banka. V boji o staré i nové klienty však nové banky málo sledovaly bonitu (kredibilitu) získávaných i stávajících klientů. Byl to ovšem nadlidský úkol, protože se radikálně měnilo prostředí a zejména trhy. Váha bankovních úvěrů ve zdrojích většiny firem je činila velmi citlivými na jednání bank. Prudký růst úrokové míry zejm. v roce 1997, který byl vyvolán měnovou politikou ČNB, byl pro mnohé posledním hřebíčkem do rakve. A podniky, které jednou finančně ztroskotaly, již neobživnou, i kdyby ČNB po vzoru Japonské národní banky snížila úrokovou míru na nulu. Musel by do nich vstoupit ventures capital, který však u nás téměř neexistuje. Pro zakládání nových malých podniků jako nositelů příštího růstu je však nezbytný a bankovní úvěry jej nemohou suplovat.

Je možné diskutovat o tom, jak se na této situaci podílel management firem, proč zástupci zaměstnanců v dozorčích radách akciových společností nechali dojít situaci až k tomu, že se přestaly vyplácet včas mzdy, či proč komerční banky nepostupovaly vůči svým dlužníkům důsledně od prvního okamžiku, kdy se situace klienty začala zhoršovat. Banky ja-

ko poslední kreditor podnikové sféry ztratily asi 200 mld. Kč. Přesnou částku však nikdo nezná, protože ta závisí i na tom, jak se podaří rozprodat zástavy, které banky od svých dlužníků při poskytování úvěrů získaly. Banky ztratily, ale peníze se nevypařily. A v této souvislosti je třeba vidět, že je ve značné míře spotřebovali příjemci mezd nepodložených výkonem, resp. tržbami. Banky se z toho snad poučily a celý uplynulý desetiletý vývoj ukazuje, že jsou učícími se organizacemi.

Při hodnocení uplynulého desetiletí nelze vytrhávat jednotlivé události, jednotlivé kroky reformy z dobových souvislostí. Je neodpovědné trvale opakovat tezi o nezdařené privatizaci, když jiná cesta rychlé privatizace než ta zvolená neexistovala. A rychlá privatizace byla nutná již z obavy, aby k privatizaci vůbec došlo. V roce 1991 nebyl žádný masový příliv zahraničních investic na obzoru. Vždyť i o privatizaci AZNP byli jen dva vážní zájemci. Dnes vznášený požadavek, že stát měl provést restrukturalizaci podniků před jejich privatizací je absurdní, protože stát měl tak sílu provést organizační restrukturalizaci, která znamenala, že tehdejší česká vláda dovolila rozpad všech existujících průmyslových koncernů a tím i zánik jejich společných rozvojových pracovišť. Kdo měl navrhovat a provádět výrobovou a technologickou restrukturalizaci, když centrální ekonomická instituce, kterou do konce 80. let byla Státní plánovací komise, byla největší ekonomickou baštou komunistů? Druhou mocnou ekonomickou centrálu minulé doby – Státní banku čs. – se podařilo rozbít tím, že byla rozdělena. Ale banky přece neměly a nemají ani dnes potenciál na to, aby řídily a prováděly restrukturalizaci podnikové sféry. Mohou být jen financujícími oponenty.

Celý vývoj v 90. letech byl poznamenán především tím, že Československo bylo více než jiné středoevropské země poznamenáno starou a zastaralou strukturou hospodářství, těžkým a zbrojním průmyslem, a bylo daleko více než ostatní středoevropské země postiženo rozpadem trhu RVHP, který ale byl nevyhnutelný – a nebyl trhem. Restrukturalizace těžkého průmyslu je finančně i sociálně daleko obtížnější a potřebuje hodně kapitálu. Problém České republiky tedy je nalézt cesty, jak peněžní úspory zejm. domácností přeměňovat v co nejvyšší míře v podnikatelský kapitál.



**cep**  
CENTRUM  

---

**PRO EKONOMIKU A POLITIKU**

CEP je českým institutem pro ekonomická a politická studia založeným na podzim roku 1998 jako občanské sdružení.

Cílem CEPu je šíření idejí svobodné společnosti a tržního hospodářství a podpora myšlenek velkých osobností liberálního myšlení.

V čele CEPu stojí správní rada, kterou tvoří  
profesor ekonomie Václav Klaus,  
profesor medicíny Vratislav Schreiber  
a Richard Salzman.

Centrum pro ekonomiku a politiku je subjektem nezávislým na politických stranách a nehodlá být od politických stran přímo či nepřímo podporováno.

Kontakt:

**Centrum pro ekonomiku a politiku**

Nám. Míru 9  
120 53 Praha 2

tel. a fax: (02) 21596451  
e-mail: [cep@iol.cz](mailto:cep@iol.cz)  
<http://web.iol.cz/cep>

č. účtu: 19-2304260257/0100  
IČO: 68402091