

**Centrum pro ekonomiku a politiku**



# Ekonomika, právo a politika

Sborník textů ze seminářů

*Václav Klaus, Robert Holman,  
Vojtěch Cepl, Pavel Rychetský  
a další autoři*

č. 1 / 1999

**cep**  
CENTRUM  

---

PRO EKONOMIKU A POLITIKU

Vydal: CEP - Centrum pro ekonomiku a politiku  
Praha 1999

# Obsah

Předmluva	7
Václav Klaus - Země, kde se již dva roky nevládne	9
F. A. Hayek - Bořitel mýtů dvacátého století	15
Prof. Robert Holman	17
Prof. ing. Václav Klaus, CSc.	23
Prameny práva - principy nebo zájmy?	29
Prof. JUDr. Vojtěch Cepl	31
Prof. ing. Václav Klaus, CSc.	43
JUDr. Pavel Rychetský	47
Česká ekonomika očima mladých ekonomů	51
Mgr. Martin Čihák	53
Doc. ing. Jan Frait	67
Ing. Marek Loužek	77
Ing. Petr Mach	83
Role státu na železnici: jaká je a jaká by měla být	89
Ing. Michal Tošovský	91
Ing. Emanuel Šíp	95
Ing. Martin Říman	105



## Předmluva

Čtenář dostává do rukou další z „produktů“ Centra pro ekonomiku a politiku, kterým je sborník vybraných vystoupení na seminářích, které CEP pořádá. Podotýkám, že sborník bude pravidelný, protože předpokládáme jeho vydávání 3x ročně. Chci předeslat, že CEP bude pořádat další semináře, protože jsme přesvědčeni, že veřejná, kvalifikovaná diskuse o „veřejné politice“ je v naší zemi právě teď velmi potřebná.

Naše akce jsme zahájili prezentací mé knihy „Země, kde se již dva roky nevládne“, která se pokouší o politologickou a ekonomickou analýzu vládní Zprávy o stavu české společnosti. Publikujeme zde úvodní slovo autora.

Počátkem května jsme si připomenuli 100 leté výročí narození jednoho z největších myslitelů dvacátého století F. A. von Hayeka, člověka, který se snad nejvíce ze všech zasloužil o odhalení omylů socialismů všech druhů (a stejně tak omylů myšlení jejich obhájců). Sborník přináší projevy dvou spoluzakladatelů CEPu, profesorů pražské VŠE, R. Holmana (důraz na ekonomickou stránku Hayeka) a V. Klause (širší kontext).

V naší zemi se v současnosti vede velká diskuse mezi právníky a ekonomy o tom, kdo za kým „zaostává“, kdo co v éře transformace podcenil, kdo vytváří právo a právní řád, jak ho vytváří, atd. CEP pozval k vystoupení soudce Ústavního soudu prof. Cepla a jako koreferenty vybral místopředsedu vlády pro legislativu dr. Rychetského a V. Klause.

Ekonomické spory u nás mají mnoho různých rovin a jedna z nich je generační. Proto CEP pozval 4 představitele nejmladší generace ekonomů - nedávno vyšlé ze školy - aby přednesli svůj mladý, neokoukaný, vyhraněný názor na vybrané současné ekonomické problémy. Byli mezi nimi 2 hosté M. Čihák z pražské centrály Komerční banky a J. Frajt z ostravské univerzity a 2 kmenoví představitelé CEPu P. Mach a M. Loužek. Na podzim připravujeme seminář za účasti ekonomů střední generace. A určitě půjdeme generačně ještě dále.

Zahájili jsme i sérii méně obecných, více specializovaných seminářů a první z nich byl o české železnici, v němž vystoupili bývalí i dnešní reprezentanti ministerstva dopravy i Českých drah.

Věřím, že i tato forma prezentace názorů CEPu čtenáře zaujme a mohu slíbit jedině to, že ji budeme permanentně zdokonalovat. Například už teď vyzýváme k písemným reakcím čtenářů, které rádi uveřejníme.

*Václav Klaus, předseda správní rady CEPu, 4. srpna 1999*



**Václav Klaus**  
*Země, kde se již dva roky  
nevládne*

*Prof ing. Václav Klaus, CSc.*

8. dubna 1999  
Malý sál na Žofíně



## Vystoupení Václava Klause při prezentaci knihy „Země, kde se již dva roky nevládne“

Vážení přátelé, dámy a pánové,

Děkuji Vám všem, že jste se rozhodli strávit část dnešního dopoledne s námi. Dnes uvádíme do života Centrum pro ekonomiku a politiku spolu s jeho první a jak vidíte útlou a poměrně stručnou publikací. K oběma těmto věcem bych chtěl říci pár slov:

První věcí je zahájení fungování Centra. Začínám tím záměrně, protože jsem si v jednom našem dnešním deníku přečetl velký text s nadpisem, že ODS vydala „antizprávu“. Prosím novináře, aby vzali na vědomí, že ODS nic nevydala, že velmi striktně odlišujeme žánry, že velmi striktně odlišujeme fóra, na kterých hovoříme a že dnešní akce opravdu nemá s politickými stranami nic společného. Myšlenka založit CEP, neboli Centrum pro ekonomiku a politiku, vznikla v loňském roce na jaře. Základním podnětem byla frustrace z absence věcné argumentace o spoustě věcí, které jsou v oblasti někde mezi politikou a ekonomikou. V oblasti, které se v angličtině říká Public Policy. Slova „veřejná politika“ nemají stejnou českou charakteristiku a obsah, proto jsme takový název nepoužili. Navíc zkratka CEP, která má v češtině svou půvabnou konotaci, se nám líbila. Tímto CEPem bychom chtěli leckoho prohánět, uhánět a poštuchovat. Líbila se nám i proto, že je to slovo, které se dá skloňovat a které se dá použít v druhém, třetím, čtvrtém, nevím, jestli i v pátém pádu.

V každém případě je problém absence věcné argumentace něčím, co považuji za nesmírně špatné. Chybí argumentace, která by byla někde mezi novinovým článkem a mezi vědeckým pojednáním. Přesně na tomto složitém pomezí bychom se chtěli pohybovat, a to jak formou publikací občasných, jako je tato, tak pravidelným bulletinem - Newslettem, tak formou pořádání nejrůznějších konferencí, sympózií, seminářů. Jde nám také strašně moc o to, aby se znovu vytvářeli týmy lidí, kteří jsou ochotni přemýšlet, kteří jsou ochotni něco dělat.

CEP sám nemá živnostenský list na vydavatelskou činnost a proto ve spolupráci s CEPem vydala tuto publikaci, kterou jste již asi všichni dostali do ruky, agentura Rabbit & Rabbit. To říkám pro technické ujasnění těchto věcí. Dostáváme-li se k této publikaci, první otázkou je proč vychází právě teď? Jsou pro to přinejmenším tyto čtyři základní důvody:

- prvním důvodem je to, že před nedávnem vyšla jiná publikace, jiná zpráva. Byla to zpráva Zemanovy vlády, byl to jejich pohled na naši společnost. Po jejím přečtení vznikl u řady lidí, i u mne samotného, nutkový pocit, že je třeba na tuto zprávu reagovat a pokusit se zejména o jinou, věcnější a přesnější interpretaci skutečnosti;
- druhým důvodem je pokračující propad české ekonomiky. Fakt, který, doufám, nenechává nikoho z nás chladným a který vyžaduje aktivní účast každého, kdo má zájem tuto situaci změnit;
- třetím důvodem, proč je třeba zesílit argumentaci a vytvářet nová a nová fóra tohoto typu, je pokračující neústupnost České národní banky. Politika, která byla v poslední době velmi přesně vyjádřena jedním z nových členů bankovní rady, panem Tůmou. Ten řekl v novinovém rozhovoru, že ekonomika potřebuje pokračující očistu, a že proto potřebuje, aby dále pokračoval (já teď dodávám - její střemhlavý) pád. Tato neústupnost, tato neochota změnit názor, tato neochota pochopit, že jsme v jiné situaci než dříve, že už nebojujeme bitvy roku 94, 95, 96, ale že na jaře roku 99 bojujeme bitvy úplně jiné, je dalším důvodem vydání této publikace;
- a konečně čtvrtým důvodem je planost prázdných, hraběcích rad typu nedávné Dřevíčské výzvy. Planost v tom smyslu, že jsou to za prvé věci dávno známé, dávno kdekým navrhované. Za druhé, že to nejsou skutečné rady, protože je to v kategorii cílů, přání, které nejsou převedeny v instrument, v metodu, jak by bylo možné těchto cílů dosáhnout. A konečně plané z toho hlediska, že se pohybují mimo politiku, kdesi v mimosvětě nikoho, což je, myslím, velká mystifikace.

A tím se dostávám ke své vlastní publikaci. Ne náhodou je její první kapitola založena na diskusi politického aspektu transformace. Na rozdíl od Dřevíčské výzvy a jiných „Dřevíčských výzev“ dobře vím, že se celá transformace devadesátých let neodehrávala ve vakuu, neodehrávala se v laboratořích, nebyl to experiment v aplikované ekonomii, nebylo to něco, co někdo absolutistickým způsobem dirigoval. Odehrávala se ve velmi složitém a komplikovaném politickém prostředí, které jsem se pokusil trochu strukturovat a oddělit etapu jisté sourodosti politiky, která převažovala v prvním, řekněme, pětiletí od dalších etap. Druhou etapou byla fáze fatálního střetu jak mezi vládou a opozicí, tak i uvnitř vládní koalice. A dnes máme třetí fázi, která se

stala návratem k úplně jinému vidění světa, k vidění, jímž se velmi moc přibližujeme naši minulosti. Proto tedy můj důraz na politické souvislosti transformačních procesů. Tento aspekt diskuse u nás víceméně absentuje, a to jak ve zprávě vlády, tak v návrzích z Dřeviče a dalších podobných institucí.

Tato stručná publikace také polemizuje se zjevným pokusem o překrucování historie. Nebudu zde opakovat základní argumenty textu, ale v každém případě se mi zdá naprosto chybné dnes módní interpretování ekonomických výsledků, jako je např. pokus porovnávat socialistický nabubřelý hrubý domácí produkt s dnešním, jinak charakterizovaným a jinak definovaným HDP. Na tomto základě dělat zásadní ekonomické úvahy je naprostá mystifikace. Zásadně je třeba polemizovat i s interpretací privatizace, s útokem na tzv. českou cestu privatizace, která ve své chvíli neměla žádnou alternativu. A je třeba připomenout zejména to, že něčemu jinému bránili ti, kteří nás dnes nejvíce kritizují. To je jedna z dalších kapitol této knížky.

Považuji za důležité, abychom také vážně diskutovali o tématu, který nazývám „Nezvládnutí pokusu o korekci nerovnováhy“. Předem bych chtěl říci, že dobře vím, že v české ekonomice kolem roku 95, 96 narůstala vnější nerovnováha a že jsem to dobře věděl i tehdy. Nikoliv vnitřní nerovnováha, protože ve vysoce otevřené ekonomice se převaha poptávky přelévá do vnějšího sektoru a nikoliv do sektoru domácího. Kdyby byla ekonomika uzavřená, tak by narůstala nerovnováha vnitřní. Protože byla ekonomika maximálně otevřená, docházelo zcela logicky k nárůstu vnější nerovnováhy a bylo naprosto nezbytné ekonomiku přibrzdit a vnější nerovnováhu zmenšovat. O tom není a nebylo sebemenšího sporu. Nicméně problémem let 96 - 97, přecházejícím až do dnešního dne, je nezvládnutí tohoto pokusu a obrácení ekonomiky z nerovnováhy v jednom směru do nerovnováhy ve směru druhém.

Tato útlá knížečka není pokusem o scénář definitivních kroků, které by dnes měly nastat. Nicméně se mi zdá, že je třeba shodnout se na několika předpokladech:

- Prvním předpokladem je odlišit sféru cílů od sféry nástrojů. Považuji za úsměvné, když slyším všude kolem sebe rady, že by se mělo zkvalitnit fungování soudů a podobné věci. Víím totiž, že každá vláda, v každé své proklamaci, v každé své zprávě od roku 90 do dnešního dne, říká přesně totéž. Podstatné je nalézt instrumentarium, potřebné k dosažení toho či onoho cíle.

- Druhou zásadní věcí, a já jsem velmi smutný, že se to u nás nedaří, je důrazně odlišit cíle krátkodobé a dlouhodobé. Nepřetržitě směřování dlouhodobých a krátkodobých cílů je jednou z hlavních mystifikací naší doby a pokud toto nezměníme, tak se nedostaneme dále.

V závěru této brožurky je velmi stručně, v hrubém nárysu, naznačena čtveřice kroků možných ekonomických opatření, které jsou nazvány A, B, C, D (na straně 54). Není sporu o tom, že o těchto krocích mluví každý, kdo se vůbec zabývá naší ekonomikou, a v nich žádný spor není. Drtivá většina ekonomů, a myslím tím skutečných ekonomů, by o každém z tohoto A, B, C, D uměla napsat monografii. Kouzlo a vtip je v detailu a v řazení těchto kroků. A proto si myslím, že základní debata v české politice a ekonomice by měla být v tuto chvíli vedena o tomto řazení. Jestli začínat bodem A nebo B nebo C nebo D. V této brožurce je velmi silně formulován názor, že pokoušet se o kroky B, C, D bez kroku A by bylo protismyslné a zcela zbytečné. Že by to pouze vedlo k obrovským nákladům, politickým, sociálním, ekonomickým, a že by to samozřejmě vedlo k obrovským nákladům finančním. Ekonomika v pokračujícím pádu by mohla spolykat při různých sanačních opatřeních neskutečné množství miliard z peněz daňových poplatníků a efekt by byl naprosto nulový a peněz by bylo potřeba více a více. Zdá se mi, že je nezbytné, aby začal být hledán konsensus, jaké řazení kroků použít.

Poslední kapitola je opět přesunem ze striktně ekonomické oblasti do volnější úvahy o nás, o naší zemi a myslím, že i to patří do našeho pohledu na věc. Doufám, že tato publikace svým oscilováním mezi politikou a ekonomikou naznačuje smysl a logiku uvažování CEPu. Jde o pokus pohybovat se v těchto oblastech poučení analytickou (a akademickou) ekonomii a ekonomickou teorií, ale i s vědomím, že nežijeme ve vzduchoprázdnu, nebo pouze u tabule ve vysokoškolské přednáškové síni.

Tolik mé poznámky k dnes vycházející knížce „Země, kde se již dva roky nevládne“. Děkuji za pozornost.

**F. A. Hayek**  
*Bořitel mýtů*  
*dvacátého století*

*Prof. Robert Holman*  
*Prof. ing. Václav Klaus, CSc.*

13. května 1999  
Obecní dům





## Friedrich August von Hayek

### Robert Holman

Friedrich August von Hayek (1899 - 1992) se narodil ve Vídni v rodině vysokoškolských učitelů. Jeho otec byl lékařem a působil jako profesor na Vídeňské univerzitě. Tradicí rodiny byla vědecká a pedagogická práce, které se věnovali později i Hayekovy děti.

Hayek vystudoval na Vídeňské universitě, kde získal doktoráty práv a politických věd. Při návštěvě přednášek Friedricha von Wiesera se seznámil také s ekonomickým učením Carla Mengera a Eugena von Böhm Bawerka. Později měl na Hayeka značný vliv Ludwig von Mises, který usměrnil zejména Hayekovy názory na socialismus a svobodu. Hayek, který v mládí sympatizoval s umírněným fabiánským socialismem, později tyto své názory zcela opustil. S Misesem založili v roce 1927 Rakouský institut pro ekonomický výzkum, zabývající se hospodářskou politikou a také hospodářskými cykly. Pod Hayekovým vedením zde pracovali pozdější známí ekonomové Oskar Morgenstern, Gottfried von Haberler a Fritz Machlup.

V letech 1929 - 1931 přednášel Hayek ekonomii na Vídeňské universitě. Německé vydání jeho knihy **Peněžní teorie a hospodářský cyklus** mu zajistilo uznání v ekonomických kruzích. Ještě v tomtéž roce dostal pozvání na **London School of Economics**, kde přednášel až do roku 1950. V roce 1931 vyšly knižně jeho ekonomické přednášky pod názvem **Ceny a výroba**. V roce 1938 přijal Hayek britské občanství. V roce 1944 mu **London School of Economics** udělila titul doktora ekonomických věd.

V roce 1950 obdržel Hayek pozvání na **Univerzitu v Chicagu**, kam po dvaceti letech působení v Londýně odchází. Na **Chicagské universitě** tehdy dominovala známá **chicagská ekonomická škola**. Hayek tam ale nepůsobil jako profesor ekonomie, nýbrž jako profesor společenských a etických věd.

Po dvanáctiletém působení v Chicagu odešel Hayek v roce 1962 na **Univerzitu ve Freiburgu**, kde byl profesorem hospodářské politiky. **Freiburská universita** byla tehdy střediskem německých ordoliberalů či tzv. **freiburské školy** kolem Waltera Euckena. Hayek ovšem nesdílel ústřední myšlenku ordoliberalismu o **řádověrné funkci státu**, která byla v rozporu s jeho vlastní filosofií **spontánního řádu**.

V roce 1969 odešel Hayek do Rakouska na univerzitu v Salzburgu, kde působil až do roku 1974. Vyvrcholením jeho intelektuální dráhy bylo udělení Nobelovy ceny za ekonomii v roce 1974, kterou dostal společně s Gunnarem Myrdalem. Poslední léta života strávil Hayek opět ve Freiburgu, kde v roce 1992 zemřel.

Mezi ekonomy je Hayek znám především jako přední představitel rakouské ekonomické školy, která navazovala na tradici Carla Mengera a k níž patřili takoví ekonomové jako Eugen von Böhm-Bawerk, Friedrich von Wieser a Ludwig von Mises. Ovšem Hayekův přínos je širší. Přispěl významným způsobem nejen do čisté ekonomie, ale i do politické a právní filosofie a do metodologie vědy. Ovlivnil společenskovečdní myšlení jako takové - náš pohled na společnost, na její vývoj a fungování.

První Hayekovy příspěvky byly ekonomické. K neznámějším patří jeho monetární teorie cyklu, kterou vyložil již ve své rané práci **Peněžní teorie a hospodářský cyklus**. Hayekova teorie navazovala na teorii cyklu švédského ekonomu Knuta Wicksella, ale inkorporovala rakouskou teorii kapitálu. Spolu s Wicksellem patřil Hayek k představitelům monetárních teorií cyklu, zatímco jiní, například Gustav Cassel a Joseph Schumpeter, rozvíjeli reálné teorie cyklu. Hayek ve své teorii cyklu vycházel z myšlenky, že **výše úrokové míry ovlivňuje strukturu kapitálu**. Například nízká úroková míra vede podnikatele k tomu, aby investovali do kapitálově náročnějších výroba a používali kapitálově náročnější techniky. Příčinou a začátkem hospodářského cyklu může být peněžní injekce a následná úvěrová expanze, která vede k poklesu úrokových sazeb. Podnikatelé dostávají falešný signál, neboť se domnívají, že pokles úrokových sazeb je důsledkem snížení vzácnosti kapitálu, a začnou investovat do kapitálově náročnějších výroba a technik. V důsledku toho dochází ke **strukturálním změnám** - výrobní zdroje jsou „přetahovány“, ze spotřebních odvětví do investičních odvětví, což vyvolává růst cen spotřebních statků. Protože se růst mezd dostavuje se zpožděním za růstem cen, vznikají „vynucené úspory“ - zvýšené zisky, které firmy mohou používat k financování investic. Tyto „vynucené úspory“ jsou však jen dočasné. Po čase mzdy začnou dohánět ceny a vynucené úspory zmizí. Zvýšení cenové a mzdové hladiny opět zvýší úrokové sazby a podnikatelé zjistí, že investovali do špatné struktury kapitálu. To je počátek deprese - podnikatelé se snaží odbourávat „špatné investice“, což je doprovázeno poklesem zaměstnanosti, poptávky a výroby.

Hayek neustále zdůrazňoval **strukturální důsledky inflace** na ekonomiku, čímž se odlišoval od těch stoupenců kvantitativní teorie peněz, kteří vycházeli z **neutrality peněz**. Hospodářské cykly jsou vyvolávány monetárními poruchami a mají strukturální povahu. V pozdějším sporu s Keynesem, který navrhoval léčit nezaměstnanost zvyšováním agregátní poptávky, Hayek tvrdil, že je nezaměstnanost důsledkem strukturálních poruch, které nelze odstranit změnami agregátní poptávky. Naopak - každá větší změna peněžní zásoby vyvolá změnu ve struktuře cen, podnikatelé dostávají falešné signály a špatně investují. Kdyby byly peníze neutrální, velké strukturální poruchy a hospodářské cykly by neexistovaly.

Keynesovu teorii zaměstnanosti kritizoval Hayek i z metodologických důvodů. Keynes vytvořil makroekonomickou teorii zaměstnanosti, v níž zaměstnanost závisela na národním důchodu a ten na agregátní poptávce. Hayek, který důsledně vycházel z metodologického individualismu, popíral význam makroekonomických agregátů pro vysvětlení ekonomické reality. **Ekonomické poruchy nikdy nejsou makroekonomické**, nýbrž vždy jsou zapříčiněny nesouladem mezi strukturou poptávky a strukturou cen. Jsou-li tyto strukturální nesoulady malé, trhy je eliminují, aniž by rostla nezaměstnanost. Jsou-li velké, vyvolávají strukturální změny velkého rozsahu, které se neobejdou bez dočasného zvýšení nezaměstnanosti. **Pokusy vlády léčit nezaměstnanost makroekonomicky - tedy zvyšováním agregátní poptávky, vede pouze k dalším strukturálním poruchám.** Dodnes přetrvávající zvyk ekonomů (pocházející z Keynesových dob) rozlišovat nezaměstnanost na strukturální a cyklickou, by Hayek rozhodně odmítl.

Hayek později dospěl k názoru, že se peníze mohou stát neutrálními jedině když bude zrušen monopol státu na emisi peněz. V systému, kde existuje konkurence soukromých peněz, je vznik velkých strukturálních poruch velmi nepravděpodobný. Hayek považoval státní monopol na peněžní emisi, který je podstatou centrálního bankovníctví, za umělý a nepřirozený a tvrdil, že není pro fungování peněžního oběhu potřebný.

Ve třicátých letech se Hayek zapojil do známého sporu o ekonomickou racionalitu socialismu, který patří k nejzajímavějším sporům v dějinách ekonomického myšlení. Tento spor započal Mises a na druhé straně stáli stoupenci tržního socialismu O. Langé, A. Lerner a další. Hayek vstoupil do tohoto sporu svou teorií o rozptýlené znalosti, jejíž ústřední myšlenkou byla decentralizovaná podstata

**ekonomické znalosti.** Každá ekonomická informace je využitelná jen tím jednotlivcem, který ji objevil v konkrétním čase a místě, a je tak prchavá, že je nesdělitelná centrální autoritě. Jediným možným médiem jejího přenosu je tržní cena. Zdá se ovšem, že socialisté Hayekovu myšlenku nikdy nepochopili. Svědčilo o tom i sebevědomé prohlášení O. Langeho, že „spor je ukončen“ a že Hayek už jen zachraňuje, co se dá.

Hayekův myšlenkový vývoj se postupně stále více ubíral od konkrétních ekonomických problémů k obecnějším pohledům na fungování **tržního systému.** Viděl cenový systém jako universální a jediný možný systém koordinace lidí a činností ve velké a složité směnné společnosti, kde se lidé neznají, kde lidé vytvářejí vlastní plány, aniž by znali plány ostatních a každý je nepatrným zrnkem v jemném a nesmírně složitém předivu směnných vztahů. Vůči tezi socialistů, že složitost ekonomického systému vyžaduje nahradit chaos trhu řádem plánování, postavil Hayek svou působivou tezi, že je to právě složitost ekonomického systému, která vyžaduje tržní koordinaci. Plánování je možné jedině v jednoduchém systému (jako je například firma), ale selhává v systémech složitých.

Hayek vlastně rozvíjel nesmrtelné Smithovo téma neviditelné ruky trhu. Ale na rozdíl od neoklasických ekonomů, kteří byli okouzleni ekonomickou rovnováhou a soustředili se na její analýzu, Hayek nepovažoval tržní rovnováhy za příliš smysluplnou koncepci. Podle něho tržní proces není proces „vyčišťování trhů“, nýbrž proces učení se a objevování. Všechny zajímavé události se odehrávají v nerovnováze. Je to nerovnováha, která inspiruje podnikatelské hledání a objevování. Tržní proces sice „pracuje“ k odstranění nerovnováh, ale protože je tak dynamický a tak složitý, nemůžeme popsat ekonomickou rovnováhu ani jako vzdálený cílový stav. Tržní proces je jako řeka, o které víme, že bude stékat do nížin, ale nikdy nemůžeme pochopit a popsat každý vír ve vodním toku, tak jako se walra-sovské rovnice snažily popsat každou podmínku rovnováhy.

Z toho vyplýval i Hayekův pohled na tržní konkurenci. Učebnicová schémata dokonalé a nedokonalé konkurence líčí konkurenci jako tržní strukturu. Hayek líčil konkurenci jako proces, v němž se lidé snaží objevovat nové, dosud neobjevené a využít to ve svých plánech a činnostech. Tzv. dokonalá konkurence, představující ideál v neoklasické ekonomii, je podle Hayeka jen idealizovaným stavem netečnosti, protože v ní není prostor k objevování ani ke zdokonalování. Není v ní místo pro podnikatele, protože není co objevovat.

Všichni jsou dokonale informováni a nedělají a nemohou dělat nic jiného než že se jen přizpůsobují tržní ceně. Taková představa konkurence a trhu je ve své statičnosti naprosto prázdná a nemůže nijak napomoci k pochopení skutečných tržních procesů.

Hayek se postupně stále více soustředil na pochopení společenských procesů v obecnějším smyslu. Uvědomoval si dobře hrozbu socialistických idejí a hledal jejich kořeny. Spatřoval je v kolektivistické ideologii, která chce svobodu jednotlivců podřídila „vyššímu společenskému cíli“. Hayek se snažil nalézt podhoubí těchto kolektivistických ideologií. Nalézal je v racionalistické filosofii a ve scientismu - snaze aplikovat metody přírodních věd ve společenských vědách. V knize Kontrarevoluce ve vědě Hayek srovnává psychologii podnikatele a inženýra. Zatímco podnikatel se „jako ryba ve vodě“ cítí v systému, jehož parametry - tržní ceny - se neustále mění, inženýr chce pracovat v prostředí stabilních parametrů a neustálé proměnlivosti cen jej mate a protiví se mu. Nejsou to obchodníci a podnikatelé, kdo touží po stabilitě cen, mezd a měnových kurzů. Touží po tom lidé s inženýrským myšlením.

Racionalismus a scientismus vytvářejí iluzi, že lze společenské procesy racionálně usměrňovat - plánovat. Ve velké a složité společnosti to však není možné. Je to možné jen v malém a jednoduchém systému jako je firma nebo rodina. Hayek dokonce vyslovil myšlenku, že hluboko v podvědomí socialistů je ukryta instinktivní touha navrátit k prastaré kmenové společnosti, kde se všichni lidé navzájem znají a kterou je proto možné řídit příkazy vůdce.

Hayekova snaha pochopit podstatu společenského vývoje vyvrcholila v jeho teorii spontánního řádu. Z dob antického Řecka pochází tradice dělit společenské jevy na přirozené a člověkem vytvořené. Skrývala se v tom myšlenka, že společenské instituce, jelikož jsou lidmi vytvořené, mohou být lidmi přetvářené podle jejich vůle. Hayek však vysvětloval, že společenské instituce nejsou vytvořené lidským rozumem, ale lidským jednáním. Jsou výsledkem jednání milionů jednotlivců, z nichž každý má své vlastní hodnoty a sleduje své vlastní cíle. Přestože každý jedinec sleduje jen svůj cíl, výsledkem je něco, co je užitečné i pro ostatní. Hayek používá příklad lesa, v němž lidé vyšlapali pěšiny. První člověk, který prošel lesem, vyšlapal stopu. Další lidé, kteří šli lesem, šli v jeho stopě, protože se jim tudy dobře šlo. Každý, kdo tudy prošel, přispěl k vyšlapání pěšiny, která je a bude užitečná pro další lidi, ačkoli on sám měl na mysli jen svůj zájem.

Hayek také uváděl jazyk jako příklad systému, který se spontánně vyvinul do své krásy a bohatství ne tím, že by jej byl někdo vymyslel a zavedl, ale tím, že jej miliony lidí po staletí používali ve vzájemných kontaktech. Jazyk není výsledkem rozumu, ale výsledkem spontánního jednání mnoha lidí, z nichž nikdo nezamýšlel vytvořit jazyk. Podobně vznikly další společenské systémy jako je právo, morálka nebo tržní ekonomika.

Hayek tedy nahlížel na společenské instituce jako na soubory pravidel, které vznikly v dlouhodobém historickém procesu lidského jednání (podobným způsobem jako například jazyk). Nikdo je nevymslel a nenadekretoval. Lidé je akceptují a řídí se jimi proto, že to shledávají výhodným. Tato myšlenka byla také základem Hayekovy právní teorie. Rozděloval normy na *příkazy* a *pravidla*. *Příkazy* by měl vydávat stát především pro sebe sama - aby se jimi řídili státní úředníci. Lidé se ale ve svých soukromých činnostech řídí *pravidly*, která existují. Existují jako produkt dlouhodobého vývoje. Stát (zoborněný zákonodárci a soudci) tato pravidla nevymýšlí a nevytváří, nýbrž je pouze objevuje, artikuluje, kodifikuje a aplikuje při řešení konkrétních sporů.

Pokus záměrně nahradit existující společenské instituce novými představuje ohromné nebezpečí - nebezpečí zničení existujících společenských pravidel, která v sobě ztělesňují moudrost věků, a jejich nahrazení pravidly, která jsou pouhým produktem pýchy rozumu. Pro progresivní vývoj společnosti stačí jediný předpoklad - svoboda jednotlivců volit si své vlastní hodnoty a sledovat své vlastní cíle.

Hayekovou charakteristickou vlastností byla skromnost. Neustále vybízel k pokoře a toleranci. Neustále zdůrazňoval omezenou poznatelnost společenských procesů a říkal, že žádný rozum nestačí na to, aby je obsáhl v celé jejich složitosti a bohatosti - proto také do nich nemůže zasahovat. Rozdíl mezi socialistou a liberálem je v tom, že zatímco socialista povyšuje rozum nad svobodu, liberál vidí nejvyšší princip ve svobodě.

## 100 let od narození Friedricha Augusta von Hayeka

Václav Klaus

8. května tomu bylo 100 let, kdy se ve Vídni narodil jeden z největších a nejoriginálnějších myslitelů dvacátého století - století „vzpoury davů“, socialismu a totalitních ideologií - F. A. von Hayek. Byl to právě on, kdo se s těmito jevy, s totalitárními režimy a s je ospravedlňujícími ideologiemi, fašismem a komunismem, utkal snad nejostřeji a nejdůsledněji ze všech a kdo také snad nejvíce přispěl k jejich porážce. Nikoli mečem (v závěru tohoto století by asi bylo vhodnější říci laserem řízenou dálkovou střelou), ale perem.

Hayek byl díky své mimořádné odvaze a nekonformitě celá dlouhá desetiletí odmítán a zneuznáván a dnes se nám zdá téměř neuvěřitelné, že se při své komplikované životní dráze - z Rakouska přes Anglii a USA do Německa - dočkal plné universitní profesury v Evropě až ve věku 63 let v německém Freiburgu (pro ekonomy dodávám, že usedl na stoličku, kterou měl před ním Walter Eucken). Hayek se svého uznání naštěstí dožil. V roce 1974 dostal Nobelovu cenu za ekonomii, jeho nejznámější kniha „Cesta do otroctví“ (z roku 1944) byla přeložena do více než 30 jazyků a dočkal se i konce komunismu.

Dějiny mu daly v mnohém za pravdu, ale jeho mise není a nikdy nebude ukončena. Nedožil se např. vydání své knihy v Číně, což se stalo 2 roky po jeho smrti, v roce 1994. Tuto jednotlivost neuvádím náhodou. Přemýšlím-li o síle myšlenek v lidské společnosti, kladu si otázku, zda je čínské vydání - o půl století po vydání anglickém - důvodem k optimismu nebo pesimismu. Myslím si, že je to spíše důvodem k optimismu. Vycházím zejména z toho, že v roce 1944 nechtěl Hayekovu knihu vytisknout nikdo a nikde. Byla příliš radikální. Měřeno lidskými dějinami toto zpoždění podle mého názoru důvodem k optimismu určitě je, měřeno délkou lidského života možná ne tak úplně.

Nevím, je-li v tomto sále někdo jiný než já, kdo Hayeka viděl a slyšel, i když musím říci, že to v mém případě bylo ve velmi pohnuté chvíli. V srpnu 1968 jsem byl - přesně v okamžiku okupace Československa vojsky Varšavské smlouvy - účastníkem známého Evropského fóra v rakouském Alpbachu, na kterém tehdy Hayek vystoupil s projevem o právu a o problémech jeho vytváření. Bylo to 24. srpna, tedy 3 dny po invazi, a já jsem se na Hayeka přišel opravdu jen podívat

a protože jsem byl myšlenkami úplně jinde, téměř jsem ho neposlouchal.

V rámci vzpomínek bych chtěl připomenout ještě jeden rakouský zážitek, tentokrát z doby před deseti lety. Den před naší studentskou demonstrací, znamenající počátek sametové revoluce, jsem měl vystoupení před studenty na univerzitě v Linci o tehdejších reformách v zemích východní Evropy. My jsme tehdy byli Hayeka a celé rakouské školy plní a já jsem odpoledne - při besedě s pány profesory tamní katedry ekonomie - ke svému úžasu zjistil, že se v Linci student ekonomie za celou dobu svého studia v povinné literatuře se jménem Hayek nesetká. V zaplněné aule jsem večer před 17. listopadem 1989 provokativně řekl, že jestli je Hayek v Rakousku už mrtev, my ho v Praze zase oživíme. Samozřejmě jsem netušil, co se stane přesně za 24 hodin.

O Hayekovi jsem psal (např. nekrolog v dubnu 1992, přetisknutý následně v mé knize „Mezi minulostí a budoucností“, Nadace Universitas Masarykiana, Brno, 1996, v roce 1994 jsem psal o půl století, které uplynulo od Hayekovy Cesty do otroctví, přetisknuté tamtéž). Hayeka jsem nescíslněkrát citoval. Hayeka jsem překládal (prvně pro časopis Tvář v roce 1968 jako excerpta z jeho slavné „pře o socialismus“ z třicátých let), a v Londýně jsem v roce 1996 pronášel Hayekovu výroční řeč, ale ještě nikdy jsem o něm neměl samostatné vystoupení.

S Robertem Holmanem jsme si dnes trochu rozdělili úkoly a já jsem slíbil, že budu méně mluvit o Hayekovi jako o ekonomovi, že se nebudu plést do zasazení Hayeka do rakouské školy a do dějin ekonomických teorií, a že zůstanu u obecnějších společenskovedních témat. Nečiní mi to problém, protože jsem přesvědčen, že právě v tom byl přínos Hayeka největší a že i jeho dnešní aktuálnost je právě z tohoto hlediska zcela mimořádná. Z toho ale vůbec neplyne, že bych podceňoval Hayeka jako ekonomu. V jisté chvíli byl spor Hayek - Keynes dominantním tématem ekonomické disciplíny.

Hayekova úloha byla mimořádná v minulosti, řekněme od třicátých do osmdesátých let, kdy na Východě vládl komunismus a centrální plánování a na Západě keynesiánství, státní intervencionismus a pečovatelství státu blahobytu.

Hayekova úloha byla mimořádná v první postkomunistické fázi, tedy v devadesátých letech, kdy fungoval jako orientace a jako



varování před pokusy vytvářet svobodnou lidskou společnost a tržní ekonomiku konstruktivisticky a na základě „pýchы rozumu“.

Hayekova úloha bude mimořádná i v budoucnosti vzhledem k nepřetržitému a nikdy neukončitelnému zpochybňování svobody a trhu socialisty všeho druhu. Ti se již poměrně úspěšně otřepali po úspěchu Ronalda Reagana a Margaret Thatcherové přibrzdit rozpínající se stát, i po úspěchu radikálního bourání komunismu v naší části světa, a znovu vidí hlavní nebezpečí v „market failure“ a nikoli v „government failure“. Místo neviditelné ruky trhu znovu preferují ruku viditelnou (a já bych bez sebemenší nadsázky dodal, že víme, že se nejedná o žádnou abstraktní ruku, ale o zcela konkrétní ruku pana Grégra, Fencla, Peltráma, Mládka a dalších novodobých socialistů).

Hayeka je těžké zařadit do jednoduchých škatulek a kategorií, protože nepatřil do žádné z nich. Získal tři doktoráty - z práva, z ekonomie a z politické (či obecné společenské) vědy, publikoval zásadní díla nejen v ekonomii, ale i v politologii, právu, filosofii, psychologii, metodologii vědy i v oblasti historie (zejména historie teorií a doktrín). Ve všech těchto oborech byl důsledným „bojitelem mýtů“ a narušovatelem všeobecně přijímaných pravd a moudrostí. Byl úzkostlivým intelektuálem, ale byl i organizátorem, který spoluzaložil slavnou Mont-Pelerinskou společnost sdružující od roku 1947 liberály celého světa. Nechci se zabývat jeho životopisem, ale jedna maličkost mne nedávno upoutala. Jeho prvním zaměstnáním byla v říjnu 1921 práce v Österreichische Abrechnungsamt, což bylo něco jako naše Konsolidační banka, byla to instituce, která se zabývala řešením předválečných rakouských dluhů. Zbytek života se však už pohyboval výlučně v akademickém světě.

Hayek začal ekonomii, ale postupně se přesouval do oblasti sociálně filosofických problémů ekonomie a do jejích nejrůznějších návazností a souvislostí. Ve své klíčové (a já dodávám mimovědní či mimoscientistní) práci „Cesta do otroctví“ z roku 1944, která akademickou veřejností dlouho nebyla přijímána, odmítl tehdejší líbivý a proto dominantní názor, že je možné sladit centrální plánování a lidskou svobodu. De facto odmítl možnost konvergence ekonomických systémů. I když se už více než půlstoletí vedou nekonečné debaty o tom, zda Hayek měl či neměl pravdu, když tvrdil, že socialismus (a tak on nazýval i tehdejší intervencionistický stát západoevropského typu) nutně a nevyhnutelně vede k omezení a narušení svobody a tedy konec konců k nesvobodě, zdá se mi, že to není to nejdůležitější. Důležitější je to, že ve známé „při o socialismus“ rakouské školy

(Mises a Hayek) proti novodobým západním socialistům (Lange a Lerner) Hayek obhájil trh proti plánování, ceny proti direktivám, individualismus proti kolektivismu, spontánní evoluci lidské společnosti proti racionalistickému konstruktivismu společnosti vyvolanou elitou.

Hayek také jasně a nekompromisně poukázal na myšlenkové a filosofické kořeny soudobých politických a ideologických sporů. Ukázal, že jedna cesta vede od Huma a Voltaira, Adama Smithe a Kanta k liberalismu a že druhá cesta vede od Hegela, Comteho, Feuerbacha a Marxe k totalitárním režimům a ideologiím.

Přemýšlím-li, co od Hayeka nejčastěji cituji, pak je to asi jeho teze o rozptýlených či roztroušených znalostech ve společnosti a o nemožnosti převést je z mikrosvěta, kam patří, kde vznikají a kde se používají do jakéhokoli centrálního mozku, úřadu, orgánu.

Ve své asi nejdůležitější práci „Využití znalostí ve společnosti“ (The Use of Knowledge in Society, publikované v roce 1944 v The American Economic Review), která navázala na jeho „Ekonomie a znalosti“ (Economics and Knowledge, publikované o 7 let dříve v anglickém časopise Economica), Hayek rozdělil znalosti (vědomosti) na vědní, vědecké, v jistém smyslu organizované nebo organizovatelné a na neorganizované, neorganizovatelné, existující pouze ve vazbě na konkrétní místo a čas. Intenzívně se zabýval tím, jak spojit všechny tyto znalosti v určitý celek a dospěl k tomu, že je to možné jedině za pomoci cenového systému, čili decentralizovanou cestou. Cenový systém je podle Hayeka jediným mechanismem, který může zajistit racionální a dostatečně účinný přenos informací ve společnosti.

Hayek nám odkázal triviální, ale velmi antiintuitivní myšlenku, která se - alespoň podle mne - stala nejsilnějším argumentem proti socialismům všeho druhu. Centrální řízení je podle Hayeka možné jen v systémech jednoduchých, ale ve složitém systému možné není. Tam musí nastoupit ceny a trh. My víme, že to socialisté vidí přesně opačně a právě toto vidění Hayek ve své poslední knize z roku 1988, nazvané Fatal Conceit, označil za fatální omyl celého dvacátého století. Sám Hayek považuje toto za svůj největší přínos. Do této oblasti úvah patří myšlenky o rozdílnostech jednoduchého a složitého systému, o konstrukci a evoluci systémů, o úloze lidského projektu (human design) a lidské činnosti (human action) při utváření lidské společnosti a dalších složitých systémů, o pýše rozumu neboli

o falešnosti a nebezpečnosti ambiciózního racionalismu, o omezených scientismu, o kontrarevoluci vědy, atd. Šíře Hayekova záběru je v tomto smyslu opravdu neuvěřitelná. (A to abstrahuji od jeho přínosu v čisté ekonomii.)

Hayekova netriviální myšlenka, že člověk nemůže vědět všechno a že to vede k obrovským problémům, když si myslí, že všechno ví, je zcela zásadní. „Pro lidský rozum je asi nejobtížnější racionálně pochopit svá vlastní omezení“, řekl Hayek. Ve své Nobelovské řeči, nazvané „The Pretence of Knowledge“ (Předstírání znalostí, 1974) ukázal, že právě tento postoj vede k omezení lidské svobody.

Mám-li zůstat mimo teoretickou ekonomii, pak musím připomenout i to, že Hayek důsledně odmítal lidskou pýchu a ambice neskromného a nepokorného člověka dvacátého století měnit svět k obrazu svému, čímž se dostal do naprostého protikladu k progresivistům a lřbivým, krasomluvným humanistům tohoto století. Hayek se tímto svým postojem odvážil zpochybnit jednu z centrálních idejí dnešní doby (tak populární v moralizování některých našich politiků), podle níž je člověk - a tím i celá společnost - zdokonalitelná (mám rád anglické slovo perfectible). Pro Hayeka nebyly ideálem utopické reformy, ale hledání pravidel, které by umožnily, aby lidé s různými názory, postoji, hodnotami i sny mohli žít pohromadě. Dobře vím, jak odvážné bylo Hayekovo vyslovení této teze a jak moc se za něco takového ve dvacátém století platilo a platí.

Zejména ve své knize „The Constitution of Liberty“ (z roku 1960), ale i v řadě dalších textů z šedesátých a sedmdesátých let, Hayek poukazoval na neoddělitelnost svobody a odpovědnosti. „Svoboda znamená jen to, že má člověk možnost a tíhu volby. Znamená i to, že člověk musí nést důsledky svého jednání a že za své jednání bude chválen či peskován“. Právě proto si Hayek myslel, že se „lidé bojí svobody“. Že se bojí s ní spojené odpovědnosti. I to se mi zdá být - právě dnes - v naší zemi nesmírně aktuální.

Milton Friedman, druhá srovnatelná osobnost tohoto století, narozený o 13 let později a dožívající se letos v plné myšlenkové svěžesti 87 let, u Hayeka zdůrazňuje právě tuto stránku jeho osobnosti a jeho intelektuálního přínosu. Říká, že Hayekovy příspěvky k ekonomické teorii a politické filosofii jsou až „druhořadé ve srovnání s jeho významem pro obhajobu morální a intelektuální základny svobodné společnosti“. Považuji to za velmi výstižné hodnocení. Z neuvěřitelně rozsáhlého Hayekova díla bychom si tu dnes mohli vybírat spoustu

dalších věcí, a i já jsem si samozřejmě jen vybíral a mnohé jsem ponechal stranou, ale nezpochybnitelné zůstane asi to, že nám Hayek ukázal, že si musíme vybrat mezi svobodou a státním donucováním a přinucováním a že neexistuje žádná třetí cesta. Protože hrozí, že se rodí a stále rodit budou nové a nové třetí cesty, Hayek nejen byl a je, ale bude i nadále aktuální. Právě proto jsme si ho dnes měli připomenout.

# Prameny práva *„principy nebo zájmy?“*

*Prof. JUDr. Vojtěch Cepl  
Prof. ing. Václav Klaus, CSc.  
JUDr. Pavel Rychetský*

24. května 1999  
Národní dům na Vinohradech



## Prameny práva - principy nebo zájmy?

Vojtěch Cepl

„Nejpraktičtější jsou dobré teorie.“

Dámy a pánové,

sluší se poděkovat za příležitost pronést několik slov v novém *think - tanku*. Myslím, že vytváření platform pro intelektuální aktualizaci veřejného života a politiky je velice záslužné. Tyto instituce by měly více komunikovat mezi sebou; měly by pěstovat věcný dialog mezi odborníky a politiky. Jde o důležitý nástroj k hledání toho, čemu se poněkud plaše říká národní zájem. Artikulovat společný jmenovatel toho, na čem se shodujeme.

Dočetl jsem se, že v současné době dochází k obrození staré myšlenky ze skotského osvícenství o potřebě integrace společenských věd. Tehdejší badatelé příliš nerozlišovali mezi uměle - nicméně nutně z potřeby dělby práce - vznikajícími specializacemi, jako je ekonomie, právo, politika či etika. V tomto duchu bych si dovolil navrhnout, aby název vaší organizace a jeho zkratka: „Center for Economics and Politics (CEP)“ - se třeba rozšířila na „Center for Economics, Politics and Law“.

Ale protože bych rád postupoval v duchu intelektuální pokory a stručnosti, poslyšte nejprve zkrácenou a tudíž nutně abstraktní úvahu studenta teorie práva o tom, co je nového v této oblasti a co by snad mohlo být i pro nás užitečné. I když po většinu života (a bohužel i nyní na jeho konci) je pro mne právní teorie nedělní odpolední četbou, nepřestává mi zajímat. Protože celý život jsem musel dělat něco jiného, jsem vlastně v tomto oboru, stejně jako v konstitucionalistice, pouze amatérem. Ale pozor, amatér znamená milovník a milovníci mohou být, jak známo, velmi úporní.

Po tom dlouhém čtení - já totiž málo píšu a hodně čtu - jsem dospěl k poznání, že se toho hodně změnilo v teorii práva v tom druhém, západním světě, za tu dobu, co jsme byli od něho izolováni. A musím vám říci, že ty změny sem jen velmi zvolna pronikají. Soustředím se jenom na to, co považuji za nejdůležitější pro zásadní transformaci našeho právníctví, vycházejíc přitom z přesvědčení, že základní povinností moderního vysokoškolského učitele je chránit své posluchače před nadbytečnými informacemi a vybírat pro ně jen to,

co je podstatné. I když ovšem rozlišení podstatného od nepodstatného je moudrost sama, jak praví klasik.

### 1) Pojem práva - různé přístupy

Největším problémem obecné teorie práva je vymezení samotného pojmu práva, neboť není dosaženo shody o tom, co vlastně právo je. V posledních letech dochází k určitému smíření, v tom smyslu, že většina autorů začíná uznávat možnost různých přístupů k tomuto fenoménu. Jinými slovy, mnohé dlouholeté spory o pojem práva jsou vlastně spory o to, z jakého hlediska jeho definice vychází, které znaky tohoto jevu jsou považovány za klíčové.

Takto se v literatuře ustálilo rozlišování trojího pojetí práva:

1) **Právní dogmatika**, což je v podstatě lingvistický přístup, který zejména u nás je naprosto převládající. Chápe tzv. „legislativu“ neboli právo pouze jako soubor pravidel lidského chování sankcionovaných státní mocí, která jsou sepsaná v zákonech a jiných právních předpisech.

2) Pouze v teorii k nám zatím proniká **právně sociologický pohled**, podle kterého nepostačuje zabývat se pouze legislativou, důležité je zkoumat „živé právo“, jak se skutečně realizuje v životě, jak se interpretuje, uplatňuje a vynucuje. Zde je nutno zkoumat právo metodami sociologickými. Tento přístup, který se rozšířil hlavně z amerického právního realismu, nám velice chybí. Např. současná diskuse o tzv. nedostatečném právním rámci transformace se omezuje zpravidla na otázku, zda „chyběla či chybí legislativa“, ale otázky posilování institucí a metod uplatňování práva zůstávají stranou soustředěné pozornosti. Přitom je jasné, že např. naše soustava obchodního soudnictví je stavěna na nesrovnatelně menší objem a složitost rozhodování. Na rozdíl od ekonomie se v právnictví málo využívá statistika, a jen tak je možné, že ani statisíce nerozhodnutých případů nepřesvědčují o nutnosti zásadní transformace podvyživené a přetížené justice.

3) Třetí přístup, o kterém bych chtěl mluvit nejvíc, se soustřeďuje na **psychologický aspekt práva**. Právo není jen to, co je napsáno v knihách, ani to, jak se projevuje ve společenských vztazích; právo je také to, co mají lidé ve svém vědomí. Hlavně na to bychom se měli soustředit; rozhodující jsou ta pravidla, která lidé znají a akceptují, souhlasí s nimi a jednají podle nich, třeba podvědomě. Dokonce i když si myslí, že jednají svobodně, ve skutečnosti často následují pouze



pravidla, která mají internalizována - zvnitřněna; tato pravidla nemusí být vždy rozumná, ba dokonce ani nemusí být v jejich zájmu. Jednání podle svobodné volby bývá tedy ovlivněno tím, co lidé nosí ve svých hlavách. Z toho plyne zájem a intenzivní soustředění moderní jurisprudence na zkoumání způsobů a cest, kterými se lidé učí a přijímají pravidla chování. Tady je největší přínos v poznání, že lidé si osvojují právní normy převážně nepřímou, prostřednictvím ostatních (neprávních) normativních soustav, zejména morálky, a prostřednictvím hodnotového systému, který přejímají v procesu výchovy a socialisace. Hlavním zdrojem poznání práva není tedy studium sbírek zákonů a předpisů, ani tzv. právní propaganda či nověji osvěta, nýbrž složitý proces učení se vzorů chování z jasných signálů obsažených v rozhodování státních orgánů. Informace o důsledném vynucování žádoucích norem z jednotlivých případů, veřejné oceňování žádoucích postojů a činů, hodnotová paradigmatata ve výchově a vzdělávání, podpora pozitivního klimatu jsou neúčinnější cestou posilování právního vědomí. Představa o tom, že všechny právní normy lze vynutit sankcemi proti vůli jejich adresátů je utopická, dobrovolné vnitřní přijetí většiny pravidel je v moderní komplexní společnosti naprosto nezbytné.

Podmínkou efektivního působení práva je též zvyšování harmonie a souladu různých normativních soustav (formálních i neformálních, oficiálních i nestátních), které se ve svém působení navzájem „podporují“. Právo má být „spravedlivé“, v tomto smyslu v souladu s převládající soustavou hodnot ve společnosti. Z poznatku o tom, že pro znalost každé normy je rozhodující její hodnotový (axiologický) rozměr, vyplývá klíčový a praktický význam morálky, kterou zde chápeme v nejširším a zjednodušeném smyslu, jako označení souboru všech platných pravidel lidského chování platných v dané společnosti. Morální kultura (*Michael Novak: The Spirit of Democratic Capitalism*) je dokonce nejdůležitějším definičním znakem každé společnosti, takže beze změn morálky nemůžeme provádět transformaci společnosti.

Bohužel, jelikož každá změna morální kultury, vyžaduje určité „nezkazitelné“ období (musí procházet lidskou psychikou), málo si uvědomujeme, že v této oblasti leží jedno z „úzkých hrdel“ a nutně zpomalování naší transformace. Na rozdíl od přeměn ekonomického a politického systému morální kultura se mění pomalu a to nutně zpomaluje i změny právního rámce, kteréžto, jak jsem se snažil vás přesvědčit, nespočívají pouze ve změnách legislativy. Jak vidíte, morálka je velice praktická věc a její všeobecná neobliba, která u nás

vyplývá z falešného a jalového moralizování v médiích, by nás neměla odradit od jejího věcného využívání.

## 2) Současné proudy právního myšlení

Jak jsem slíbil, mám podat zprávu o nejnovějších proudech právního myšlení. Zmíním jen dva, které považuji za nejsilnější a hlavně pro nás nejinspirativnější. Jak vidíte, raději mluvím o právním myšlení, než o právní vědě či právní filosofii, protože ona to skutečně není věda, v tom rigorózním smyslu, je to pouze velmi sofistikované řemeslo, užitečné, žádoucí a důležité pro společnost; které ovšem pouze parazituje na základních společenských vědách, které leží v soustavě věd o patro výš, mám na mysli sociologii, ekonomii atd. Stejně jako třeba medicína, která s tím nemá problémy, ví, že se skládá hlavně z praktických oborů, kde se akumulují zkušenosti po staletí, ale závisí na rozvoji „základních“ věd jako je biologie, chemie, biochemie, a když tyto vědy postoupí, tak postoupí i medicína. To, co empiricky lékaři už dávno věděli: např. že na horečku se dává odvar z vrbové kůry, a zapsali to a učili to; tomu teprve biochemie dala vědecký základ - vysvětlila, proč to tak působí.

### a) Právo a ekonomie

Takže poznání práva teď obdobně postoupilo o krůček vpřed, a budete se divit, tentokrát s rozvojem poměrně nejpokročilejší společenské vědy, to jest ekonomie. Čímž nechci poklonkovat vládnoucím ekonomům, naopak, myslím, že vláda práva je žádoucí než vláda ekonomů. Ale musím uznat, že dva nejsilnější proudy současného právního myšlení jsou vlastně postaveny na tom, že ekonomie postoupila v chápání a porozumění některých jevů a procesů poněkud dál než právní věda. Mám na mysli zejména fungování trhu, vlastnických práv a institucí. Stručně řečeno, **Law and Economics** se zabývá zkoumáním toho, jak efektivně jednotlivé klasické právní instituty „obsluhují“ tržní mechanismy, což vede k rozsáhlým návrhům na jejich změny a reformy. Podle mého názoru jde vlastně o jakési obrození právního funkcionalismu z počátku století, který požadoval zkoumání všech právních institutů z hlediska jejich smyslu a účelu (*Roscoe Pound: Law in Books and Law in Action*). A musím říci, že to způsobuje překopávání celého tradičního systému a jeho vnitřního uspořádání. Na druhé straně je to potvrzení, jak byla mnohá klasická právní pravidla geniální, byť se vytvářela spontánně a římští právníci je patrně formulovali jen na základě zkušenosti a intuice. Zmíním některé představitele toho proudu: začalo to v sedmdesátých letech

knihou newyorského soudce *Richarda Posnera: The Economic Analysis of Law*, podobně psal také *Yaleský profesor Bruce Ackerman: Economic foundations of Property law*. Centrum tohoto přístupu se soustředilo v Chicagu a odtud jsou ti nejslavnější právníci a ekonomové, kteří dostali Nobelovu cenu, jako *Ronald Coase: The Firm, the Market, and the Law*, nebo *Douglass North a Gary Becker*. Jeden příklad této školy: problémy tzv. ekologického práva, (kterýžto nový obor, jak víte, u nás představuje mnoho veřejnoprávních regulací, zákazů, příkazů a sankcí) se snaží řešit převážně soukromoprávní metodou, totiž důsledným uplatňováním odpovědnosti za škodu. Přenášení nákladů odstraňování škod na ty, kdo je skutečně způsobili, je plně v souladu s požadavkem internalizace externalit a je konformní s fungováním trhu. Naproti tomu přenášení břemene záporných externalit na stát je často méně efektivní, náklady na ukládání a vymáhání sankcí (nepřímé donucování) navíc nezajišťují nápravu porušených vlastnických práv a vedou k byrokratisaci.

Mnohé z těchto postupů nalézáme v náznacích v klasických právních řádech. Např. když řeknu negativní externality, tak mnohý blaseovaný vzdělanec může namítat, že to je pouze módní termín pro staré římskoprávní *immise*. Je to trochu pravda, a trochu ne; poznání v právu se posunuje podivným způsobem. Někdy totiž zapadlé staré instituty a teorie se obnovují a vracejí se v pozměněné a zlepšené podobě do praxe a do života. Odpovědnost za škody se sice v Chicagu přesunula jakožto quasikontrakt ze závazkového práva do oblasti výronů práva vlastnického, nicméně její význam ohromně vzrostl, napomáhá rovnovážnému fungování hospodářského oběhu., napravuje vybočení vzniklá poruchami. Mimochodem to by si měli uvědomit např. naši odboráři a zasazovat se energičtěji o speciální právní úpravu odpovědnosti za škody způsobené stávkami. Dosavadní obecná úprava je pro ně nevýhodná, což by měli právníci v jejich čele napravit. Ale já jsem řekl, že chci zůstat v abstraktní rovině, takže se omlouvám za odbočení.

## b) Kritické právní studie

Druhý proud vystupuje pod zkratkou CLS, neboli *Critical Law Studies*. „Legal Criticism“ je rozšířen zejména na Harvardově Univerzitě. Všimněte si, jak bez okolků předpokládám, že obecná právní teorie se přestěhovala do Ameriky - bohužel je to tak. Neříkejte mi to, co mi říkají někteří kolegové ve Vědecké radě Právnické fakulty: „Vojtěchu, musíš si uvědomit, že tady jsme na kontinentě, v Evropě“ - to už bohužel tak není, svět se zmenšil a centra v historii poznání

cestují někdy i za oceán. (Mimochodem pro úplnost uvádím, že nejnověji se objevuje také *Postmodernist Jurisprudence*, ale tomu já nerozumím. Více by vám k tomu řekl Jiří Příběh, který dokonce o tom napsal.)

Kritické právní studie mají poněkud širší pole zájmu než právo a ekonomie. Zabývají se i veřejným právem, studují např. ekonomické dopady trestního práva, považují veškeré právo za opresivní neboli utlačující. Představitelé se jmenují *Roberto Mangebeira Unger*, brazilský teoretik, jeho kniha se jmenuje *Knowledge and Politics*, 1972, dále *Duncan Kennedy, Legal Formality*, 1973 *JLS, A Critique of Adjudication*, 1997. Pozitivem je důraz na psychologický aspekt. Podrobněji soustavné a neúprosné kritice celý právní řád, říkají: totž je balast, toto je redundance, proč je tohle, jakou funkci to má; proč formalizujete, proč zdržujete. Styl vyjadřování a úvah je rasatní. V současnosti je hnutí kritizováno za dekonstruktivismus a kryptomarxismus. Napojil se na něj proud právního feminismu. Tam převládá revize všech právních pojmů a ustanovení z hlediska rovnoprávnosti mužů a žen. Konec krátké zprávy; musím přistoupit k hlavnímu tématu - pramenům práva.

#### 4) Prameny práva

Pokud znáte knížku Paula Heima: Ekonomický způsob myšlení, což je zábavně a srozumitelně přepsaná slavná učebnice od Samuelsona, tak podobnou knížku mají i právníci, ale je zastaralá, z roku 1928 a není přeložena do češtiny. Autor se jmenuje *C. Allen a kniha Law in the Making*, tedy o pramenech práva. Pojem prameny práva, jak vědí přítomní právníci, se používá ve dvojitým významu: jednak v hlubším tzv. **materielním smyslu** - který odpovídá na klasické otázky: „co je vlastně zdrojem práva, kde je původ pravidel lidského chování neboli norem, odkud pocházejí?“ Druhé pojetí pramenů práva ve **formálním smyslu** se zabývá konkrétními formami, v jakých právo nalézáme, a které se v učebnicích obecné teorie práva neboli jurisprudence zpravidla dělí na:

- a) **právní předpisy** - psané právo, zpravidla zákony, „legislativa“, (statute law)
- b) **právní principy** -např. zásady mezinárodního práva, maxima
- c) **právní precedenty** - soudcovské právo, (case law)
- d) **právní obyčeje** - (common law), zvykové právo
- e) **normativní smlouvy** - závazná paradigma, např. mezinárodní smlouvy, vzorové smlouvy.

(Formálními prameny ad d), e), tj. obyčejí a normativní smlouvami se nebudu zabývat, uvádím je pouze pro úplnost, hlavním cílem dalších úvah je objasnit vzájemné relace mezi prameny ad a), b), c).).

Pokud se chci zabývat **prameny práva v materiálním smyslu**, nemohu se vyhnout alespoň zmínce o prastarém a nekončícím právně filosofickém sporu mezi **Iusnaturalismem a Iuspositivismem**, což jsou dnes populární zkratkové termíny, která začínají nahrazovat tradiční výrazy jako právní pozitivismus a přirozenoprávní teorie. Tato distinkce je dnes již známa i neprávnickům, (i když občas zaměňována se souběžnou a tedy nikoliv totožnou dualitou legitimacy a legality, čili práva soukromého a veřejného, anebo dokonce Hayekovým rozlišováním mezi „Nomos“ a „Taxis“).

Jeden z rozdílů spočívá v tom, že Iuspositivismus důsledně separuje právo od ostatních normativních systémů - vymezuje pole „právní vědy“ pouze na zkoumání platného, státem aprobovaného práva, bez ohledu na jeho obsah. Za právo považuje pouze příkazy suveréna (v této souvislosti není důležité, zda suverénem je absolutní monarcha nebo demokratický parlament) vydané legitimní formou, zdůrazňuje tak požadavek právní jistoty. Naproti tomu Iusnaturalismus požaduje, aby právo bylo spravedlivé, v souladu s morálkou, založenou na převládajících hodnotách ve společnosti. Námitky proti takovému nepřesnému vymezování práva (kdo určuje co je spravedlivé?) a dále proti nepředvídatelnosti rozhodování soudů, vedly od poloviny minulého století k narůstající převaze iuspositivismu.

Také všeobecný nástup positivismu ve společenských vědách přispěl k tomuto vítěznému tažení proti „neexaktnímu a nevědeckému“ iusnaturalismu i v první republice, kde vznikla tzv. brněnská škola normativní teorie právní, ovlivněná učením shrnutém v knize *Hanse Kelsena: Ryzí nauka právní*, jejíž překlad do češtiny byl dokonce vydán dříve než německý originál. Kelsenovi čeští a hlavně moravští následovníci v čele s *Františkem Weyrem* rozvinuli tuto originální a elegantní, leč utopickou, matematicisující teorii práva, která je dokonce dnes považována za neúspěšnou, extrémní variantu právního positivismu. Panovala u nás prakticky až do únorového převratu 1948, kdy komunisté začali normativisty pronásledovat a potlačovat. Základní odvrát od právního positivismu v Evropě nastal až po druhé světové válce, když se v Norimberských procesech prokázala neudržitelnost dodržování nespravedlivého práva a neomluvitelnost rozhodování podle nelidských rasových zákonů. Tento vývoj, doprovázený přechodem významných právních teoretiků do opačného tábora

(*Gustav Radbruch*) resp. odvoláváním původních názorů (*Hans Kelsen*), české právníky již většinou nezastihl, protože nastalo dlouhé období temna a izolace od vývoje jurisprudence, která je svou podstatou internacionální a může se rozvíjet jen ve svobodné diskusi. Mluvím o tom proto, že v celém období vlády intolerantního marxistického dogmatismu se u nás vývoj prakticky zmrzil, a protože i normativisté byli pronásledováni komunisty, začínají se v části naší právní teorie uplatňovat pokusy o „návrat k našim vlastním tradicím“ zakládané na paradoxním sylogismu: „komunisté potlačovali a kritizovali normativismus - tudíž normativismus byl správný“. S tímto nostalgickým návratem k učení v podstatě zaniklému a překonanému nemohu, při vši úctě a obdivu k normativistům, souhlasit. Přirozené a pochopitelné tendence návratu ke kulturním tradicím po období totalitního útlaku, které jsou tak důležité pro demokratickou transformaci každé společnosti, mají v naší právní teorii jen omezenou platnost.

Ve vývoji právního myšlení nastaly totiž, v období od zmíněného „norimberského zratu“ do rozpadu komunismu, významné změny, které k nám jen pomalu docházejí. Postupný ústup téměř století převládajícího pozitivismu (*od Johna Austina po Hanse Kelsena*) vyvrcholil pokusem o kompromis a smíření v šedesátých letech ve slavné knize (která bohužel dosud nebyla přeložena do češtiny!) oxfordského profesora *Herberta Harta: The Concept of Law*. V této knize se autor (který byl původně významným morálním filosofem a lingvistou) pokouší zachránit pozitivismus nabídkou několika zásadních ústupků. Především připustil nemožnost jednoznačné artikulace právních norem. Právní pravidla není možné vždy přesně napsat, což vyplývá z nepřesnosti hovorového jazyka, bez kterého se žádná legislativa neobejde, protože adresáty norem jsou normální lidé - neprávníci (zde opět odmítám nabízející se sylogismus, podle kterého z předchozí věty plyne, že právníci nejsou normální). Dalším důvodem nepřesnosti a neúplnosti legislativy je nemožnost předvídat všechny faktické situace a jejich varianty upravené právem, které mohou v budoucnu nastat. V tom je Hartovo vystřízlivění obdobné vývoji části ekonomického myšlení, kde také trvalo určitou dobu, než se podařilo vyvrátit utopické sny o tom, že všechno lze přesně předem naplánavat.

Tyto poznatky jsou základem Hartovy tzv. **skepsé o pravidlech - Rule scepticism**, která považuje každý normativní systém za otevřený a připouští rozsáhlou možnost soudcovského dotváření práva, volnou interpretací v duchu cíle daného předpisu. Jeho prohlášení o tom, že

všichni právní teoretici jsou dnes vlastně jen sociology“ potvrzuje starou pravdu o tom, že dlouholetí rivalové se nakonec vždy pokusí spřátelit.

Tento pokus o smír byl však vzápětí odmítnut jinou slavnou knihou hlavního představitele naturalistů z Harvardovy University *Lona Fullera: Morálka práva*, která byla nedávno přeložena do češtiny a každému zájemci o jurisprudenci ji doporučuji. Jsou zde poprvé zformulovány nejvšobecnější procedurální pravidla každého spravedlivého práva, známá jako **Fullerova desiderata**.

Další, důraznější odmítnutí pak napsal v údajně „nejdůležitějším článku století“ Hartův nástupce *Ronald Dworkin: Legal Rules and Legal Principles*, (který též nebyl dosud přeložen, jako ostatně žádná z jeho knih, ani jeho nejpopulárnější *Law's Empire*). Mimochodem jmenování tohoto vůdce amerických iusnaturalistů na nejprestižnější oxfordskou katedru jurisprudencce bylo samo o sobě symbolem úpadku iuspositivismu. Dworkinovi nepostačily Hartovy ústupky a požadoval návrat **právních principů** mezi uznávané **prameny práva ve formálním smyslu** a jejich plnou všeobecnou rehabilitaci (dosud bylo jejich místo mezi ostatními prameny sporné, zejména v těch právních rádech, kde dominoval positivismus, ve východní Evropě samozřejmě nejsou uznávány většinou praxe dodnes.)

Patřím k těm právníkům, kteří věří, že některá právní pravidla se nejlépe předvádějí na případech, neboť tzv. “kauzy“ mají někdy mnohem větší vysvětlující sílu, než abstraktní výklady, a proto se pokusím na slavném sporu *Riggs versus Palmers* objasnit podstatu Dworkinova útoku proti Hartovi. Pan Riggs zavraždil bohatého člověka, který s ním předtím sepsal závěť, v níž panu Rigggsovi odkázal veškerý svůj majetek. Na tuto konkrétní situaci neobsahoval daný právní řád žádnou úpravu, žádné pravidlo, které by zakazovalo, že tato formálně perfektní závěť by byla neplatná. Na druhé straně všichni vidíme, že by bylo absurdní a nespravedlivé, aby vrah dědil po své oběti. Právě v tomto případě se ukázala nedostatečnost Hartových ústupků: ani ta nejvolnější interpretace, ani dotváření práva či analogie zde nemohla nahradit aplikaci starého uznávaného principu (nikdo nemůže nabývat majetku vlastním trestním činem), který však v daném právu nebyl výslovně vyjádřen. Namísto krkolomné analogické interpretace začal Dworkin v těchto výjimečných a nejspornějších případech, ve kterých je platné právo kusé, prosazovat používání principů známých již od římského práva, časem ale pozapomenutých a potlačených. Na rozdíl od právních norem jsou principy abstraktnější, vyjadřují cíle

a hodnoty obsažené v právní regulaci. Dworkinova teoretická zásluha spočívá v tom, že odlišil právní principy od norem, mohou si totiž uvnitř společného systému navzájem odporovat, a pak je třeba vážit, který z nich je v tom kterém případě rozhodující. Naproti tomu právní normy musí být uvnitř systému navzájem souladné (all or nothing), platí anebo neplatí, při rozporu je třeba jednu z nich zrušit. Nemohu jít do podrobností, jenom bych rád informoval o tom, že v poslední čtvrtině tohoto století proběhlo velké obrození právních principů a jejich rehabilitace jakožto významného nástroje právní kultury. Uplatňují se mimo jiné zejména v ústavním soudnictví pro vysoký stupeň abstrakce, např. princip práva na informace je třeba vážit s principem ochrany soukromí politiků před novináři. Prostřednictvím teorie ústavního soudu SRN o prozařování principů do zbytku právního řádu se začínají uplatňovat i u nižších soudních instancí. V postkomunistických zemích zatím, pokud je mi známo, pronikají hlavně do rozhodování ústavních soudů Slovinska, České republiky a Polska. Další příčina rozmachu právních principů je shledávána v tom, že jsou mnohem abstraktnější, a tak mohou překonávat nejnověji diskutovanou příčinu celosvětového úpadku psaného práva neboli legislativy spočívající v nárůstu množství právních předpisů. Moderní právní řády v důsledku hypertrofie reglementace všech oblastí života (viz. tzv. aproximace Evropského práva) přestávají být srozumitelnými a inteligibilními. O tom napsal báječnou knihu *Richard Epstein: Simple Rules for Complex World*, která razí novou tendenci: je třeba přecházet na jednoduchá, abstraktní pravidla a hlavně na principy a precedenty.

Jak vidíte, výklady o pramenech práva pozvolna přecházejí v propagaci právních principů. Musím se přiznat, že obohacení našeho právního instrumentaria o další „vynálezy právní kultury“ považuji za nezbytné, a rád bych, jak se přiznám v dalším výkladu, propagoval ještě právní precedenty, nicméně nedělám si iluze, že to bude jednoduchý a krátký proces. Prozatím u nás zcela dominuje jediný pramen práva ve formálním smyslu, a tím je **právo psané neboli tzv. legislativa**, kterýmžto výrazem spontánně (byť nepřesně, neboť tento termín původně znamenal totéž co „tvorba práva“) označujeme od sametové revoluce nejen zákony přijímané parlamentem, ale všechny ostatní právní předpisy.

Každý přemýšlející pozorovatel dojde brzy k tomu, že to právo, které tvoří parlament, není suma rozumu, ale výsledek kompromisů, zájmů, předsudků, prestižních soubojů, lobbyistů. Legislativa je ostatně dnes všude na světě v krizi, ale naše problémy jsou asi největší:



transformujeme neadekvátní právní řád, původně konstruovaný na zcela jiný typ společnosti, legislativou: 1) napravujeme škody z minulosti, 2) transformujeme ekonomický systém, 3) politické instituce, 4) státní správu, 5) samosprávu, atd., atd. To všechno s málo kvalifikovaným a prořídłym sborem odborníků pod tlakem lidové tvořivosti politiků.

Psané právo je nepružné, permanentní novelizace jen pomalu reagují na změny, a hlavně naše soudy jsou založeny na doktríně legality, tj. úzkostlivého dodržování všech předpisů, soudci nesmí právo volnou interpretací ani dotvářet. Je velice rozšířeným omylem, že **soudcovská tvorba práva neboli precedenty** patří do angloamerické sféry a nemá v Evropě místo. Ve skutečnosti *precedens* pochází z tradice práva římského a po staletí byl v celé Evropě nejdůležitějším pramenem práva. Teprve strůjci Velké Francouzské revoluce v podstatě zakázali precedenty, protože nedůvěřovali soudcům, kteří byli nenáviděnou oporou *ancient régime*. *Montesquieuův* výrok o tom, že „nový revoluční soudce musí být pouze ústy zákonodárce“ vystihuje tendenci, která prakticky donedávna převládala v celé Evropě. Soudci se stali poslušnými byrokratickými úředníky, veškerá moc tvořit právo a střežit řád společnosti se soustředila v rukou „Suveréna,“ tj. Lidu, Konventu, Monarchy, Parlamentu, Sovětů, Vůdce atd. Tento stav označují někteří profesori srovnávací právní vědy, např. *Merryman: The French Deviation* (přeloženo v čas. Právník č. 12/1998 jako „Francouzská úchylnka“) začíná se pod tlakem reality navracet k normalitě, a *precedens* jakožto nejflexibilnější formální pramen práva, který prostřednictvím soustavné modifikace soudních rozsudků (*vis Llewelyn: Case Law System*), pružněji přizpůsobuje řád vývoji při zachování kontinuity. Konkrétní cesta České republiky k osvojení si tohoto staronového principu zatím vede přes Evropský soud ve Strasbourgu, kde *precedens* je uznávaným pramenem práva, a také přes nálezy ústavního soudu, které, jak známo, jsou závazné pro všechny osoby a organizace.

Přijetí právních principů a precedentů do našeho práva nebude jednoduché. Kromě falešného konservatismu (který chce konservovat vlastně situaci jediného špatně fungujícího pramenu práva, který tolik vyhovoval všem totalitním následníkům neblahého dědictví Francouzské revoluce), a setrvačnému odporu ke všem změnám a „cizím novinkám“, je možné se obávat nedorozumění, které se projevuje v opakovaném volání po sepsání přesné, jednoznačné a podrobné legislativy. Nejen lid, ale dokonce i někteří soudci chtějí co nejpresnější pravidla. Jeden slovinský profesor na Harvardu popsal tento jev

ve východní Evropě jako „defenzivní formalismus“ soudnictví. Někteří soudci chtějí mít všechno napsané, na všechno chtějí legislativu třeba z obav samostatně rozhodovat.

Obávám se, že v nejhlubším pozadí odporu ke snahám rozmnožit využitelné prameny práva se i u nás projevuje, hlavní problém společný všem rodícím se demokraciím. Spočívá ve známém rozporu mezi vládou většiny a vládou práva (*Zakaria: The Illiberal Democracies*), mezi strážci suverenity a strážci řádu. Žárlivá obava politiků z toho, že by měli předat část moci soudcům, kteří mají nejen malou prestiž, ale i „odvozenou legitimitu“, může převážit nad snahou o racionalizaci našeho právního řádu.

Jak vidíte, největší nebezpečí je v našich myslích. Omlouvám se za složitost výkladu, ale bez potřebného pojmového a historizujícího vybavení se mi nedaří objasnit tyto zamotané otázky.

Nakonec vám dám jako omluvenku malý dárek. V češtině nám chybí některá slova, která mohou posloužit jako nástroje při transformaci právního rámce. První nečesky znějící, ale praktické, je adjektivum „konstitucionabilní“, označující to, co má a nemá být v ústavě. O tom se totiž u nás téměř neuvažuje. Např. volební systém máme mimo ústavu, ale podle mého názoru by jeho základní obrysy v ústavě zakotveny být měly. Obdobně „justiciabilní“ je to, o čem mají rozhodovat soudy. Při absenci tohoto hlediska se stalo, že soudům se naložily spousty věcí, které může dělat administrativa, jako např. obchodní rejstříky. Soudy mají jenom řešit spory. Třetí slovíčko může být „legislatibilní“ - upravitelné právem. Spousty věcí, které se regulují právem, by se regulovat neměly a nemusely. Morálka se někdy zbytečně nahrazuje právem.

Děkuji vám za pozornost.

## Václav Klaus

Vážení přátelé,

vím, že je to ode mě téměř drzost, abych vystupoval mezi slavnými právníky, ale na úvod bych snad řekl, proč tento seminář vznikl, a tím naznačím problém, kterým procházím. Tento seminář vznikl proto, že pan prof. Cepl před třemi měsíci poslouchal mou přednášku ve Všehrdu na Právnické fakultě, a že řekl, že by chtěl polemizovat s některými mými tezemi tam vyslovenými. Nabídl jsem mu, že uděláme seminář CEPu, že já budu poslouchat, s čím polemizuje, a že budu replikovat. Musím se však přiznat, že jsem to dnes v jeho vystoupení neobjevil. To je první teze, kterou bych chtěl nastolit.

Druhá teze, proč si dovoluji vystoupit na toto téma, je to, že si myslím, že je nesmírně třeba, aby docházelo ke komunikaci uvnitř společenských věd. V žádném případě bych to ale nenazýval integrací společenských věd, tím méně interdisciplinárními přístupy, které považuji za nejúčinnější cestu k zničení jakékoli vědy. Všichni víme, že interdisciplinaritu obvykle - a z logiky věci - dělali ti lidé, kteří neobstáli ve svém vlastním oboru, a kteří se specializovali na to, že užaslým odborníkům jiného oboru vysvětlovali triviální základy svého vlastního oboru. Pak byli vznešeně označeni za interdisciplinaristy. V sedmdesátých až v devadesátých letech byli velebni na celém světě, komunistickém i nekomunistickém. Před touto „integrací“ společenských věd bych rád varoval.

Neaspiruji na to, hovořit o právu zevnitř systému; já bych spíše hovořil zvnějšku. Proto by mě velmi lákalo vědět, jestli existuje nějaký obor, který bych nazval sociologie práva. Kdyby neexistoval, tak si ho, právníci, rychle založte! Je třeba analyzovat právo zvnějšku a já mám strach, že kdykoli se dostáváme do diskusí s právníky, tento pohled naprosto absentuje a mě chybí.

Mě právo zajímá, ale zajímá mě právo - mohu-li to říci s určitou nadsázkou - s malým „p“ a ne Právo s velkým „P“. Neboli, zajímá mě právo na o kousek menší míře abstrakce, než jaká byla předvedena v úvodním vystoupení profesora Cepla. Dokonce musím říci, že „zajímá mě“ je málo: já se práva bojím, já se bojím celé řady tendencí, které v něm začínají dominovat. Pokusím-li se extrapolovat dnešní trendy, mám strach, že se dostaneme k beznadějnému světu. Mám pocit, že snad budeme mít licence na všechno. Že budeme mít licence i pro chodce. Obávám se, že obezita může být postavena mimo

zákon. Obávám se, že bude nějaký Nejvyšší úřad zdravé výživy, který nám bude přikazovat, co smíme a nesmíme jíst atd., atd. To všechno jsou věci, které mě nesmírně trápí, a proto si kladu otázku, jak vznikají, jak se do právního systému dostávají, kdo a co je tam vkládá. Musím se přiznat, že v tom jsem moc odpovědi v dnešních úvodních dvou vystoupeních nedostal. Táži se, co z toho je samovývojem práva, a co z toho je naopak odrazem z vnějšku, co právo do sebe dostává z okolí. Právě proto jsme položili do názvu dnešního semináře otázku „Prameny práva“. Povšiml jsem si, že pro pana prof. Cepla jsou prameny práva buď legislativa, anebo výklady soudců a soudů; neboli mřížka, jakou on se dívá na právo, znamená, že se zaměří na tyto dva body, a takto hledá, odkud to či ono přišlo.

My jsme do názvu naší pozvánky napsali „Prameny práva: principy (já bych řekl ideje) nebo zájmy?“. To byl pokus dívat se na to jinou mřížkou, a trochu jiným způsobem, a otázky klást jinak. Mě zajímá něco jako autonomnost či neautonomnost práva. Mám pocit, že právníci přeceňují autonomnost práva, a že ji nesmírně přeceňuje zejména veřejnost. O tom např. byla má všehrdovská přednáška. Čekal bych, že zde dnes bude vedena explicitní polemika v tomto směru. Mě ta otázka opravdu trápí; já na ni přesně neumím odpovědět. Když se zabývám např. tím, proč se zoufalým způsobem (a myslím, že v tom bychom si s panem prof. Ceplem rozuměli) detailizuje právo; proč nevystačíme s pár obecnými, abstraktními *general laws*, s obecnými principy, stále si kladu otázku: je to samovývoj práva? Tlačí nás k tomu právo samo, právníci, jejich systém vzdělávání na právnických fakultách, jejich vliv ve společnosti? Nebo jsou naopak právníci pasivním nástrojem, jsou hříčkou, která místo computeru (který jistě bude jednou umět převést myšlenku v hezkou větičku v tom či onom zákonu), zda jsou opravdu naprosto pasivním instrumentem na převádění nějakých myšlenek do řeči, která je potřeba k tomu, aby to potom mohlo vyjít ve sbírce zákonů. To jsou otázky, které si kladu, a nevím, jestli na ně po dnešku umím lépe odpovědět než bez něho.

Dívám-li se na to z obecného vědního, metodologického pohledu, pak bych inklinoval k tezi o endogenizaci práva. Možná, že to není slovník, který by páni kolegové právníci používali, ale podle mě je pokrok vědy obecně v převádění exogenních veličin ve veličiny endogenní: něco neumím vysvětlit, nechávám si to jako zvějšku danou, exogenní veličinu, a pomocí ní vysvětluji ty zbývající. Pak přijde další generace vědců, a řekne: tahle veličina není exogenní, ta přece má své determinizující faktory, a věda pokročí o kousíček dál, a proto

ubývá těch exogenních veličin. To je standardní metodologická úvaha v ekonomické teorii. Možná, že není standardní v právu.

Inklinoval bych tedy k endogenizaci práva, tzn. hledal bych výklad, proč vznikají takové či onaké zákony. Vznikají díky určitým reálným společenským faktorům. V ekonomii např. vyrostl nový institucionálníismus, nová disciplína, která se pokouší endogenizovat instituce dříve pojímané jako exogenní. Moc bych si přál, aby vzniklo „nové právo“ - možná že už je -, které by uvažovalo o této věci podobně.

Dvě malé podotázky: Porozuměl-li jsem tomu, vedou se debaty, jestli je právo výlučně vytvářené z původních „normotvorných“ principů, jestli je tady jakási „reine Rechtslehre“, nebo ne. Druhou věcí je vztah k morálce. Myslím, že to je klasická oblast, kde je komunikace vědních disciplín nesmírně užitečná, protože přece není pravda, že existuje jednosměrná cesta od morálky k právu nebo opačně. Např. my v ekonomii diskutujeme o oborech typu „the economics of crime“ (Gary Becker za to dostal Nobelovu cenu), kde ekonomové hledají, proč někdo dělá „crime“ a odpovídají, že maximalizuje rozdíl mezi výnosy a náklady a hledá nějaký bod, ve kterém „crime“ ještě udělá nebo už neudělá. To je nesmírně plodná oblast uvažování, a nevím, jestli se na právnických fakultách dostatečně vyučuje.

A pak mám ještě jeden problém: pan kolega Rychetský zmínil nadnárodní charakter problematiky přenášení smluv z jedné země do druhé. Mě trápí otázka ohledně nové, univerzální jurisdikce, která vznikla jako ideologická věc v momentě, kdy se bývalí aktivisté *human rights* najednou dostali do vlád, a začínají nám svět plést a mást způsobem, který nás nesmírně trápí, viz dnešní tragická jugoslávská zápletka. Mě by zajímalo, jak se na tento jev, který - zdá se - hrozí ovládnout naše světy v příštím století, dívají právníci. Já se takového světa bojím.

Děkuji za pozornost.



## Pavel Rychetský

Vážené dámy a pánové,

když jsem byl požádán, abych přednesl koreferát k zamýšlenému projevu profesora Vojtěcha Cepla, nechtěl jsem panu profesoru Klausovi oponovat, že je to úkol nad lidské síly. Z přednesených úvah jsme se sice dozvěděli, co čte pan profesor Cepl v neděli po obědě, a že jsou dvě právní školy ve Spojených státech - Chicagská a Harvardská - (jedna je ekonomická a druhá psychologická), ale jaká jsou jejich východiska jsme se nedověděli. Já bych se proto ve svém stručném vystoupení pokusil přiblížit příčinu hlubokého rozdílu mezi tím, jak se vyvíjel názor na právní systém a na prameny práva ve společnosti v Evropě a na americkém kontinentu.

Evropa pojímá tradičně právo jako úplný a skutečně téměř hermeticky oddělený systém, jako jediný exkluzivní normativní systém, nadaný nebyvalou mocí státní. Tento systém se snaží učinit úplným, stabilním, dalo by se říci bezmezerovitým, a protože žádný systém nemůže být úplný, pomáhá si celou řadou různých pomůcek, které se staly právními zásadami. Ale protože ani německý kazuistický přístup nedokázal skutečně popsat všechny možné situace, které je třeba znormovat, tak si právní systém pomáhá takovými prostředky, jako je analogie. Zakazuje kontinentálnímu soudci, jak již bylo správně řečeno, aby plně právo tvořil a říká: musíš najít jinou příbuznou situaci, v této či jiné právní normě, a musíš postupovat podle ní.

V Americe se inspirovali anglickým vzorem a šli skutečně jiným směrem, který naopak právo považuje za neúplný, fragmentární systém, a funkcí soudců je, aby jej doplňovali. Upozorňuji, že tento princip platí jen v oblasti soukromého práva; v oblasti veřejného práva, zejména v popisu funkce a kompetencí státní správy, není rozdíl mezi jednotlivými kontinenty a to i například Japonskem a Evropou. V oblasti veřejného práva tedy není nikde není soudce legislativní tvůrce nebo jen zcela výjimečně. Ale v soukromoprávní oblasti se oba kontinenty skutečně vydaly jinými cestami.

Pan profesor Cepl má nepochybně pravdu, že ani není shoda v tom, jak vymezit pojem práva a neexistuje jedna jediná obecně uznávaná definice. Pokud bychom se odvážili právo definovat podle toho, k jakému účelu slouží, pak musí tento normativní systém nést tři nároky. Musí být spravedlivý (říkám to záměrně, vím, že je to provokující slovo), musí být účelný a akceptovatelný. Jakmile systém

norem chování v podobě práva vytvoříme ve formě neakceptovatelné většinovým konsensuálním modelem společnosti, tak právo prostě nefunguje. Jsou to banality, ale myslím si, že asi u nich končí shoda na základních a vymezujících principech.

A poznámka poslední se týká pramenů práva. Já nepochybuji o tom, že evropský model má dokonce dnes v mnohem silnější podobě než před padesáti lety tendenci nejenom hypertrofovat, ale také akcentovat jako jediný pramen psané právo. Je to patrně doklad toho, že zmíněná Kelsenova Ryzí nauka právní má mnohem hlubší kořeny ve všech právních školách v Evropě, než si můžeme myslet, protože všechny periody evropských dějin jsou vždy kombinací normativismu, pozitivismu, s jakousi naturální, tedy přirozenoprávních teorií. Kolega Cepl to považuje za velmi nebezpečný znak, a v tom s ním souhlasím. Současně jej ale neodmítám, protože nelze si představit způsob, jakým bychom mohli opustit jako základní pramen práva psané právo. Ačkoli se mi některé nevyslovené náznaky velice líbily, nelze ani opustit model, že by se psané právo tvořilo a schvalovalo někde jinde, než v parlamentu; i když vím, že to je svým způsobem nejméně kvalifikované místo. Spíše musíme hledat prostředky - a moderní společnost je hledá - jak se bránit zpupným cromwellovským parlamentům, nejenom v podobě ústavního soudu, ale i v podobě různých sebeomezujících regulativů ve formě jednacích řádů, práva veta druhé komory či prezidenta apod.

Pan profesor Cepl tedy neodmítá psané právo, ale volá po soudcovské tvorbě práva. To jsou cesty k překonání mezer v právu; ty v jisté podobě vždy existovaly, protože tam, kde soudce soudí *per analogiam*, tam vždy právo dotváří. Rozdíl je jenom v tom, že na evropském kontinentu tak činí jenom v účinku pro dva účastníky sporu, nemůže tak činit *erga omnes*, abych to vyjádřil stručně. Náš Ústavní soud se také výrazně podílí na tvorbě práva, a to v té třetí poloze pramenů práva, které trochu pan profesor Cepl odbyl. To jsou obecně uznávané právní principy. Je to podle mě nejsilnější zdroj a pramen práva, a to bez ohledu na to, jestli jde o pramen, který je vyjádřen v konkrétním zákoně (u nás např. v Ústavě některé právní principy vyjádřeny máme, a celou řadu jich však vyjádřeny nemáme, a přesto fungují stejně silně jako ty, které jsou v ústavě explicitně vyjádřeny).

Já tedy za nejsilnější zdroj práva považuji obecné právní zásady: jedny v oblasti mezinárodní; jsou to principy vztahů mezi exkluzivními subjekty, mezi státy, které i když jsou nepsané, tak platí. Většina států dokonce ve svých ústavách má klauzuli, kde jsou



obecné principy a obyčejně mezinárodního práva postaveny nad vnitrostátní právo - tak jako to má Německo a Itálie, zatímco ostatní země je považují za jakousi komplementární součást vnitrostátního právního řádu. Mimochodem to je návrh, který jsme předložili do sněmovny jménem vlády. Druhá část těch obecných právních principů jsou ty, které neumím definovat, protože nejsou mezinárodní, ale nadnárodní - jsou uznávány skutečně všude. To jsou ty, které jsem zmínil, např. princip *in dubio pro reo* v trestním právu, presumpce nevinny, který u nás máme náhodou vyjádřen. Je zajímavé, že některé z těch principů náš ústavní soud vytváří svou judikaturou, a já to považuji za velmi pozitivní činnost našeho Ústavního soudu. Všimněte si, že za úplně základní pilíř všech právních řádů se považuje princip rovnosti, a že všechny právní řády jsou pak o tom, jak tento princip zrušit. Náš Ústavní soud vynesl jeden velmi záslužný nález, ve kterém říká, že princip rovnosti není princip absolutní povahy, protože právo je jak známo rovné měřítko na nerovné subjekty. Je tedy žádoucí zakládat právem nerovnost tam, kde chci dosáhnout rovnosti, protože chci odstranit nějaký handicap, to znamená, že je například správné, aby invalidé měli více práv v oblasti hromadné dopravy než ostatní občané, apod. Tím bych chtěl skončit, děkuji vám.



# Česká ekonomika *očíma mladých ekonomů*

*Mgr. Martin Čihák*  
*Doc. ing. Jan Frait*  
*Ing. Marek Loužek*  
*Ing. Petr Mach*

21. června 1999  
Národní dům na Vinohradech



## Pravidla v české hospodářské politice

Martin Čihák - Komerční banka, CERGE UK, Česká společnost ekonomická\*

### **1. První jsou společné tendence, politika je pouze jedním z faktorů v řadě**

Můj příspěvek se podobně jako ostatní dnešní tři vystoupení zabývá otázkami hospodářské politiky. Důvod je zřejmý: hospodářská politika představuje vděčné téma pro každodenní veřejné diskuse. *Při analýze současné české ekonomiky bychom ale neměli podléhat dojmu, že hospodářská politika sehrává v pozorovaném ekonomickém vývoji rozhodující úlohu.* Tento mylný dojem, podporovaný především politiky a médií, neobstojí při pohledu na fakta. Politika je důležitá, ale pouze jako jeden z faktorů v řadě, rozhodně ne jako faktor stojící na prvním místě.

Tezi o uměle nafouknutém významu politiky lze nejlépe ilustrovat na porovnání vývoje hrubého domácího produktu v ČR a v dalších ekonomikách regionu (viz přiložený obrázek). Toto porovnání naznačuje, že cyklický vývoj výstupu v ČR není ojedinělý a že má své obdoby i v jiných transformujících se zemích. K cyklu poklesu, oživení, dalšího poklesu (či zpomalení) a poté opětovného oživení došlo kromě ČR mimo jiné i v Maďarsku, Bulharsku či Rumunsku; také Slovensko v současnosti prochází podobným vývojem jako ČR před dvěma lety. Zdá se tedy, že některé transformující se ekonomiky vykazují společnou tendenci k „transformačnímu cyklu“, tj. k onomu písmenu „W“ z přiloženého obrázku. Může se zdát překvapivé, že architekti reform o tomto písmenu nemluvili. Po počátečním transformačním propadu HDP měl údajně začít výrazný hospodářský růst, takže v abecedě reformátorů hrálo hlavní úlohu písmeno „J“. Nemám zde v úmyslu vymýšlet speciální teorii, která by podpořila ono pozorované „W“.<sup>1</sup> Dovolím si pouze zdůraznit sedm procyklických faktorů, jejichž

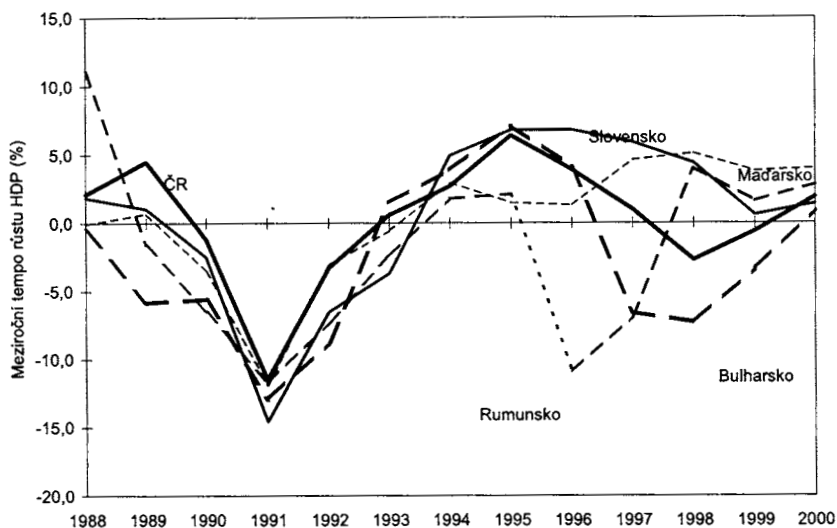
---

\* Příspěvek vyjadřuje autorovy názory, které se nemusí shodovat s oficiálními stanovisky Komerční banky ani jiných zde zmíněných institucí.

<sup>1</sup> Takovou teorii by nebylo obtížné sestavit, ale její užitečnost by byla pochybná. Pozorované písmeno „W“ je spíše začátkem budoucího střídaní období vyššího růstu a konsolidace. V této souvislosti stojí za upozornění, jak neodbytně se v poslední době znovu vrací logika J-křivky a my z nejrůznějších stran

nestandardní kumulace může být vysvětlením toho, proč jsou pozorované výkyvy HDP v transformujících se ekonomikách tak výrazné. Jednotlivým faktorům jsem se věnoval podrobněji na jiných místech;<sup>2</sup> zde je pouze shrnuji v Rámečku č. 1 níže.

**Obrázek: Vývoj HDP v regionu v letech 1988-2000**



**Pramen: Institute of International Finance (minulá data), Eastern Europe Consensus Forecast (prognózy)**

opět slyšíme o tom, jak po odstranění těch či oněch bariér (ať už má jít o bariéry institucionální nebo např. o politiku centrální banky) bude nastartován dlouhodobě udržitelný růst. Osobně považuji za pravděpodobnější, že i po odstranění bariér bude ekonomický vývoj charakterizován vlnovkou - a jen v lepším případě půjde o vlnovku mírně rostoucí a málo kolísavou.

<sup>2</sup> Viz např. *Hospodářské trendy* č. 19, Komerční banka, Praha, únor 1999; autorův článek „Proč se HDP pohybuje v cyklu?“, *Hospodářské noviny*, 5. 1. 1999; nebo vystoupení „Česká ekonomika v nejbližším období: co nám může říci moderní ekonomie?“ na semináři České společnosti ekonomické, Ostrava, duben 1999 (v tisku: *Ekonomická revue*, VŠB-TU Ostrava, 1999.)

## Rámeček 1: Sedm faktorů cyklického vývoje v transformujících se zemích

(i) *Investiční vlna v sektoru firem.* V transformující se ekonomice dochází nutně k výraznější synchronizaci investičních požadavků než ve standardní tržní ekonomice. Investice, které byly ve vyspělých ekonomikách vynakládány v průběhu dlouhých desetiletí, je nyní nutné vynaložit pokud možno okamžitě. Nejvíce potřebné jsou investice do infrastruktury, které jsou současně investicemi s největší dobou návratnosti. Peníze investované do infrastrukturálních odvětví se ale zčásti, zejména prostřednictvím mezd, přelévají i do ostatních odvětví ekonomiky a do spotřeby. Zákonnitě zde existuje časová nekonzistence, která rozkývává ekonomiku: zatímco kapacitotvorné účinky současných investic se mohou projevit v horizontu desetiletí, jejich účinky na poptávku domácností jsou velmi rychlé, v horizontu maximálně jednoho roku.

(ii) *Investiční vlna v sektoru domácností.* Stejně jako celá ekonomika byly podkapitalizované i domácnosti. S příchodem ekonomické změny se začaly zásobovat novými pračkami, mikrovlnnými troubami, televizory a dalšími statky dlouhodobé spotřeby, převážně z dovozu. Tato „investiční vlna“ v sektoru domácností již v ČR odezněla a vystřídalo ji odkládání dlouhodobé spotřeby. Vzhledem k poměrně malým odchylkám v životnosti jednotlivých statků lze neméně čekat, že první vlna se po několika letech stane základem pro další, byť menší vlnu dlouhodobé spotřeby.

(iii) *Těkavost zahraničního kapitálu.* Financování investičních požadavků v ČR je významně závislé na strategiích hráčů na finančních trzích. Tyto strategie mají pouze volné a dlouhodobé vazby na vývoj domácí ekonomiky; krátkodobě jsou určovány spíše autonomně a mohou být zdrojem „přestřelených“ ekonomických výkyvů. To jsme pozorovali při měnových turbulencích z poloviny roku 1997 a opět na začátku roku 1999, když měnový kurs koruny znehodnotil během prvních pěti týdnů o 9%.

(iv) *Hospodářský cyklus v zahraničí.* Česká ekonomika jako malá otevřená ekonomika je ovlivňována průběhem hospodářského cyklu v zemích hlavních obchodních partnerů ČR, tj. zejména v Německu. Toto vysvětlení bývá neprávem podceňováno na úkor domácích příčin ekonomické recese - pravděpodobně proto, že jde o „nezajímavé“ vysvětlení, ze kterého nevyplývají bezprostřední závěry pro hospodářskou politiku.

(v) *Výkyvy reálných mezd.* Představa odborů a některých politiků, že by se růst mezd měl řídit minulým, a nikoli očekávaným vývojem inflace, vede v prostředí s klesající inflací k prohloubení cyklu v transformujících se ekonomikách. Tento vývoj mezd představuje důležitou odlišnost oproti západoevropským ekonomikám, kde se reálné mzdy vyvíjejí stabilně, bez ohledu na hospodářský cyklus, a to zhruba dlouhodobým tempem růstu produktivity.

*Tabulka: Meziroční tempa růstu reálného HDP a reálných mezd (%)*

Rok	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999p
HDP	0,6	2,7	6,4	3,9	0,3	-2,4	-0,8
Reálné mzdy	3,6	7,7	8,6	8,8	3,1	-1,2	4,5

*Pramen: Český statistický úřad, výpočty a prognózy Komerční banka*

(vi) *Chyby a hry ve stabilizační politice.* Stabilizační makroekonomická politika v transformujících se ekonomikách je zatížena společnými chybami, jimiž je „transformační cyklus“ prohlubován. Společným rysem těchto chyb je objektivní neznalost přesných vazeb mezi makroekonomickými proměnnými. Sestavovatelé rozpočtu nevědí přesně, jak se změna určitého typu výdajů projeví ve změně celkové poptávky, podobně nejasné je i tušení centrálních bank o vlivu úrokových sazeb na výstup. Tato objektivní neznalost by mohla vysvětlit účinky loňských balíčků, mohla by být také určitou omluvou pro ČNB. Nemuselo ale jít jen o chyby, mohlo jít i o důsledek hospodářsko-politické hry mezi vládou a centrální bankou (viz dále).

(vii) *Úvěrové cykly.* Popsané kolísání bylo dále prohloubeno cyklickými výkyvy v dostupnosti úvěrů. Také finanční zprostředkovatelé se - podobně jako tvůrci politik a další subjekty v ekonomice - museli učit za pochodu, často i metodou pokus-omyl. Neexistovala dostatečně dlouhá historie, podle které by bylo možné posuzovat klienty, neexistoval stabilní výhled do budoucna, na základě kterého by bylo možné bezpečně posuzovat podnikatelské projekty.

Nemám v úmyslu zastávat zde extrémní stanovisko, že cykly rychlejšího růstu a následné konsolidace jsou v transformující se ekonomice pravidlem bez výjimky. Pochopitelně, že čím více zemí bychom



zahrnuli, tím by se přiložený obrázek stával komplikovanějším, až by se přeměnil na pouhou změť čar.<sup>3</sup> Kolísání výstupu, které zde zdůrazňuji, není něčím fatálním. Jde pouze o základní tendenci, kterou může ideální stabilizační politika částečně tlumit. Potíž je v tom, že reálná hospodářská politika naopak spíše přispívala k prohloubení nastartovaného cyklu.

## 2. Pravidla jako nástroj omezující hospodářsko-politickou hru

Zmiňovaná *destabilizační povaha „stabilizační“ politiky* bývá někdy přičítána nepřesnostem v dávkování a načasování politik. To je pravda, i když jen zčásti. Podstatnou úlohu bezpochyby sehrála zpoždění v hospodářské politice. I kdybychom pominuli zpoždění rozhodovacího implementačního, zcela evidentní je význam zpoždění rozpoznávacího: společným rysem transformujících se ekonomik jsou krátké, nespolehlivé a jen pomalu zpřesňované časové řady údajů. Ani sebelepší vláda a centrální banka by nedokázaly svou koordinovanou akcí dosáhnout kýžených účinků, pokud by se od statistického úřadu dozvídaly „skutečné“ údaje o HDP až s mnohaletým zpožděním, jak je obvyklé. Rozsáhlé zpětné revize statistických údajů jsou důležitým společným rysem transformujících se ekonomik, přispívajícím k prohlubování „transformačního cyklu“.<sup>4</sup>

Chyby a přehmaty ale nejsou jediným vysvětlením destabilizační povahy hospodářské politiky v transformujících se ekonomikách. *Dalším vysvětlením je existence hospodářsko-politické hry mezi vládou, centrální bankou a veřejností.*<sup>5</sup> Takové hry jsou běžné i ve vyspělých ekonomikách; prostor pro ně je ale větší v transformujících se ekonomikách charakterizovaných nedostatkem věrohodných statistických

---

<sup>3</sup> Výraznou odchylku představuje na první pohled Polsko, ovšem i tam dochází v poslední době po řadě let rychlého růstu k určitému zpomalení, takže lze pochybovat, zda je Polsko zcela imunní vůči „transformačnímu cyklu“. Prognóza růstu HDP v Polsku na letošek je 3,6 %, zatímco ještě v roce 1997 rostl polský HDP tempem 6,8 % (pramen: Eastern Europe Consensus Forecast).

<sup>4</sup> Nejde tedy o českou specialitu, jak si stěžují někteří politici a ekonomové. Například v pravidelné červnové analýze „Global Data Watch“ společnosti JP Morgan nalezneme - kromě drobné noticky o čerstvé revizi HDP v ČR - podrobnou zprávu o tom, že „jihoafrická recese byla statistickou iluzí“ a že statistický úřad v Argentině přepsal zásadním způsobem historii.

<sup>5</sup> Včetně mediálních diskusí o tom, „kdo za co může“. Tyto diskuse jsou součástí studované hry.

údajů. Faktická hospodářská politika je výsledkem této dynamické hry a může se obecně lišit od jednotlivých, často rozporných cílů, které sledují jednotliví hráči. Strategie účastníků této hry jsou uskutečňovány současně, takže je krajně obtížné rozlišit příčinu a následek (viz Rámeček 2).

## Rámeček 2: Měnová restrikce jako prvotní příčina recese?

Zpětně lze snadno ilustrovat vysokou míru souběžnosti mezi peněžním agregátem M2 a hrubým domácím produktem. Znamená to snad, že vývoj peněžní zásoby je *prvotní* příčinou poklesu ekonomiky? Empirická data nedávají v tomto směru jasnou odpověď. Je sice velmi pravděpodobné, že pokles reálné peněžní zásoby a agregátní poptávky byl *bezprostřední* příčinou poklesu HDP,<sup>6</sup> avšak dostupné makroekonomické údaje neumožňují rozlišit, do jaké míry šlo o aktivní krok měnové politiky a do jaké míry o reakci na předchozí vývoj ekonomiky. Nedokážeme říci, zda „příškrcení peněz“ bylo jen *bezprostřední*, nebo také i *prvotní* příčinou poklesu. Prvotní příčinou poklesu mohou za určitých okolností být i ony často uváděné nedokonalé instituce - aniž by to bylo v rozporu s pozorováním souběžného vývoje M2 a HDP. Nedokonalé instituce totiž nejen snižují dosažitelný výstup ekonomiky, ale také rozšiřují mezeru mezi rovnovážným výstupem (tj. výstupem udržitelným bez výrazné vnitřní a vnější nerovnováhy) a dosažitelným výstupem, a s tím zvyšují i pravděpodobnost, že se výstup v uplynulých letech pohyboval nad rovnovážnou úrovní. Pokud centrální banka snížila takto zbytněly výstup na rovnovážnou úroveň, šlo z její strany o legitimní jednání, konzistentní se zákonným cílem dosahovat „stabilitu měny“. Teprve pokud by ČNB výstup snížila více, vznikl by reálný důvod pro kritiku. Základní otázkou proto je, kde leží rovnovážný výstup. Problém transformujících se ekonomik spočívá v tom, že nezpochybnitelný odhad rovnovážného výstupu jednoduše neexistuje. Je férové přiznat, že dokud takový odhad není, stojí debaty o „přehnané restriktivnosti“ měnové politiky na vodě. Z *bezprostřední* souběžnosti mezi M2 a HDP není možné automa-

<sup>6</sup> Sami jsme tento názor opakovaně zastávali (viz například *Hospodářské trendy* č. 17, Komerční banka, Praha, červenec 1998; nebo M. Čihák - T. Holub: „Je měnová politika v ČR restriktivní či nikoliv?“ *Hospodářské noviny*, 6. 8. 1998.) Obecně nemusí platit ani tento závěr, protože příčinná souvislost může běžet opačně, tj. od HDP k peněžní zásobě. Statisticky je testování příčinných závislostí krajně obtížné, nicméně pro ČR se teze o peněžní zásobě jako *bezprostřední* příčině poklesu zdá být přesvědčivá.

ticky usuzovat, že by „monetaristický“ přístup musel být blíže pravdě. Bez odhadu rovnovážného výstupu nelze spor mezi „monetaristy“ a „institucionalisty“ korektně diskutovat. Důkazní břemeno přitom leží na obou stranách, tj. jak na straně „monetaristů“, tak na straně „institucionalistů“.<sup>7</sup>

Zmíněná představa reálné hospodářské politiky jako výsledku strategické hry mezi vládou a centrální bankou znamená další argument pro studium pravidel v hospodářské politice. Potřeba pravidel sice byla až dosud v ekonomii zdůvodňována spíše existencí tzv. politických cyklů a krátkozrakého rozhodování politiků, ale *pravidla také mohou sloužit jako nástroj omezující volnost politiků při hospodářsko-politické hře a ve svých důsledcích snižující kolísání výstupu. Takový výsledek ale není v realitě vždy zaručen, neboť pravidla si stanovují politici, takže pravidla samotná se stávají předmětem hry.*

V následujících dvou kapitolách se pokusím ilustrovat potíže s vytvářením hospodářsko-politických pravidel na příkladě české měnové a fiskální politiky.

### 3. Pravidla v české měnové politice

Oficiálním pravidlem měnové politiky v ČR bylo v letech 1993 - 1997 cílování nominálního měnového kursu a současně cílování měnové zásoby. Z těchto dvou vzájemně rozporných pravidel centrální banka spíše dodržovala pravidlo v podobě nominálního kursu než pravidlo měnové zásoby (své cíle peněžní zásoby pravidelně přestřelovala). Měnová nestabilita vyplývající z existence těchto nekonzistentních pravidel vedla v únoru 1996 k uvolnění kursového pravidla (tj. k zavedení širšího pásma pro pohyb měnového kursu) a v polovině roku 1997 k jeho úplnému zrušení. Od začátku roku 1998 pracuje ČNB s oficiálním pravidlem v podobě „cílování inflace“.

Existující varianta cílování inflace má jako pravidlo několik závažných slabín.<sup>8</sup> Nicméně předesílám, že v režimu cílování inflace jako

<sup>7</sup> Tímto označením diskutujících skupin volně odkazují na vystoupení M. Loužka.

<sup>8</sup> Podrobněji viz například M. Čihák - T. Holub: „Cílování inflace v ČR: staré víno v nových lahvích“. *Finance a úvěr*, 4, 1998. (Anglicky v *Eastern European Economics*, June 1998).

*takovém nevidím zásadní problém.* Cílování inflace je spíše nástrojem komunikace s veřejností a vývoj v Evropské měnové unii naznačuje, že rozdíly mezi cílováním inflace a cílováním peněžní zásoby nejsou nepřekonatelné. *Hlavním problémem cílování inflace v jeho české variantě je spíše to, že nedošlo ke konsensu mezi vládou a centrální bankou o dlouhodobém inflačním cíli.* Zatím jsme pouze svědky hry, ve které ČNB využila výhodu prvního tahu, když přišla s návrhem dlouhodobého cíle a ze své strany tak vymezila možný prostor pro budoucí kompromis. Reakce vlády byla zatím rozporuplná. Dohody o cíli nebylo dosaženo, což snižuje důvěryhodnost dlouhodobého inflačního cíle jako pravidla.<sup>9</sup>

Při absenci závazného sdíleného cíle tak vystupuje do popředí *nutnost rozlišit vyhlášená a skutečně používaná pravidla.* Zahraniční empirické studie naznačují, že fakticky používaná pravidla se od oficiálně vyhlášených pravidel mohou podstatně lišit. Například studie pro americká data ukazují, že tamní centrální banka se ve skutečnosti chovala, jako by chtěla vyhlazovat vývoj úrokových sazeb.

Lze se proto ptát, zda ČNB také neprovádí vyhlazování nominálních úrokových sazeb. Takto jednoduchá ale realita není. I když sice v období od poloviny roku 1997 do poloviny roku 1998 ČNB příliš váhala se snižováním úrokových sazeb, v předchozím i následujícím období naopak nominální úrokové sazby reagovaly poměrně pružně. Při zpětném pohledu na data lze spíše dojít k závěru, že *ČNB nadále fakticky cíluje nominální měnový kurs.*

Ani tato hypotéza ale nevysvětluje vše. Oficiální „pravidlo inflačního cíle“ dává ČNB takovou míru flexibility, až se někdy může zdát, že ČNB usiluje o překvapování finančních trhů. Jednou oznámí snížení úrokových sazeb v pátek místo v obvyklý čtvrtek, jindy váhá se snižováním úroků, ačkoliv se její vlastní inflační prognóza nachází pod cílem čisté inflace, jindy naopak po umírněných prohlášeních sníží sazby více, než trh očekával.

---

<sup>9</sup> Důvěryhodnost je důležitou podmínkou fungování každého měnového pravidla, včetně například cílování reálného měnového kursu. Souhlasím s argumenty, které ve prospěch tohoto režimu uvádí kolega doc. Frait, neměně doplňuji, že bez dostatečné kredibility (tj. především bez podpory jak ze strany vlády, tak ze strany centrální banky) by se i takové pravidlo mýjelo účinkem.

Spíše kuriozitou proto už dnes je myšlenka „měnového automatu“, se kterou na přelomu let 1997 a 1998 přišel (v souvislosti s přechodem na cílování inflace) někdejší viceguvernér ČNB.<sup>10</sup> Centrální banka by podle této myšlenky měla být jakýmsi automatem, který by transformoval vstupní proměnné - soubor statistických veličin - na proměnné výstupní - úrokové sazby centrální banky. Chování takového automatu by mělo být předvídatelné, což by vyžadovalo podřízení měnové politiky pravidlu, přinejmenším implicitnímu. Nicméně toto prohlášení zůstalo ojedinělé a centrální banka začala tvrdit, že inflační cíl je sám o sobě pravidlem.<sup>11</sup> Fakt, že „měnový automat“ prakticky vymizel z diskusí o měnové politice, pravděpodobně souvisí s tím, že centrální bankéři ani politici nemají na vytvoření měnového automatu velký zájem, protože by se tím zmenšil prostor pro flexibilní rozhodování a centrální banka by tak přestala být politicky zajímavá.

Za zmínku v této souvislosti stojí svědectví někdejšího člena „bankovní rady“ amerického Federálního rezervního systému, pana Lawrence K. Roose, který tvrdí, že šéfové Fedu se při svých uzavřených jednáních nikdy příliš nebavili o cílech pro budoucí cenovou hladinu a výstup. „Při diskusích jsem vždy měl pocit, že otázka stojí ‘Kde si myslíte, že zhruba bude ekonomika za jeden či dva roky a jak bychom podle toho měli stanovit cíle, abychom po dvou letech neskončili s vajíčkem v obličej?’“, konstatuje Roos.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Viz prohlášení viceguvernera P. Kysilky v MF DNES z 27. 12. 1997: „Chceme na snižování inflace zavést jakýsi automat - do něho budou na jedné straně vstupovat určité makroekonomické ukazatele, například hospodaření rozpočtu, mzdový vývoj, růst HDP, čísla o vnější bilanci, a vycházet z něj budou naše měnová rozhodnutí. Každý tak bude moci dopředu počítat s tím, jakou úrokovou politiku od nás může čekat.“

<sup>11</sup> Zcela stranou diskusí v ČR zůstala možnost nahrazení centrální banky „měnovým výběrem“, což je extrémní případ „měnového automatu“, který se řídí jediným pravidlem: emitovat do ekonomiky pouze tolik peněz, kolik odpovídá oficiálním devizovým rezervám. (Podrobněji viz např. S. H. Hanke - K. Schuler: „Currency Boards for Developing Countries“, International Center for Economic Growth, 1994.) Tento přístup má jak své nevýhody (mj. nulovou flexibilitu), tak své výhody (mj. menší administrativa); s úspěchem je používán např. v Estonsku. V ČR ale nenalezl příznivce mezi bankéři ani mezi politiky.

<sup>12</sup> Roos, K. L.: „Inherent Conflicts of U.S. Monetary Policymaking“, Cato Journal, sv. 5, č. 3, zima 1986.

Z jeho svědectví vyplývají důležité postřehy, které mohou být relevantní také pro ČR. První postřeh říká, že *měnová politika bývá méně aktivní než jí obvykle přisuzuje*. Druhý a ještě zajímavější postřeh lze formulovat tak, že *centrální banka může sloužit jako fackovací panák*, kterého si vláda nechává po boku, aby měla na koho případně svalit vinu za špatný vývoj ekonomiky. Na tento element ve vztazích vlády a centrální banky poukazovala řada ekonomů, kteří se podrobněji zabývali faktickým fungováním amerického Fedu (např. Edward Kane, Robert Hetzel či Alex Cukierman). Podle mého názoru nelze zapomínat ani na fakt, že centrální banka má určité omezené nástroje, jimiž se může proti „fackování“ bránit. Může například ekonomiku dočasně přidusit, tím vládu tlačit k zásadnějším institucionálním reformám a tak snižovat pravděpodobnost budoucího „fackování“. Takový postup může být pro centrální banku výhodný, pokud je jí „fackování“ nepříjemné a současně pokud se dívá dostatečně do budoucna. Nechávám k diskusi, nakolik je „hra na fackovacího panáka“ příhodným popisem české reality.

#### 4. Pravidla v české fiskální politice

Fiskální politika bývá při debatách o stabilizační politice neprávem opomíjena na úkor politiky monetární. Přitom rozpočtové škrty z roku 1997 a následné uvolnění fiskální disciplíny v letech 1998 a 1999 představovaly možná ještě výraznější bezprostřední impuls pro ekonomiku než samotná měnová politika. Podceňují se zejména účinky mzdové politiky ve veřejném sektoru, jejíž účinek na trh práce je díky mzdové nákaze podstatně větší než by odpovídalo zhruba 20%nímu podílu veřejného sektoru na zaměstnanosti. Vazba reálných mezd a reálného HDP je přitom podobně těsná jako vazba peněžní zásoby a HDP (viz tabulka v Rámečku 1).

Tím spíše je nepříznivou zprávou, že v případě fiskální politiky v ČR absentují závazná pravidla. Zatímco v české měnové politice existuje alespoň oficiální pravidlo (byť chybí shoda mezi vládou a centrální bankou), jediným významnějším pokusem v oblasti fiskální politiky byla myšlenka „zákonu o vyrovnaném rozpočtu“. Tato myšlenka představovala podle mého názoru poněkud problematický krok správným směrem.

O krok správným směrem šlo především proto, že zahraniční zkušenosti skutečně potvrzují prospěšnost pravidel pro fiskální politiku.<sup>13</sup> Česká varianta fiskálního pravidla v podobě návrhu zákona o vyrovnaném rozpočtu nicméně byla problematická, a to ze tří důvodů. Za prvé, „nulové pravidlo“ by ve své striktní podobě neumožňovalo dostatečně pružně reagovat na jednorázové šoky a na výkyvy související s průběhem hospodářského cyklu. Za druhé, veřejné rozpočty v sobě obsahují řadu tzv. vestavěných stabilizátorů, což jsou položky, které v průběhu hospodářské recese prohlubují deficit státního rozpočtu (a tím mají podle keynesiánských teorií znovuoživotovat ekonomiku). Tyto vestavěné stabilizátory se podobají pravidlům, a to pravidlům potenciálně konfliktním s pravidlem nulového rozpočtového deficitu. Při zavádění nového fiskálního pravidla by proto muselo být nejspíše provedeno i „přeladění“ vestavěných stabilizátorů. Za třetí, dosahovat účetní nulu nebo nějaké jiné číslo<sup>14</sup> v ročních výsledcích státního rozpočtu je poměrně snadné, protože řadu rozpočtových výdajů lze přesunovat do budoucnosti nebo mimo rozpočet. V ČR se ostatně běžně praktikovaly obě tyto účetní metody, takže i v letech oficiálně vyrovnaných či dokonce přebytkových ročních státních rozpočtů byl faktický výsledek státního hospodaření negativní.

Tento seminář je laděn generačně, takže mi dovoluje připomenout myšlenku *mezigeneračního účetnictví*, které zhruba řečeno udává, jak se bude dlouhodobě vyvíjet stabilita veřejných financí při existující legislativě a při očekávaném demografickém a makroekonomickém vývoji. Takové účetnictví umožňuje na rozdíl od ročního státního rozpočtu přesnější posouzení (ne)udržitelnosti vývoje veřejných financí. Bylo by ideální, pokud fiskální politika byla omezena pravidlem svázaným s tímto účetnictvím. Nečiním si ale iluze, že fungování takového

---

<sup>13</sup> Tento závěr byl ve světě dlouho předmětem sporů. Řada ekonomů například argumentovala, že pravidla mohou těžko pomáhat, protože si je vytvářejí sami politici, kteří je tvoří tak, aby jim vyhovovala a v případě potřeby se dala měnit. Nicméně novější empirické studie potvrzují, že fiskální pravidla jsou obvykle spojena s výrazně nižšími deficity veřejných rozpočtů. Viz např. studii amerického ekonoma Jamese Poterby věnovanou srovnání fiskálních pravidel v jednotlivých státech USA (obsaženo ve sborníku A. J. Auerbach: „Fiscal Policy: Lessons from Economic Research“, MIT Press, 1997).

<sup>14</sup> Pro současnou vládu se pravděpodobně toto cílové číslo pohybuje na -31 mld. Kč.

pravidla v blízké době je reálné.<sup>15</sup> Nicméně o tom, že mezigenerační účty nejsou pouhou teoretickou hříčkou, svědčí i fakt, že v USA tvoří generační účty přílohu k rozpočtu. Důležitým poučením z mezigeneračního účetnictví pro ČR je především to, že pravidla pro fiskální politiku by měla pracovat s horizontem delším než jeden rok. *Rozumné fiskální pravidlo by jednak mělo být vztaženo alespoň ke střednědobému horizontu, čímž by se snížila možnost přesouvat výdaje do budoucna, jednak by mělo pokrývat pokud možno celý veřejný sektor, nikoliv pouze státní rozpočet.*

U nás asi nejznámějším fiskálním pravidlem jsou tzv. maastrichtská kritéria. Ta sice pro ČR nejsou závazná, nicméně představují určitou orientační výstražnou hranici, kterou stojí za to nepodceňovat - už proto, že domácí fiskální pravidla chybějí a že stanovení maastrichtské hranice vycházelo i z jistých úvah o dlouhodobé udržitelnosti vývoje veřejných financí.<sup>16</sup>

## 5. Závěr

„Směs“ pravidel v české hospodářské politice není optimální. Měnová politika sice opustila neuspokojivé pravidlo nominálního měnového kursu, ale nové oficiální pravidlo cílování inflace nefunguje - především proto, že neexistuje základní shoda o inflačním cíli. Za těchto okolností lze pouze spekulovat o tom, jaké je faktické pravidlo měnové politiky a jaká je míra flexibility v reálné politice centrální banky. Absence pravidel je ale ještě citelnější ve fiskální politice, kde na rozdíl od měnové politiky úplně chybí politická diskuse o pravidlech vztažených ke střednědobému horizontu. Bez alespoň střednědobého fiskálního rámce problematický však i jsou diskuse o dlouhodobých cílech měnové politiky dosti akademické.

---

<sup>15</sup> Použití pravidel založených na generačním účetnictví by v případě ekonomiky typu ČR bylo také ztěžováno tím, že výsledky mezigeneračního účetnictví jsou citlivé na prognózy demografického a makroekonomického vývoje. Zvýšená nejistota prognóz v transformační ekonomice by politikům vytvářela značný prostor pro účelové upravování prognóz a snižovala by důvěryhodnost fiskálních pravidel.

<sup>16</sup> Maastrichtské kritérium bude letos v ČR překročeno. Deficit státního rozpočtu bude zhruba 55 mld. Kč (=3 % HDP), takže deficit veřejných rozpočtů jako celek dosáhne pravděpodobně 4,5 % HDP.



Analýza českého vývoje ukazuje, že reálný dopad pravidel v transformující se ekonomice je rozporuplný. Ačkoliv teorie jasně upřednostňuje pravidla (mimo jiné kvůli problémům spojeným s politickým cyklem a s „krátkozrakostí“ politiků), v realitě neexistuje nadřazený subjekt, který by vyhlášoval pravidla hry. Výsledkem je to, že pravidla buď neexistují, nebo si je stanovují sami politici anebo vznikají evolučně ve hře mezi politickými autoritami. Musíme se proto vždy ptát, *kdo a proč* pravidla vyhláší, *kdo* je sankcionuje, a *zda* se vůbec vyhlášená pravidla rovnají reálným pravidlům.

V transformujících se ekonomikách se pravidla samotná snadno stávají předmětem hry, a to jak mezi politickými autoritami (vládou a centrální bankou), tak mezi politiky a veřejností. Prostor pro politické hry je v těchto ekonomikách větší díky krátkým a nespolehlivým časovým řadám ukazatelů. Problém nespolehlivých dat vytváří z každého pravidla dvousečnou zbraň. Na jedné straně stojí riziko, že politici budou využívat volnosti plynoucí z nepřesných dat k obcházení pravidel. Na druhé straně stojí riziko, že příliš striktní pravidlo sestavené na základě nepřesných údajů může ekonomiku přivést do ještě větších potíží než by se dostala bez pravidel.

Lze z toho všeho vyvodit nějaký pozitivní závěr? Dílčím příznivým signálem by snad mohl být fakt, že představitelé některých českých centrálních orgánů se přednedávnem v Kolodějích shodli alespoň na společné střednědobé makroekonomické prognóze; od společných prognóz k pravidlům je ale ještě pořádný kus cesty. Zatím bohužel není dostatek důvodů pro „evoluční optimismus“, tj. pro představu, že pravidla vytvořená postupně v politických hrách se časem začnou přibližovat pravidlům optimálním z hlediska ekonomiky jako celku. Poslední útěchou tak zůstává spíše konstatování z úvodu mého vystoupení, totiž že *vliv politiků a jejich her na ekonomický vývoj je naštěstí pouze omezený.*



## Kursová politika jako zdroj makroekonomické nestability české ekonomiky

Jan Frait - Ekonomická fakulta VŠB-TU Ostrava<sup>17</sup>

### 1. Úvod

Česká ekonomika v transformačních letech připomíná houpačku. Napřed vylétla prudce nahoru a pak sjela zase rychle dolů. Jednou z důležitých, níméně významných, příčin této nepříliš radostné situace je kursová politika<sup>18</sup>. Do roku 1997 zde byl aplikován režim striktního fixního kursu a poté naopak volný floating. Jde svým způsobem o pohyb z extrému do extrému. Tvůrci hospodářské politiky jednou považovali měnový kurs za téměř posvátnou veličinu a jindy je naopak její pohyb jakoby ani nezajímal. Pro malou otevřenou ekonomiku je ovšem vývoj měnového kursu natolik důležitý, že se nemůže stát předmětem ani jednoho z těchto extrémních přístupů. Tento příspěvek chronologicky a systematicky hodnotí zásadní rozhodnutí české kursově politiky po roce 1991 a podává kritiku přístupů, na základě nichž byla tato rozhodnutí založena.

### 2. Kursový vývoj v letech 1990 - 97

Na počátku transformace byl po počáteční prudké devalvaci na konci roku 1990 nominální kurs stabilizován a až do konce roku 1998 bylo nominální znehodnocování dokonce nulové (levá strana obr. 1, růst kursu představuje znehodnocování koruny a naopak). Výjimkou bylo pouze nominální znehodnocení v polovině roku 1997 vyvolané nejistotou na mezinárodních trzích, které bylo ovšem v průběhu roku 1998 eliminováno a obnoveno až v únoru a březnu 1999. Reálný kurs (upravený o vliv inflace) v pravé straně obr. 1 po prudkém vzrůstu na přelomu let 1990 a 1991 zase v průběhu jara 1991 prudce klesl zpět a až do roku 1997 koruna víceméně lineárně reálně znehodnocovala. Autority<sup>19</sup> se do „správné“ hodnoty kursu na

---

<sup>17</sup> Doc. Dr. Ing. Jan Frait - katedra ekonomie, Ekonomická fakulta VŠB-TU, Sokolská 33, 701 21 Ostrava, tel.: 0603-485302, fax: 069-6110026, e-mail: jan.frait@vsb.cz

<sup>18</sup> Příspěvek je zaměřen na problematiku anticyklické stabilizační politiky a bude abstrahovat od institucionálních faktorů.

<sup>19</sup> Tvůrci kursově politiky jsou označováni termínem autority, a to z toho důvodu, že tato součást makroekonomické politiky byla od roku 1991 prováděna

počátku transformace netrefily. I když nelze pochybovat o tom, že značná devalvace byla na počátku transformace nezbytná, konečné reálné znehodnocení bylo příliš velké a trh musel tuto chybu napravit krátkým a silným inflačním skokem, který rychle vrátil reálný kurs na realističtější úroveň. Tento nezdar autorit je však možno do značné míry omluvit fundamentální nejistotou, která na počátku reforem panovala i nepříliš šťastnými doporučeními MMF<sup>20</sup>.

Mnohem problematičtějším se jeví následující „sedmiletka“ konstantního nominálního kursu při významném inflačním diferenciale. Přizpůsobení reálného kursu při takto fixovaném nominálním kursu muselo logicky probíhat prostřednictvím rychlého přílivu krátkodobého kapitálu, nadměrného růstu peněžní zásoby a relativně vyšší inflace. To bylo doprovázeno značnou externí nerovnováhou. V tomto bodě je možno vysledovat první základní problém české kursové politiky. Jednou ze základních pouček ekonomie je to, že pro vývoj ekonomiky jsou klíčové reálné veličiny a ne veličiny nominální. Kursová politika by proto měla být orientována především na řízení reálného měnového kursu a ne na řízení nominálního kursu. To však v ČR po dlouhou dobu neplatilo. V důsledku toho, že na počátku transformace byla koruna až extrémně znehodnocena a pak byla zase extrémně dlouho udržována na neměnné úrovni, autority ekonomiku napřed přehrály a později ji zase podchladily. Mnohem lepší službu by prokázala taková politika, která by byla zaměřena na řízení reálného kursu s cílem zabránit podhodnocení či nadhodnocení měny. Taková politika by musely být založena na pozvolném nominálním znehodnocování, jak to naznačuje doporučená dráha v levé straně obr. 1<sup>21</sup>. To by vedlo k tomu, že pohyb reálného kursu by byl mnohem plynulejší (viz

---

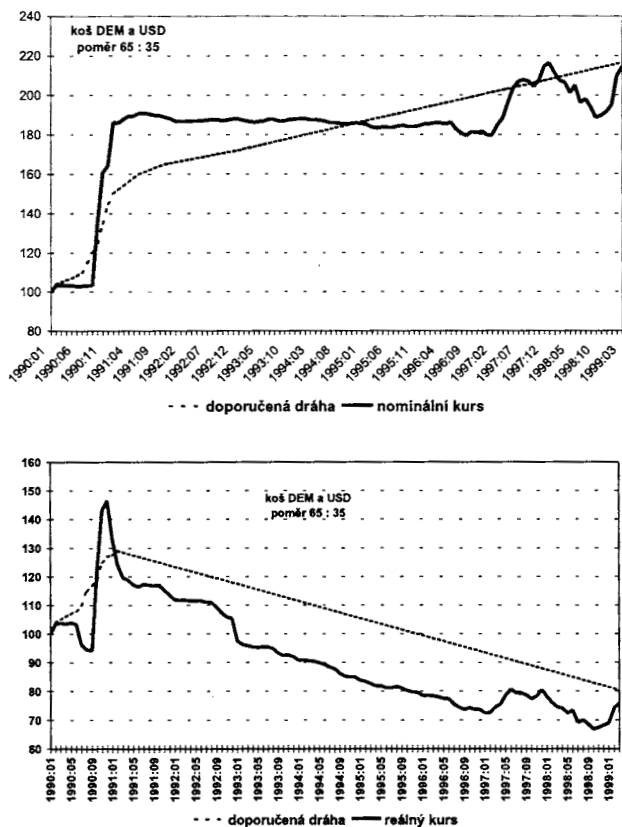
děna vládou i centrální bankou, i když v čase se podíl obou z nich dosti změnil. Na počátku transformace měla větší slovo vláda a později získala navrch zase centrální banka.

<sup>20</sup> Paušální doporučení MMF všem postsocialistickým zemím devalvovat razantně měnu bylo velmi problematické. MMF, který v dané době neměl zřejmě dostatek informací zejména o struktuře relativních cen, naivně považoval problémy těchto zemí za podobné problémům zemí Latinské Ameriky v 70. a 80. letech a navíc jednotlivé postsocialistické ekonomiky považoval za téměř identické.

<sup>21</sup> Obě doporučené dráhy jsou samozřejmě pouze velmi hrubou aproximací, neboť kursová politika samozřejmě není schopna zajistit zcela hladký či lineární průběh nominálního či reálného kursu.

doporučená dráha v pravé straně obr. 1), sledoval by více svůj dlouhodobý rovnovážný trend a odpovídal by více potřebám reálné ekonomiky.

Obr. 1: Nominální a reálný efektivní kurs Kč (1990 - 1999, reálný kurs podle CPI)



Pramen: vlastní výpočty dle údajů ČNB

### 3. Kursová politika a makroekonomická rovnováha

Za další velkou chybu autorit zodpovědných za českou kursovou politiku je možno považovat to, že politika měnového kursu byla orientována na cílování určité veličiny, aniž bylo bráno v úvahu, jak působí na veličiny jiné. Přitom reálný měnový kurs je významnou

relativní cenou, která je složena ze dvou jiných relativních cen: vnitřních a vnějších směnných poměrů (podrobněji viz Frait a Komárek, 1999b). Z toho také vyplývá, že vývoj reálného měnového kursu ovlivňuje vnitřní i vnější rovnováhu ekonomiky, tedy působí na chování spotřebitelů a výrobců a následně na cenovou stabilitu, reálnou ekonomickou aktivitu, platební bilanci a celkově na hospodaření firem, bank i státu. České autority však vždy zaměřovaly kursovou politiku spíše na jednu z těchto rovnováh, zatímco druhou víceméně ignorovaly. Např. na počátku transformace na přelomu let 1990 a 1991 byla provedena razantní devalvace s cílem zajistit vnější rovnováhu. Důsledkem byla velká vnitřní nerovnováha. V roce 1998 iniciovaly autority naopak reálné zhodnocení s cílem potlačit inflační tlaky. Efektem bylo citelné poškození firem produkujících mezinárodně obchodovatelné zboží.

Názor, že devalvace na konci roku 1990 byla nadměrná, není obecně sdílen. Zastánci tehdejší prudké devalvace argumentují tím, že konečný kurs byl stanoven tak, aby byla udržena vnější rovnováha po zavedení směnitelnosti koruny. Protiargument spočívá v tom, že kursová politika nemůže být zcela zaměřena na vnější rovnováhu a ignorovat vnitřní rovnováhu. Existuje poměrně velké množství empirických důkazů, že prudké devalvace jsou pro ekonomiky velkým šokem a přes „strukturalistický“ efekt mohou vést i ke zhoršení vnější rovnováhy. To se potvrdilo i v případě Československa v letech 1990 - 1992. Situaci v letech 1990 a 1991 nelze považovat za standardní „expenditure switching“ (viz Frait a Komárek, 1999c). V takovém případě by totiž musely před devalvací být ceny obchodních statků relativně nízké a ceny neobchodních statků relativně vysoké. Posuzování cen obchodních statků v daném období je složité, ale ceny mnohých neobchodních statků (zejména ty regulované) byly evidentně „podhodnocené“. Značné rozevření nůžek mezi cenami obchodních a neobchodních statků proto nemá z hlediska logiky standardní teorie moc velký význam.

Skutečný problém počátku transformace spočíval v tom, že daná zásoba disponibilních „úspor“ domácností a firem neodpovídala potenciální zásobě a struktuře poptávané produkce, v důsledku čehož hrozil dramatický tlak na importy. O tom, že za této situace musela být provedena značná devalvace, není sporu. To však nemělo být jediné řešení a ani ekonomická teorie nic takového nemohla doporučovat. Řešení mělo spočívat v tom, že část „přebytečné“ poptávky by se odčerpala růstem cen neobchodních statků (nájemné, energie apod.). Tím pádem by po liberalizaci ekonomiky nemusel nastat

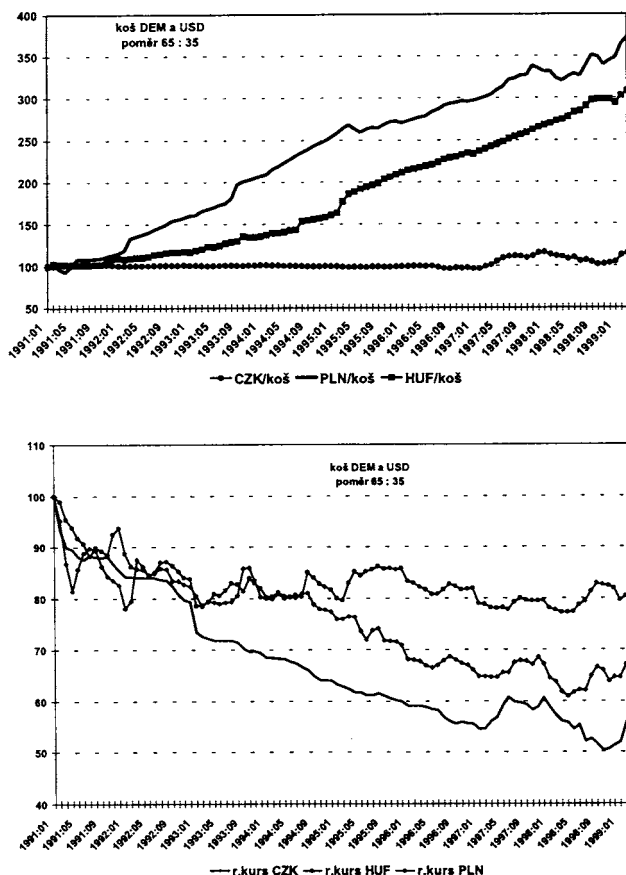
importní šok, protože disponibilní zdroje by byly utráceny v domácí ekonomice. Za tohoto scénáře by byl vliv počátečního balíčku reforem na ekonomiku dosti jiný, a to z hlediska cen, produkce i rozdělování důchodu

Ještě méně oblíbený je názor, že koruna byla od roku 1997 systematicky nadhodnocována (s výjimkou období po spekulativním útoku v květnu 1997). Otázkou, kterou si měli klást tvůrci české kursové politiky, je to, zda nebyl od určité doby klesající trend reálného kursu koruny příliš prudký. Tato otázka je velmi důležitá. Pro malou otevřenou ekonomiku, jejíž průmyslový sektor je silně závislý na zahraničním obchodě, je vývoj měnového kursu velmi důležitý. Kursové změny působí na výnosy i na produkční náklady firem, které exportují či konkurují importu. Tyto dvě síly sice působí protichůdně, ovšem pokud se měna stane nadhodnocenou, snížení výnosů převyšuje úsporu nákladů. Nadhodnocená měna dokonce snižuje zisky firem, vlivem čehož ty pak omezují investice nebo dokonce zanikají (Goldberg a Crockett, 1998). V důsledku toho se ekonomika může dostat nejen do recese, ale může být omezován i dlouhodobý hospodářský růst. To, že domácí měna se stala nadhodnocenou, je velmi obtížné prokázat. Pokud nicméně se podíváme na růst celkové produktivity v sektorech produkujících mezinárodně obchodovatelné zboží, je možno usuzovat, že reálné zhodnocování může být v porovnání s růstem této produktivity příliš rychlé. Nominální znehodnocení koruny v průběhu roku 1997 sice trend reálného zhodnocování významně zpomalilo, v průběhu roku 1998 se však rychlý trend reálného zhodnocování bohužel obnovil. Pokles průmyslové produkce a zhoršování obchodní bilance ve druhé polovině roku 1998 a na počátku roku 1999 názor, že koruna se stala nadhodnocenou, do jisté míry potvrzují.

#### 4. Srovnání kursového vývoje v ČR s Polskem a Maďarskem

Zajímavé a ilustrativní může být srovnání kursových politik Česka, Polska či Maďarska. Obě tyto země si zvolily „zlatou střední cestu“ a zdá se, že na tom neprodělaly. I když makroekonomický vývoj v obou těchto zemích není zdaleka bez problémů, jeví se mnohem plynulejším a stabilnějším než v ČR. Zmíněnou zlatou střední cestu představuje kursový režim, který bývá označován za posuvné zavěšení (crawling peg). V tomto režimu se autority na jedné straně zavazují udržovat měnový kurs na určité fixní úrovni, zároveň ale transparentním způsobem tuto fixní úroveň postupně mění. Tím se snaží zafixovat očekávání ekonomických subjektů a zároveň neztratit užitečnou flexibilitu (podrobněji viz Frait, 1999).

Obr. 2: Srovnání kursového vývoje v ČR, Polsku a Maďarsku



Pramen: vlastní výpočty podle dat centrální bank příslušných zemí

Obr. 2 (levá strana) jednoznačně dokumentuje, že zatímco ČR vsadila na neměnný nominální kurs, Maďarsko a Polsko s klidem své měny téměř plynule nominálně znehodnocovaly. Stejně jako v jiných oblastech ekonomického života, mnohem důležitější jsou veličiny reálné. Obr. 2 (pravá strana) proto dále porovnává vývoj reálných kursů příslušných tří měn. Na počátku transformace v roce 1991 se všechny tři měny vlivem inflace prudce reálně zhodnotily a v menší míře ve zhodnocování pokračovaly až do roku 1993. Pak se jejich směřování



začalo rozeházet. Maďarsko začalo v podstatě fixovat reálný kurs, Polsko umožňovalo mírné zhodnocování a ČR se vydala cestou relativně rychlého zhodnocování. Na jaře 1997 všechny tři měny oslabily v souvislosti s nejistotou na mezinárodních trzích, v dalších měsících se ale jejich reálné kursy vrátily zpět. V polovině roku 1998 v reakci na zhoršující se situaci ve světové ekonomice a obecné oslabování měn tranzitivních ekonomik Maďarsko i Polsko připustily reálné znehodnocení, zatímco české autority tak trochu posedlé desinflačními snahami iniciovaly reálné zhodnocení. Je pravděpodobné, že právě uvedené rozdíly v kursově politice se odrazily i v rozdílu ve vývoji reálné ekonomické aktivity. Bohužel v neprospěch české ekonomiky.

## 5. Závěr

Pokud chronologicky hodnotíme zásadní rozhodnutí české kursově politiky v průběhu transformace, dospějeme k následujícím závěrům. Prudká devalvace před zahájením reformního procesu ke konci roku 1990, která byla orientována na udržení vnější rovnováhy, vyvolala rozsáhlou vnitřní nerovnováhu. V období 1993 - 1996, kdy byla kursová politika příliš zaměřena na nominální kurs a opomíjela mnohem důležitější vývoj reálného kursu, vedla k přehřátí ekonomiky. V roce 1998 pak byla kursová politika orientována zcela na udržení vnitřní rovnováhy, což nejenže narušilo proces obnovování vnější rovnováhy a následně zpětnou vazbou prohloubilo i vnitřní nerovnováhu.

Pokud má být česká ekonomika úspěšně vyvedena z recese a dále pak vykazovat dlouhodobou makroekonomickou stabilitu, měla by být kursová politika založena na následujících pravidlech. 1) Měla by brát v úvahu, že měnový kurs je velmi důležitou, ale ne jedinou makroekonomickou veličinou. Proto by se v žádném případě neměla střídat období, kdy je měnovému kursu podřízeno téměř vše, s obdobími, kdy je jeho vývoj v podstatě ignorován. 2) Měla by být orientována především na reálný měnový kurs, neboť nominální veličiny jsou pouhým závojem ekonomiky. Konkrétně by se měly autority shodnout na určité představě o dráze rovnovážného reálného kursu a tu by se pak měly skutečně snažit udržovat, a to nejen slovy, ale i činy. 3) Měla by být prováděna s ohledem na potřeby simultánní vnitřní a vnější rovnováhy s cílem udržovat nejen stabilní vývoj cenové hladiny, ale i stabilní vývoj reálné ekonomické aktivity, a to celé s ohledem na udržitelný vývoj platební bilance.

## Literatura:

Frait, J.: *Kursový režim: proč ne posuvné zavěšení?* Banky a finance, květen 1999.

Frait, J. - Komárek, L.: *Zahraníční dluh, kapitálové toky a reálný měnový kurs*. Výzkumná práce ČNB, č. 4, 1999a.

Frait, J.-Komárek, L.: *Dlouhodobý rovnovážný reálný kurs a jeho determinanty*. Výzkumná práce, Sekce měnová, Česká národní banka, č. 9, 1999b.

Frait, J. - Komárek, L.: *Kapitálové toky a měnové kursy v globalizované ekonomice*. Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, č. 2, 1999 (v tisku).

Goldberg, L. - Crockett, K.: *The Dollar and U.S. Manufacturing*. Current Issues in Economics and Finance, Federal Reserve Bank of New York, No. 12, November 1998.

## Dodatek

### Reálný měnový kurs, vnitřní a vnější směnné poměry

Jednou z nejdůležitějších zásad každého ekonomy by mělo být rozlišování nominálních a reálných veličin. To platí i pro měnový či směnný kurs. Dvojitý označení kursu přitom není samoučelné. Nominálnímu kursu dáváme nejčastěji přívlastek měnový (či devizový). V případě reálného kursu je správnějším přívlastkem termín směnný, neboť jde v podstatě o relativní cenu, ve které jsou směňovány různě definované dva druhy zboží. Proč počítáme reálné kursy? Vývoj nominálního bilaterálního kursu nám bohužel neprozradí, jak se vyvíjí kupní síla té které měny oproti měně druhé. Tuto informaci nám poskytuje vývoj *reálného kursu*. Reálný devizový kurs se nejčastěji vyjadřuje jako index, který vypočítáme jako nominální devizový kurs ( $E$ ) násobený zahraniční cenovou hladinou ( $P^*$ ) a dělený domácí cenovou hladinou ( $P$ ):

$$R = E \cdot P^*/P$$

Výraz  $E \cdot P^*$  dává zahraniční cenovou hladinu v jednotkách domácí měny. Proto reálný devizový kurs představuje v podstatě poměr cen zahraničního a domácího zboží. Pokud se obě cenové hladiny pohybují společně, pohybují se společně také nominální a reálný kurs. Divergentní vývoj obou cenových hladin vede k odlišnému vývoji obou

kursů. Pokud zahraniční ceny rostou rychleji než domácí ceny a nominální kurs se nemění, reálný kurs roste (domácí měna se reálně znehodnocuje). Pokud naopak domácí ceny rostou rychleji než zahraniční ceny a nominální kurs se nemění, reálný kurs klesá (domácí měna se reálně zhodnocuje). V realitě dochází samozřejmě i ke změnám nominálního kursu a podle toho, jak jsou tyto změny doprovázeny změnami cenových hladin, se různě mění i reálný kurs.

Reálný kurs není jednoznačnou veličinou. Lze jej definovat různými způsoby. V základní rovině můžeme identifikovat dvě koncepce. První z nich rozlišuje zboží, která jsou obchodována mezinárodně (obchodní zboží) a zboží, která jsou vyráběna a spotřebovávána v domácí ekonomice (neobchodní zboží). Toto rozlišení je důležité z toho důvodu, že první skupina je předmětem mezinárodní konkurence, zatímco druhá skupina ne. Značíme-li obchodní zboží  $P_T$  a neobchodní zboží  $P_N$ , můžeme první koncepci reálného kursu definovat jako *relativní cenu obchodního a neobchodního zboží*:

$$R_1 = P_T/P_N$$

Odpovídá tato koncepce vůbec základní definici reálného kursu? Na tuto otázku lze odpovědět tak, že si domácí cenovou hladinu obchodního zboží ( $P_T$ ) vyjádříme jako součin nominálního kursu  $E$  a zahraniční cenové hladiny obchodního zboží ( $P_T^*$ ) a vzorec přepíšeme do tvaru  $R = E P_T^*/P_N$ . Z toho vidíme, že i tento reálný kurs je možno považovat za nominální kurs deflovaný zahraniční a domácí cenovou hladinou. Tomuto vyjádření reálného kursu se říká *interní směnné poměry*. Význam tohoto typu reálného kursu spočívá v tom, že popisuje, jak jsou zdroje v ekonomice alokovány mezi sektory obchodního a neobchodního zboží, což je jeden z klíčových faktorů určujících vývoj běžného účtu platební bilance. Změny interních směnných poměrů totiž mění zájem o výrobu i spotřebu obou typů zboží.

Druhá koncepce dělí zboží podle toho, zda jsou exportována či importována. Zde budeme rozlišovat exportní zboží (X), které je vyráběno v domácí ekonomice a může být vyváženo nebo spotřebováno doma, a importní zboží (M), které je vyráběno v zahraničí a dováženo ke spotřebě v domácí ekonomice. Reálný kurs v tomto pojetí můžeme zapsat jako *relativní cenu importního a exportního zboží*:

$$R_2 = P_M/P_X$$

Mezi oběma měřítky je poměrně malý rozdíl, takže je můžeme v základní rovině považovat za zaměnitelné. Tento reálný kurs je opět založen na nominálním kursu deflovaném zahraniční a domácí cenovou hladinou. Získáme jej jako nominální kurs  $E$  násobený cenami importního zboží v zahraniční měně  $P_M^*$  a vydělený cenami exportního zboží v domácí měně  $P_X$ , tj.  $R = E P_M^* / P_X$ . Převrácenou hodnotou takto vyjádřeného reálného kursu jsou (zjednodušeně) externí směnné poměry  $P_X / P_M$ , které měří kolik zahraničního zboží lze zakoupit za jednotku domácího zboží. Když se směnné poměry zlepšují (rostou), dochází k reálnému zhodnocení kursu a domácí subjekty obdrží větší množství importního zboží za stejné množství exportního zboží.

Celkově pak lze reálný kurs zjednodušeně vyjádřit jako kombinaci obou výše uvedených typů ( $R = R_1 \cdot R_2$ ). V tomto smyslu je reálný kurs vlastně určitým váženým průměrem externích a interních směnných poměrů. Tato definice pak napovídá, že reálný kurs je velmi důležitý pro dosahování vnitřní a vnější rovnováhy ekonomiky.

## Nedokonalé instituce a česká transformace

Marek Loužek, Centrum pro ekonomiku a politiku

Vážené kolegyně, vážení kolegové,

tématem mého příspěvku je vztah nedokonalých institucí a současné hospodářské situace.

Sleduji-li mediální diskusi o hospodářské situaci ČR, mám pocit, že účastníci souběžně mluví o dvou různých věcech: **A) o dlouhodobých institucionálních a strukturálních problémech české ekonomiky a B) krátkodobých příčinách současné deprese.**

Jsem přesvědčen, že většina konfliktů mezi našimi ekonomy by rázem ustala, pokud by si odpověděli na jednoduchou otázku: hovořím nyní o „institucionálních problémech české ekonomiky“, nebo analyzuji „příčiny dnešní recese“?

Před časem jsem spor uvnitř naší národohospodářské obce nazval poněkud pateticky „válkou mezi institucionalisty a makroekonomy“. Dnes bych chtěl nabídnout kompromis. Troufám si tvrdit, že mezi institucionálním a makroekonomickým přístupem není rozpor. Oba tábory si jen musí uvědomovat limity aplikace vlastních metodologických přístupů ke zkoumanému problému.

Dříve, než začnu analyzovat jednotlivé přístupy k tzv. „krizi české transformace“, rád bych upozornil, že termíny „institucionalisté“ a „makroekonomové“ používám v uvozovkách, tj. v kontextu současné české odborné debaty. Nepředurčují tedy zařazení diskutéra do proudu světového teoretického myšlení (jakkoli zde jistá spojitost zřejmě bude existovat).

Rozeberme si tedy jednotlivé interpretace dnešní hospodářské situace. Tyto interpretace jsou mnohdy politicky využívány a tím i rozměňovány, to však nesnižuje jejich nespornou intelektuální hodnotu.

### *Sociální institucionalisté*

Sociální institucionalisté (SI) tvrdí, že česká transformace byla od počátku falešným projektem. Hospodářství nelze reformovat přes noc,

efektivnější bylo použít gradualistický postup. Transformace údajně selhala na nedbale budovaných institucích. Terčem kritiky SI jsou především čtyři věci: nízká ochrana domácího trhu, zbrklá privatizace, nerestrukturalizace podniků a absence jakékoli regulace.

### ***Liberální institucionalisté***

Liberální institucionalisté (LI) věří, že transformace byla zahájena dobře. Zastavila se však na půli cesty, což je podle nich hlavní příčinou dnešních potíží. LI vytýkají vládě pět kardinálních chyb: podcenění role kapitálového trhu, nedotaženou privatizaci, nedokončenou cenovou liberalizaci, nefunkčnost právního systému a vysoké daně.

### ***Monetarističtí makroekonomové***

Monetarističtí makroekonomové (MM) vysvětlují hospodářský vývoj pohybem peněžních veličin. Statistiky podle MM ukazují, že podzim 1993 až do června 1996 rostlo množství peněz v ekonomice v průměru dvacet procent ročně. Od června 1996 do srpna 1998 se průměrný růst peněžní zásoby smrskl na sedm až osm procent. V roce 1998 došlo k ještě silnějšímu přitvrzení restriktive zpřísnujícími požadavky na kapitálovou přiměřenost bank plus různé opravné položky. Důsledkem těchto opatření byl propad meziročního nárůstu M2 až na procentových 5,2%.

### ***Keynesiánští makroekonomové***

Keynesiánsky orientovaní makroekonomové by upozorňovali stejně jako monetaristé, že restriktive byla patrně přestřelena a měnovou politiku je třeba dočasně uvolnit. Narozdíl od monetaristů však KM více důvěřují i fiskální politice – jak co do deskripce minulého stavu, tak doporučení, co dál. Jako recept na léčení dnešních hospodářských chorob KM navrhuji jak měnovou tak rozpočtovou expanzi.

### ***Slabá a silná verze institucionální hypotézy***

Není mým cílem přiklánět se k té či oné interpretaci. Rád bych však k diskusi připojil některé metodologické úvahy, které se mi zdají podstatné, a které bývají často opomíjeny.

Položme si klíčovou otázku: Jsou institucionální a makroekonomická hypotézy alternativní pohledy na transformaci, nebo jde o naprosto odlišná vidění světa? Existuje mezi institucionálním

a makroekonomickým přístupem propast, nebo jsou oba výklady slučitelné?

Abychom odpověděli na tuto důležitou otázku, musíme odlišit institucionální hypotézy v tzv. silné a slabé verzi. Chtěl bych demonstrovat, že zatímco silná verze se standardní makroekonomií slučitelná není, slabá verze slučitelná je (čímž ovšem neříkám, že je pravdivá).

**Institucionální hypotéza (LI či SI) v silné verzi tvrdí, že dnešní recese je přímým důsledkem minulých institucionálních selhání. Makroekonomická politika současnou depresi zásadně nezpůsobila a její vliv je marginální.**

Proti této hypotéze lze vznést následující námitky:

- a) Podle všech ekonomických teorií působí institucionální faktory obecně až v dlouhém období. Makroekonomická politika naproti tomu působí krátko - a střednědobě. Zdá se být zcela vyloučeno, aby se institucionální faktory tak markantně projevy v průběhu pěti nebo dokonce pouhých třech let transformace. Nedokonalé instituce stěží způsobí během tří let propad HDP o 8%.
- b) Institucionální faktory lze velice obtížně kvantifikovat. Vztahy mezi makroekonomickými veličinami jsou naproti tomu průkazné a jednoznačné. Jak se podepsala neregulace kapitálového trhu na propadu HDP v prvním kvartálu 1999, zůstává v rovině spekulací. Jaký vliv mělo silné přiškrčení peněžní zásoby půl roku předtím, je empiricky snadno ověřitelné.
- c) Nejpádnější argument proti silné verzi institucionální hypotézy spočívá podle mého názoru v tom, že nedokonalé instituce přece existovaly po celou dobu transformace, nikoli až teď! Dnešní recese proto přímým výsledkem institucionálních vlivů být nemůže.

Zklamaný „institucionalista“, pokud chce svou hypotézu udržet, ji tedy musí přeformulovat. **Slabá verze institucionální hypotézy zní, že institucionální nedostatky sice dnešní recesi přímo nezavinily, avšak měly vliv nepřímý: snížily potenciální produkt české ekonomiky, na něž bylo nutné zareagovat přísnější makroekonomickou politikou.**

Ačkoli tato slabá verze institucionální hypotézy vypadá na první pohled logicky (rozhodně je přesvědčivější než verze silná), vznáší se nad ní pár otazníků.

- a) Že institucionální faktory ovlivní dlouhodobý růst a determinují potenciální produkt, není žádný objev. Otázka však zní trochu jinak: byly institucionální nedostatky české transformace opravdu o řád horší než instituční selhání polské či maďarské? A pokud ano, byl by to důvod pro volbu přísnější makroekonomické politiky? Lze o tom vážně pochybovat.

Transfer vlastnických práv (patrně nejvýznamnější institucionální determinant) probíhá komplikovaně ve všech tranzitivních ekonomikách. Nedokonalý právní systém či nízká úroveň corporate governance rovněž nejsou žádným českým specifikem. Zdokonalování institucionální prostředí je bohužel na dlouhou trať a nelze jej provést přes noc žádnou zázračnou „institucionální reformou“.

- b) Nikdo ze stoupenců slabé verze dosud neodhadl, kolik % potenciálního HDP se díky nedokonalým institucím ztratilo. 1%? 2%? 3%? Nebo jiné číslo? Jasně je, že takový odhad je zcela nezbytný, vyjdeme-li z předpokladu, že přísnější makroekonomická politika byla nutnou odpovědí na údajnou „polovičatost reformem“. Ať je to jakkoli, stěží lze věřit k tomu, že by české instituce byly zpackané natolik, aby opravňovaly stlačení HDP na minus 3% (1998).
- c) Makroekonomická restrikce po roce 1996 nebyla reakcí na měkké institucionální prostředí, nýbrž na úplně jiný problém: vnější nerovnováhu. Deficit běžného účtu je strukturálním jevem všech tranzitivních ekonomik, které dovážejí vyspělejší technologie a výrobky. Legitimní spor lze vést o udržitelnou výši a případnou terapii (zda jej spíše léčit úpravou kurzu, anebo přiškrcením poptávky při zafixovaném kurzu). Vnímejme pozorně nedokonalé instituce, ale nepřisuzujme jim větší význam, který ve skutečnosti nemají.

### *Závěr*

Interpretujeme-li současnou ekonomickou situaci v ČR, jsou jak makroekonomický tak institucionální přístup užitečné.



Makroekonomové správně argumentují, že vnější nerovnováha byla logickou daní za expanzi předchozích let. Pokud dnes prožíváme hospodářský propad, je to cena za zkrocenou inflaci i příjemné saldo běžného účtu.

Institucionalisté legitimně namítnou, že institucionální faktory sice neovlivňují krátko- a střednědobý hospodářský vývoj, zato však ovlivňují růst dlouhodobě. Je permanentním úkolem všech instituce - jak formální tak neformální - zdokonalovat. I institucionalisté (nejsou-li vyslovenými dogmatiky) však musí uznat, že dnešní recese přímým důsledkem nedokonalých institucí prostě není.

Protože hospodářská politika se obecně skládá jak z opatření dlouhodobých tak krátkodobých, je nesprávné odmítat podporu agregátní poptávky s odůvodněním, že dlouhodobé institucionální změny ještě nebyly zavedeny.

Vyplývá-li deprese nikoli z institucionálních selhání, nýbrž ze zvolené makroekonomické politiky, musí být i krátkodobá terapie řízena primárně makroekonomickými nástroji. Současně je třeba pracovat na střednědobých a dlouhodobých opatřeních - liberalizace, deregulace a privatizace plus doladování institucionálního rámce - samozřejmě s přihlédnutím k jejich optimálnímu načasování. Mezi institucionálními a makroekonomickými opatřeními není žádný rozpor.

Na závěr dovoluji ještě jednu poznámku: spor uvnitř naší ekonomické obce není o tom, že by jedni nedokonalé instituce zdůrazňovali, zatímco druzí by je zuřivě popírali. Obě strany dobře vidí, že institucionální defekty zde existují, a jsem dokonce přesvědčen, že by se shodly i na jejich relativně přesném výčtu. Vyvozují však z nich poněkud odlišné závěry.

Zatímco jedna strana říká „existují zde nedokonalé instituce, musíme proto přibrzdit ekonomiku, a počkat, až se instituce zlepší“, druhá strana do omrzení opakuje: „právě proto, že zde tyto institucionální defekty existují (!), si ekonomika v posttransformační fázi nemůže dovolit restrikcí za každou cenu“.

Pokud má přednáška přesvědčila alespoň někoho, že pravda stojí na straně těch druhých, pak rozhodně nebyla zbytečná. Děkuji Vám za pozornost.



## Množství peněz a stav české ekonomiky

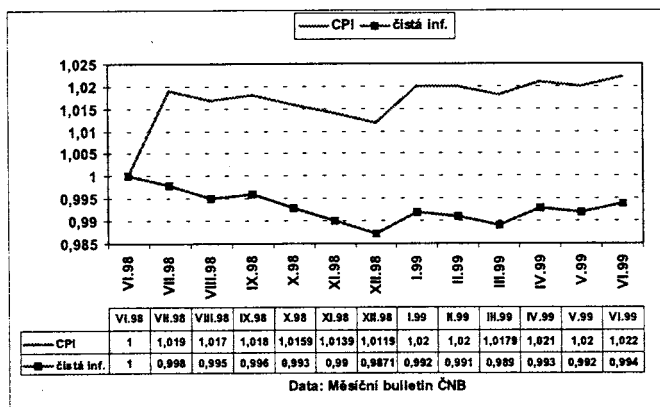
Petr Mach

Situaci české ekonomiky v současné době charakterizuje pokles reálného produktu, pokles cen a stagnace množství peněz obíhajících v ekonomice. Přednesu názor, že pokles cen i pokles produkce souvisí s vývojem množství peněz, tedy s měnovou politikou České národní banky.

V souladu s tzv. kvantitativní teorií peněz lze konstatovat, že rostli množství peněz v rukou lidí (vlivem různých opatření emisní banky) rychleji než množství zboží a služeb, které jsou v ekonomice nabízeny, reagují za jinak stejných okolností prodávající na tuto zvýšenou poptávku zvýšením cen, jinak by ji nemohli uspokojit a nemaximalizovali by svůj zisk. Na druhé straně, rostli reálná produkce rychleji než množství peněz, má cenová hladina tendenci klesat.

Inflace, růst cenové hladiny, je tedy důsledkem přílišného růstu množství peněz, a deflace, všeobecný cenový pokles, je důsledkem nedostatečného růstu množství peněz v ekonomice.

První graf ukazuje vývoj cenové hladiny za posledních 12 měsíců. Graf je konstruován jako řada bazických indexů, kde základnou rovinou jedné je konec června 1998. Na obrázku je uveden jednak vývoj cenové hladiny měřený indexem spotřebitelských cen (CPI) a jednak vývoj cenové hladiny měřený pomocí tzv. čisté inflace, která abstrahuje od cenového vývoje u položek, jejichž ceny podléhají administrativním změnám.



Z grafu je patrné, že dochází k poklesu cenové hladiny a růst indexu spotřebitelských cen je způsoben pouze změnami v regulovaných cenách v červenci 1998, popř. v lednu 1999. Ceny zboží a služeb, které neurčuje stát, klesají, jak ukazuje dolní křivka, a to za posledních 12 měsíců o téměř jedno procento. Pokles cen v ekonomice dokumentuje i vývoj dalších sledovaných cenových indexů, jako jsou index cen průmyslových výrobců nebo index zemědělských cen.

Deflace tedy u nás existuje a její příčinu lze hledat nejspíš právě v nedostatečném růstu množství peněz. Deflace má přitom své specifické negativní důsledky pro celou ekonomiku. Nejzávažnějším důsledkem je negativní vliv deflace na schopnost firem realizovat investice a splácet úvěry. Přitom z hlediska investic má smysl posuzovat právě očištěnou inflaci, protože do sféry s regulovanými cenami soukromé investice nesměřují.

Pokud podniky splácí 15 procentní úroky, znamenalo to při 10 procentní inflaci splácet reálně 5 procent, protože o 10 procent se investorům zvyšovaly výnosy vlivem inflace automaticky. Pokud dnes máme inflaci nulovou nebo dokonce zápornou, firmy musí platit reálně 15 nebo více procent z úvěru. Dokonce i v případě nových úvěrů deflace znemožňuje úrokovým mírám přizpůsobit se cenové hladině. Zatímco při inflaci se úrokové míry mohou přizpůsobit směrem nahoru, při deflaci záporně být nemohou. Deflace by tedy byla škodlivá, i kdyby centrální banka uměle neudržovala tak vysokou úrokovou míru jakou udržuje.

Protože investice jsou důležitým předpokladem ekonomického růstu, deflace jejich podvázáním způsobuje ekonomickou stagnaci.

Deflace vrací prostřednictvím poklesu produkce ekonomiku do rovnováhy. Produkce se poklesem přizpůsobuje nižšímu množství peněz a cenová hladina se stabilizuje. Pokud ani poté nebude množství peněz zvýšeno, projeví se jakákoliv tendence k růstu ekonomiky v souladu se zmíněnou kvantitativní teorií peněz poklesem cen a ekonomika tak trvale stagnuje. Růst množství peněz v určité stabilní výši je tedy ekonomickou nezbytností, pokud má dlouhodobě růst i reálná produkce.

Proč u nás v minulosti množství peněz rostlo tak, že jsme měli dvojcifernou inflaci a nyní množství peněz nepřibývá a cenová hladina klesá? Jsem přesvědčen, že odpověď na tuto otázku musíme hledat

v období let 1996 a 1997, kdy došlo ke změně měnové politiky České národní banky.

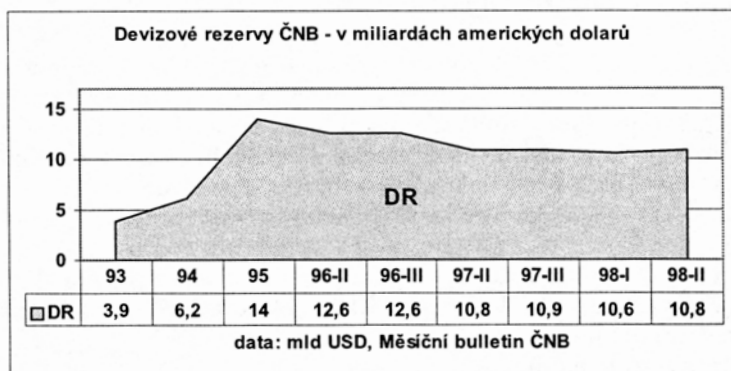
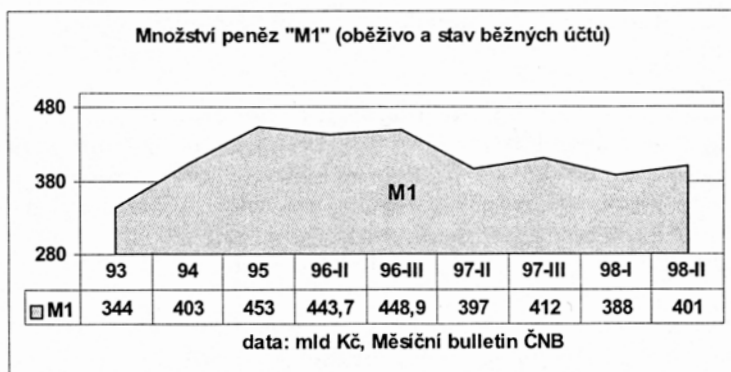
Do roku 1996 ČNB kupovala na trhu všechny devizy, které by jinak vedly ke zhodnocení koruny a udržovala tak kurz těmito intervencemi na devizovém trhu na stabilní úrovni. Za tyto devizy, které se jí hromadily ve formě devizových rezerv do výše několika miliard dolarů, platila nově tištěnými korunami, které se následně z rukou investorů dostávaly dále do ekonomiky a vedly k růstu cenové hladiny.

Když na konci února 1996 ČNB přestala devizy nakupovat a připustila, aby se vyšší nabídka či poptávka na devizovém trhu vyrovnávaly změnami devizového kurzu, růst devizových rezerv se zastavil a zastavil se tudíž i růst množství peněz.

Když následně v první polovině roku 1997 chtěla ČNB opět kurz udržet v rámci vymezeného pásma, začala provádět přesně opačnou věc: proti znehodnocování koruny nakupovala za své nastřádané devizové rezervy část korun, které chtěli odcházející investoři vyměnit zpět za devizy. ČNB prodala přes miliardu dolarů devizových rezerv a za ně odčerpala z ekonomiky příslušné množství korun.

Od té doby, co ČNB tento boj definitivně vzdala a ponechala opět kurz vývoji tržní nabídky a poptávky, devizové rezervy a množství peněz se nemění. Množství peněz měřené měnovým agregátem M1 tak zůstává stále na úrovni konce roku 1994.

Vývoj množství devizových rezerv v miliardách dolarů a množství peněz měřených agregátem M1 v miliardách korun ukazují následující dva grafy. Z nich je patrný počáteční růst do rozšíření fluktuálního pásma na začátku roku 1996, následná stabilizace do pokusů o udržení koruny v první polovině roku 1997 a posléze pokles během těchto pokusů a nakonec opět stagnace v období režimu volně plovoucího kurzu.



Nyní se vývojem množství peněz centrální banka cíleně nezabývá. Růst množství peněz je tedy vedlejším produktem její činnosti. Banka tiskne a přidává do oběhu peníze např. prostřednictvím vyplacených mezd svým zaměstnancům v řádu stovek milionů korun či v řádech miliard korun prostřednictvím plateb dodavatelům za rekonstrukci svého sídla, ale především v řádech desítek miliard korun prostřednictvím vyplacených úroků bankám, které si takto výhodně u centrální banky prostřednictvím tzv. pokladničních poukázek ukládají peníze. Tyto peníze tak nemohou být dále půjčovány a působí zde tzv. vytlačovací efekt.

Způsob emise prostřednictvím vyplacených úroků bankám při takto silném vytlačování soukromých investic, které by mohly vést k ekonomickému růstu, považují za špatný.

Měnovou politiku je tedy třeba změnit směrem ke stabilní a nedistorzní emisi peněz. Česká národní banka by měla odstoupit od neúspěšného pokusu o cílování inflace a měla by hledat vhodný měnový agregát, který by dokázala ovládat. Měla by zrušit povinné vklady bank a měla by postupně odstoupit od operací na peněžním trhu snižováním nabízené úrokové míry (tzv. sazby repo) a umožnit bankám nabízet úvěry za nižší cenu na méně riskantní investiční projekty.

Dlouhodobě je však třeba najít systém stabilního a nedistorzního přidávání peněz do ekonomiky. Osobně zastávám názor, že optimální způsob emise spočívá v pravidelném zákonem stanoveném příspěvku centrální banky do státního rozpočtu v takové výši, která by odpovídala dlouhodobému potenciálnímu přírůstku reálného produktu a která by tak nevedla k inflaci, pouze by zabránila poklesu cen a ekonomické stagnaci. Zabránilo by se tak distorzi devizového kurzu, úrokové míry a dalších cen v ekonomice. Distorze způsobované výdaji státního rozpočtu by se nezměnily, pokud by výše výdajů zůstala zachována, snížily by se však distorze způsobované příjmovou stranou rozpočtu, protože daně by mohly být adekvátně sníženy.





**Role státu na železnici:  
*jaká je a jaká by měla být***

*Ing. Michal Tošovský  
Ing. Emanuel Šíp  
Ing. Martin Říman*

28. června 1999  
Národní dům na Vinohradech



## Ideová východiska reformy železnic

Michal Tošovský, bývalý náměstek ministra dopravy pro železnici

Dámy a pánové,

svůj příspěvek jsem pojal poněkud ve více v teoretické rovině. Domnívám se, že právě teď nastal čas, abychom se s myšlenkami kolem železnice vrátili ke kořenům - vůbec si vyjasnili základní pojmy a základní ideje. Někde na konci mých úvah potom zazní i role státu, kterou by stát na železnici měl vykonávat.

Stručně bych se pokusil nastínit vývoj postavení železnice, který se možná někdy ne úplně dostatečně vnímá. Z toho pak vyplývají různé názory o tom, že železnice je nepostradatelná, když už v některých oblastech dávno nepostradatelná není. A naopak, díky těmto zbytečným ambicím scházejí síly na udržení a rozvoj železnice tam, kde je potřebná.

V postavení železnice došlo k zásadnímu posunu. V době svého vzniku a rozvoje v 19. století šlo o nesmírný skok dopředu, neboť železnice byla citelným posunem proti tehdejší silniční dopravě. Konkurencí železnice byl koňský povoz. Železnice podmínila veškerý rozvoj průmyslu, proto byla stavěna i do malých sídel. Kdo nebyl na železnici napojen, byl zbaven možnosti zapojení do hospodářského života. Železnice rovněž znamenala převrat ve vojenství: byly umožněny rozsáhlé a velmi rychlé přesuny armád na veliké vzdálenosti, včetně zabezpečení logistiky. Z toho se automaticky odvinulo i postavení železnice, která se stala strategickou záležitostí, dostala se do rukou státu - dokonce i tam, kde byla původně budována jako privátní záležitost. Zestátnění železnice a její strategický význam přispěly k její vojenské hierarchické organizaci, která se udržela dodnes, a která je často překážkou pro její tržní transformaci.

Jaký je dnešní stav? Postindustriální společnost ustupuje od požadavku společnosti industriální na masivní transfery hmot, neboť se zvyšuje podíl sofistikovaných výrob, služeb, informačních technologií na HDP. To je objektivní a správný proces a nemůžeme se mu stavět na odpor. Naopak, musíme být rádi, že tomu tak je. Zvyšují se požadavky na rychlost a přesnost transferů, zvyšuje se počet cílů, zmenšuje se velikost transferovaných dávek, transfer hmoty nebo osob je často nahrazován transferem informací. Existují technologie těmto

požadavkům podstatně lépe vyhovující, než je železnice, a to je doprava silniční, stále více i letecká a konečně informační síť.

Nárůst silniční dopravy tedy není způsoben jen neschopností železničního managementu či nevhodným zasahováním státu, je to objektivní trend. Podobně je tomu v osobní dopravě: vzrůstají nároky na pohodlí, omezuje se pčší dochozí vzdálenost, existují tlaky na časovou úsporu v přepravě, na omezení přestupů. Je faktem, že těmto požadavkům daleko lépe vyhovuje individuální silniční doprava, potažmo autobusová silniční doprava (tzn. veřejná osobní doprava, nicméně autobusová).

Železniční osobní doprava je podstatně dražší než veřejná autobusová doprava. Jde dokonce o desetinásobky, nikoli pouze o násobky. Ekonomická nevhodnost železnice se nezmění ani tehdy, když promítneme všechny náklady (teď mám na mysli marginální náklady pro udržování různých segmentů dopravní sítě). Úvaha o marginálních a úplných nákladech je velmi důležitá - často jsou totiž uváděna čísla vytržená ze souvislostí.

Musím rozhodně nesouhlasit s předřečníkem: tzv. harmonizace podmínek dopravy je tezí, která je sice velice populární na železnici, ale je tezí zavádějící. V liberální ekonomice je správné, když každý subjekt platí plně cenu toho statku, který užívá (např. silniční doprava platí cenu silnice). Co je třeba našim železničářům připomenout, je, že naše silniční doprava si tuto cenu dávno platí. Zdaněná je tolik, že si ji dokonce přepláci zhruba dvojnásobně: zhruba pouze polovina daní vybraných od silničních dopravců se na tu silnici vrací. U železnice je tomu naopak. Železnice je prostě státem výrazně dotována.

Pro železnici existují segmenty trhu, kde nesporně má svoji roli a budoucnost. Jsou to přepravy surovin a těžkých výrobků, které na silnici nemohou, segmenty kombinované dopravy tam, kde se jedná o velké vzdálenosti, kombinace s dopravou říční, námořní i silniční tam, kde k tomu existuje vhodná infrastruktura. Předpokladem pro uplatnění v těchto segmentech je však použití nových technologií, včetně informačních, omezení lidské práce, zvyšování rychlosti a spolehlivosti železniční dopravy. V současném stavu u nás železnice opravdu dlouhodobě na trhu uspět nemůže.

V osobní dopravě existují dvě základní kritéria (jež jsou ostatně podobná i té nákladní), kde je železnice efektivní a kde není. Železnice je efektivní tam, kde jsou vysoké koncentrace toku osob, a kde

jezdí jeden vlak za druhým, 2) kde železnice vyhovuje kritériím estetiky, čistoty, pohodlí - jinak ji ten zákazník nepoužije, byť by byla zadarmo. V osobní dopravě jsou zcela zřetelné dva segmenty, doprava dálková a doprava příměstská, kde železnice by měla mít nesporně budoucnost.

ČR má - při její omezené velikosti kromě mezinárodních spojů, které jednoznačně do těchto kategorií spadají - tři hlavní centra země, kolem nichž připadá v úvahu příměstská doprava a mezi nimiž připadá v úvahu i dálková doprava. Vše ostatní už je na hraně únosnosti. U nás nepřipadá v úvahu budování tratí nových, nicméně je samozřejmě vhodné využít sítě stávající.

Železnice by měla plnit svoji roli v prostředí nedistorzovaném státními dotacemi. Dnes působí z jedné strany silniční doprava, zatížená více daňově, než jí přísluší, z druhé strany opravdu naprosto neprůhledný systém dotací do železnice. Železnice by měla mít jasně definovanou státní zakázku v oblasti osobní dopravy, aby byla zajištěna dopravní obslužnost, a to v podstatně menší míře než dnes, navíc definovanou nikoli z centra, ale distribuovaně z regionů. Jinak by měla být jasně vystavena působení tržních sil.

Takový přístup by měl několik pozitivních efektů: omezení zátěže daňového poplatníka, soustředění železnice na segmenty, kde je opravdu konkurenceschopná, podnikatelský přístup v soutěžním prostředí, což by přineslo zlepšení služeb pro zákazníka, efektivní alokaci prostředků soukromých i státních. I soukromému sektoru by se vyplatilo investovat i v jiných segmentech dopravy, které nebudou vystaveny nekalé soutěži ze strany železnice. Současně by se efektivně využívaly dopravní systémy, tzn. každý by zaplatil za statky, které užívá.

K praktickým dopadům mé přednášky: je jasné, že v některých segmentech musí dojít k útlumu české železnice. Rozhodovat však nebude státní plánovač, nýbrž trh. Je nešťastné, když někteří hovoří o tom, že státní plánovač vytvoří jakýsi jednotný dopravní systém apod. Je nutné vytvořit konkurenci jak jednotlivých druhů doprav, tak i dopravců mezi sebou. Opusťme myšlenku na vytvoření jednoho, všeobjímajícího dopravce, který by neměl konkurenci.

Proč se to dosud nepodařilo udělat u nás? Domnívám se, že zde působí tři faktory: 1) především máme vysloveně protireformní síly, které mají zájem na zachování současného stavu: železničáři obecně.

Např. je tady někde předseda Dušek, 2) politici, kteří populisticky uhýbají před potřebnými nepopulárními opatřeními. Přiznat, že někam vlak dosud jezdil a teď tam jezdit nebude, není zrovna populární. My jsme to mnohokrát zažili v bývalé koalici. 3) politici vysloveně proreformní, kteří si neuvědomili, že platí totéž, co národním hospodářství. Je to systém příliš složitý, než aby byl účelně řízen z jednoho centra. Jediným spolehlivým nosičem informací je i na železnici cena.

Na závěr jednu poznámku: V dnešní situaci se bohužel ukazuje, že naše železnice se dostává do čím dál horší situace. Může se stát, že cesta k tržní reformě povede přes totální kolaps železnice. Možná ČD v určitém momentu nebudou plateb schopné a nedostanou od státu požadované další dotace prostě proto, že ten je mít nebude. Mezera mezi požadavky na státní rozpočet a jeho možnostmi se stále hrozivěji rozevívá. Obávám se daleko negativnějších dopadů, než by bylo nezbytně nutné, totiž tržního překmitnutí celého systému: zřejmě se stane, že nedostatečně finančně vybavený systém zlikviduje i to, co by bylo dlouhodobě udržitelné. Je to nepřijemné, ale česká železnice bude zřejmě postižena více, než by bylo vhodné. Úlohou státu by tak především mělo být otevřít dokořán dveře pro opravdovou tržní reformu železnice a zabránit tak jejímu hrozícímu odumírání.

Děkuji za pozornost.

## Železnice - úpadkem k prosperitě

Emanuel Šíp, bývalý generální ředitel Českých drah

Dámy a pánové,

název mého vystoupení „Železnice - úpadkem k prosperitě“ nemá naznačovat, že by nejlepší formou transformace české železnice mohl být bankrot. Spíše označuje úpadek jejích služeb, který již dnes máme, a prosperitu, která možná přijde. Moje vystoupení bude rozděleno do několika částí: nejprve proberu příčiny současného stavu, dále se zamyslím nad veřejným zájmem na železnici, problematikou dotací, financováním železnice a konečně nad její budoucností. Podotýkám, že řada vývodů zde použitých se uplatňuje rovněž v připravovaném projektu Liberálního institutu na tržní reformu železnice.

### *1. Příčiny současného stavu*

Dnešní stav na železnici je důsledkem symbiózy mezi železnicí a veřejnoprávními institucemi, kdy každý chce něco trochu jiného. Státní dráhy usilují o maximální provozně ekonomickou volnost s tím, že ať budou hospodařit jakkoli a dělat cokoli, stát jim to vždycky hradí. To je skutečný ráj Českých drah. Naproti tomu veřejnoprávní instituce - stát, regiony a obce - vyvíjejí maximálně možný administrativní tlak a doufají, že České dráhy zabezpečí potřebnou dopravu, neboli dopravní obslužnost, a také že hospodaření železnice nepřivodí státní bankrot. Co je velice důležité: vlastní vliv cestujícího a přepravce na činnost drah je zanedbatelný. Je to jako u starých poštovních úřadů: rozhodli jste se, že použijete naši službu, nikdo Vás k tomu nenutil, tak se přizpůsobte. Důsledky jsou dvojí: jednak viditelné plýtvání v řadě oblastí, jednak ignorování zájmů reálného zákazníka - cestujícího a přepravce. To má - a platí to v podstatě v celé Evropě - zanedbatelný vliv na ztrátu trhu.

Zamysleme se nad tím, proč České dráhy špatně hospodaří. Některé věci jsou viditelné na první pohled. V Českých drahách se příliš málo lidí příliš málo vážně zabývá hospodařením a ekonomickým výsledkem jejich práce. Činnost je orientována naturálně, hodnotí se tunokilometry, osobokilometry a chybí jakákoli reakce na tržní signály. Mluví se o tom, že budou tarify takové nebo makové, ale nikdo nepočítá, co to udělá s poptávkou - kolik lidí odejde směrem k silnici či k jiným druhům dopravy. Nikdo se nezabývá tím, co zákazník opravdu chce.

Za poslední léta, počínaje zavedením systému R3, se vykonalo mnoho práce na vytvoření informačních systémů, ale ty jsou pořád jednostranné. Jsou orientovány spíše provozně než ekonomicky. Manažeři, z nichž jen malý zlomek má průmyslové zkušenosti, je příliš nevyužívají, nechtou, nemají žádnou zpětnou vazbu.

Spousta peněz a spousta prostředků technického typu přichází nazmar. Systém v mamutí monolitní organizaci produkuje obrovské množství režie. Manažeři se potom stejně jako scholastici ve středověku hádají, zda tyto či jiné náklady patří do osobní či do nákladní dopravy. Oblast infrastruktury a dopravního podnikání je naprosto zamlžená existencí jedné divize obchodně-provozní a její vnitřní režie. Z toho plyne, že nejsou žádné zásadní snahy dovést vnitřní ekonomické řízení přes těch několik komplikovaných stupňů třeba až do stanic nebo jiných provozních jednotek a sledovat, jak vlastně přispívají k celkovému výsledku drah.

Zní to smutně, ale 98% železničářů nezná, jaký je vliv jejich činnosti na ekonomický výsledek Českých drah. Ty dvě procenta výjimek jsou ti přednostové, kteří pronajímají nebytové prostory a dobře vědí, co jim skončí v kapse, druhá skupina jsou pracovníci ekonomických odborů na divizích či generálním ředitelství, protože tam se jakžtakž dá některé ze zásadnějších opatření propočítat (i když zřejmě ne zcela exaktně).

Důsledky známe. Čteme je v nejrůznějších alarmujících zprávách v novinách, slyšíme nejrůznější fámy. Existuje nulová nebo nízká odpovědnost za příjmy, náklady, péči o majetek. Pokud není dráha privatizována regulérně (podle pravidel), je denně privatizována spontánně. A přidal bych ještě jeden problém. Než se příslušní manažeři a šéfové usadí ve funkcích, už je opouštějí. Nakonec nejstabilnější, na nichž všechno leží, jsou střední úředníci. Své nepostradatelnosti také umějí využít.

Je třeba zdůraznit, že ne za všechno mohou jen České dráhy ani jejich zaměstnanci, ani úředníci ani železničáři. Je tady celá řada vnějších problémů:

- 1) Naprostá náhodnost a proměnlivost dotací. Když se podíváte na tendence v dotacích za posledních několik let, nevidíte žádnou logiku. Některé vlády nechávaly postupně dotace snižovat absolutním způsobem, teď zaznamenáváme tendence k jejich růstu. Reálnou hodnotu dotací se v lepším případě České dráhy dozvědí v prosinci nebo



v lednu, v horším případě v dubnu toho roku, kdy už mají platit. To znamená, že nějaká představa, že se dotace rozvrhnou do některých činností a že se pak budou ekonomicky hlídat, je v podstatě iluzí. Tu a tam se zjeví Nejvyšší kontrolní úřad a zjistí, že tolik a tolik miliard korun se použilo místo na infrastrukturu do provozu a obráceně, ale tím všechno končí.

2) Pokud jsme si už vymysleli tak komplikovaný systém, jako jsou České dráhy, pak musí dostat odpovídající financování. Já zdůrazňuji, že k přijatému způsobu hospodaření, který má daleko standardům soukromé firmy, jsou dotace samozřejmě nedostatečné a budou nedostatečné, protože systém je finančně příliš náročný a nákladný. Jediným důsledkem je vyjídání železnice zevnitř, chátrání, a to vidíme kolem sebe. Stačí se projít kolem kolejí.

3) Další problém, za který České dráhy nemohou, je „příliš mnoho pánů“. Kde je příliš mnoho pánů, je příliš málo odpovědnosti. Kdo vlastně České dráhy zvnějšku řídí a v jaké míře? Správní rada? Ministerstvo dopravy? Nebo generální inspekce? Ta poslední - pokud si dobře pamatuji - měla za našich dob dvojí funkci: reportovala generálnímu řediteli, a poté ještě ministerstvu dopravy a správní radě. Nebo železnici řídí drážní úřad, který tu a tam přihodí nějaké razítko? Anebo jsou to odboroví předáci, kteří dnes mají velice silný vliv? Kdo z těchto všech pánů za České dráhy a za českou železnici odpovídá?

České dráhy jsou - a to řada generálních ředitelů a dalších činovníků potvrdí - snadno rozkazem říditelné, ale nejsou uhlídatelné. To je vážný důvod, proč by se měl každý ekonom nad existencí takového systému zamyslet.

## **2. Veřejný zájem na železnici**

První důvod pro vznik veřejného zájmu na existenci „strategická role železnice“ platil, ale už neplatí. Strategickou roli mají dneska jiné dopravní módy a myslím, že to je přirozený vývoj.

1) Železnice je ovšem důležitá, je to v první řadě kapacitní rezerva, zejména v obsluze velkých měst, v těžké nákladní dopravě. Je to jeden z mála dopravních systémů, který není přehuštěn. Když odpadly velké uhelné přepravy do různých ocelových srdcí socialismu, kolejiště se staly prázdnými. Proto se dnes nesetkáme se strašlivými zpožděními, jaká existovala dříve, před deseti lety.

2) Železnice je systém, který má prostor, a ten prostor je a bude veřejností oceňován. Má i pozitivní ekologickou roli. Ta se nesmí absolutizovat, nicméně je známým faktem, že rozsah spalin i způsob zatěžování okolí je u železnice podstatně nižší, než například u dopravy silniční.

3) Konečně, železnice reálně obsluhuje veřejnost a veřejnost ji potřebuje.

Zamysleme se nyní nad pojmem „veřejná dopravní obslužnost“, který je obsahem třetího bodu, který jsem zmínil. Jak je definována? Chci zdůraznit, že ač jsem podrobně studoval materiály Evropské Unie, jednoznačnou odpověď jsem nenašel. Je to princip, který se stále promýšlí, zvažuje, připravují se nějaká řešení, varianty. Možná se něco jednou schválí na úrovni Rady Evropské Unie nebo Evropská komise vydá direktivu. Zatím tomu tak ovšem není, čili víme jedno: pokud nám vláda dává ten nebo jiný návrh dopravní obslužnosti, je to pouze její vlastní návrh.

1) Chceme opravdu, aby dopravní obslužnost byla diktována formou neodbytně připomínající staré státní plánování jednotlivým dopravním modům - něco v zákoně o silniční dopravě, něco v zákoně o drahách, něco možná pro vodní dopravu? Mají být dotace na ni přidělovány podle toho, jakou ztrátu kdo prokáže? To je hrob pro podnikání a prostor pro ekonomické kouzelníky. Jediné, co takové schéma produkuje, je ztráta, která je prokazatelně větší a větší. Nebo na druhé straně: nemá být definicí požadované veřejné dopravní obslužnosti to, že jde o volbu regionů a obcí v rámci prostředků, které dostanou, řekněme na hlavu? A nemá být dotace oceněním již vykonané služby v převezení konkrétních cestujících místo převážení prázdného místa, pokud není zapotřebí? Bydlím-li na venkově, nepotřebuji, aby České dráhy v jednu hodinu v noci pro mě vyslaly motoráček, protože potřebuji k doktorovi. Proč by pro mne neposlaly třeba taxi, když by to vyšlo levněji? Podobné otázky má řešit schéma dopravní obslužnosti. Pokládám tedy za naprosto zbytečné, aby dopravní obslužnost byla prosazována do jednotlivých odvětvových zákonů.

### **3. Veřejná regulace na železnici**

Známe tradičně dvojí typ regulace: 1) provozní regulaci, kterou víceméně vykonává drážní úřad (což je zřejmě zárodek budoucího regulátora) na základě zákona o drahách. 2) cenovou regulaci, kterou provádí ministerstvo financí na základě zákona o cenách.

Ad 1) Provozní regulace se rodí velice obtížně, protože většina politiků má strach uvolňovat poměry na železnici a žádná transformace železnice nikdy a nikde nebyla procházkou růžovým sadem. Od toho se samozřejmě odvíjí diskriminace nestátních dopravců: nikdo vlastně neví, co by měli dělat, a co by neměli dělat. Pokud jsou odvážní a vkládají do takto regulovaného podnikání své vlastní peníze, jde z toho až strach. Takových hazardérů v ekonomice je málo. Už předem, to znamená, v právních předpisech, je třeba vytvořit rovnoprávné vztahy mezi dopravci. V praxi to jde těžko, pokud jeden dopravce vlastní zároveň rozhodující tratě a další dopravci tam víceméně partyzánským způsobem vpadají, jen když se nedívá.

Další problém, který také není jednoduchý: jak omezit roli regulátora, aby se vměšoval pouze v případech, na které předpisy pamatovat nemohly nebo kde hrozí nějaký provozní problém, na který nepamatoval stávající zákon? Čím více se z rozumné části předpisů Českých drah dostane do obecně závazné vyhlášky připomínající třeba vyhlášku o provozu na silničních komunikacích, čím méně bude operativních rozhodnutí regulátora, tím lépe.

Ad 2) K cenové regulaci: Máme dnes dva tituly cenové regulace. Je to a) cena železniční osobní dopravy (tarify), a b) cena za použití vnitrostátní železniční dopravní cesty.

Regulace cen osobní železniční dopravy je tradiční záležitost a podle mého názoru je dnes už zbytečná. Pokud si představíme železnici jako monolitní České dráhy, úřednický systém, znám patnáct, dvacet, možná třicet použitelných způsobů, jak přesvědčit generálního ředitele, že nesmí příliš zdražovat, než zrovna klasickou cenovou regulaci. Pokud si ji představím jako konkurenční systém, myslím si, že nikdo, kdo si jednou propočítá poptávkové pružnosti, nebude chtít zásadně zvyšovat tarify na dnešní úroveň, která už dráze koneckonců škodí, protože je velice blízká úrovni tarifů autobusové dopravy.

Regulace ceny za použití dopravní cesty snad zanikne rozvojem železničního trhu. Ministerstvo financí sice každý rok vyhláší určitá pravidla, ve kterých se osobně příliš nevyznám (je tam příliš mnoho konstant a vzoreček připomíná Einsteinovu teorii relativity). Protože však máme jen pár tzv. cizích dopravců a nikdo nevidí do toho, jestli České dráhy něco účtují nebo neúčtují, raději se hodnocení tohoto systému vzdám. Pouze vím, že pokud by železnice měla stát systé-

mem více dopravců, musí tato regulace musí mít racionální a snadno přehlednou podobu.

#### *4. Způsob financování železnice*

Železnice je financována způsoby, které jenom krátce shrnu pro úplnost. Historické formy jsou čtyři. Tradiční dvě: 1) ceny za přepravu (tarify), a 2) dotace z veřejných rozpočtů. Vedle toho existují ještě další dvě, už ne tolik připomínané: 3) nenávratné půjčky a 4) vnitřní dluh.

Nenávratné půjčky jsou doménou vyspělých, zejména západoevropských zemí. Dochází k procesu, který bych nejlépe přirovnal k nabíjení a vybíjení kondenzátoru. Prostě se určitou dobu hromadí dluhy železničních institucí, většinou státních akciových společností, a když se to začne projevat na každodenním cashflow, vláda se nakonec vyděsí, vysvětlí veřejnosti, proč se musí právě teď dráhy oddlužit, generální ředitel drah si klekne a slíbí absolutní hospodárnost ve všem, co se bude od této chvíle dít, dluhy se odpustí a dráhy se vesele zadlužují dál. Je to cesta, která je možná politicky přijatelnější, nežli přímé dotace, ale v každém případě je stejně nesmyslná.

Vnitřní dluh je spíše otázkou východní Evropy, kam - a to už dneska víme jednoznačně - také patříme. Všechno se nechá zchátrat, vybydlet, mašiny se rozebírají na součástky (kanibalizují). Vždycky však zůstane něco, na čem se ještě něco - buď náklad, nebo osoby - dají převést, aniž by hrozila katastrofa zrovna v nejbližším oblouku.

Dotiční tituly známe u nás tři: 1) provozní dotaci na osobní dopravu, 2) provozní dotaci na kombinovanou nákladní dopravu a 3) dotaci na jmenovité investiční akce. Pokud se nevymyslí něco chytřejšího, pravděpodobně zůstanou i nadále.

Jejich problémy jsou zhruba trojí.

Za prvé, dotace jsou předmětem stálého smlouvání se státem, kde na straně státu vidíme celou řadu hráčů: ministerstvo dopravy, financí, vládu, politické strany, parlament. Je to komplikovaná věc. Vládní návrh, který vidíme dnes jako doprovod k důvodové zprávě k návrhu zákona o transformaci Českých drah, je jakousi sympatickou snahou takové dotační pravidlo zavést. Pouze mám strach, zdali na to

v rozpočtu, kde se dnes resorty chovají jako žoldnéři v dobytém městě, vůbec nějaké peníze zbudou. Rozsah dotací bohužel určuje krátkodobé politické rozhodování.

Za druhé, každý investor si dobře spočítá, že nejbližší možná návratnost železniční investice je deset let. Myslím si, že to je ještě velice lichotivé číslo. Na tu dobu tedy musí mít přehled o tom, jak se budou dotace vyvíjet, i když zákon o rozpočtu, který by takové pravidlo obsahoval, je možné měnit, je to pak věcí regulérní politické diskuse, kde se jeho zájmy mohou uplatnit stejně jako zájmy kohokoli jiného. Dosavadní náhodný vývoj dotací tomu zatím nepomáhá.

Konečně za třetí: dotační režim diskriminuje nestátní dopravce. Slyšeli jsme již od více ministrů různých vlád v minulosti, že z těch či oněch důvodů si soukromí dopravci nezaslouží takové dotace jako České dráhy. Osobně si myslím, že režim dotací musí být shodný pro všechny. Samozřejmou součástí takového režimu je patrně i to, že monopolní provozovatel většiny nebo všech celostátních drah nebude smět provozovat veřejnou železniční dopravu. Tím jednoznačně padne mnoho dnešních problémů.

Velice aktuálním a neustále diskutovaným tématem je harmonizace mezi dopravními mody. Je to téměř magické zaklínadlo. V teorii Evropské unie (protože praktický recept na to zatím nikdo nenašel), se říká, že silnice má celou řadu dalších negativních externalit než cenu, kterou oficiálně účtuje: emise, zácpy, neboli kongesce, dopravní nehody. Z toho má plynout, že si zaslouží vyšší zdanění. Myšlenka je to celkem rozumná, pouze se naskýtá otázka, zda to tímto způsobem jde udělat.

Poukáží jen na několik praktických problémů, které z toho plynou. Za prvé: externality jsou externality, to znamená, nikdy je nikdo přesně nezměří. Když se ptáte, zda je třeba zdanit silnici navíc o dvacet, třicet či padesát procent, jediné, co tento spor vyřeší, je politická smlouva - schopnost parlamentu nebo podobného tělesa se dohodnout, že bude napříště taková či jiná daň z pohonných hmot. Za druhé: Harmonizace se může stát snadno záminkou pro vyšší přerozdělování. To lze řešit: kdyby bylo dohodnuto zvýšení daně na benzín a naftu, měl by mít stát povinnost snížit daň jinde o odpovídající míru. Tím by se také omezily případné negativní hospodářské důsledky takového kroku. Další problém je v tom, že zdanění nepostihne jen dopravce, ale i jejich zákazníky. Ovlivní veškerou dopravní nabídku na silnici. Někoho víc, někoho méně, ale nakonec se to vždy dostane

k zákazníkům. V důsledku toho dochází k menšímu či většímu ohrožení hybnosti i k ohrožení volného trhu, protože tím místní monopolisté a dominantní výrobci mohou lépe dominovat na zmenšených trzích. Koneckonců to může mít vliv i na vývoj HDP. Proto se k celé otázce harmonizace chovají vlády v EU i Evropská komise samotná opatrně jako k hroudě dynamitu a mají bezpochyby pravdu.

Poslední problém je subtilní a málokdo ho zmiňuje. Železnice v celé Evropě, tedy i v České republice, výrazně odbouraly kusové a vozové zásilky. Silnice jim nekonkurují tak jednoduše ve velkých hmotných substrátech. Železnice by musely tyto zásilky znovu zavést a to v odpovídající ceně i kvalitě. Dnes už si však nelze vozovou nebo kusovou zásilku představit tak, že si přepravce odveze vlastními prostředky dané zboží na dráhu, tam si ho nechá naložit, dráha to někam převezí a on si zase musí zabezpečit, aby to z toho nádraží někdo odvezl do cíle. To by předpokládalo, aby železnice dopravovala od dveří ke dveřím, což by jí přineslo organizační obtíže. Když to všechno sečteme, zdá se že klasické provozní dotace pro železnici zůstávají tím druhým nejlepším řešením a jsou asi i nadále nejschůdnější.

Jak by měl vypadat snesitelný systém státních dotací? Jde o kompenzaci toho, čemu se říká externality, čili přirozeně větší měrné náklady železnice na osobní dopravu. Pokud bychom chtěli, aby dopravní obslužnost byla věcí regionů a obcí (kam také patří), pak by neměla být železnice svými náklady handicapována. Tušíme, že silnice sama dopravní problém nevyřeší a že železnice je potřebná. Je třeba najít politickou dohodu o tom, zda bude centrální státní dotace, vázána např. na osobokilometry, nebo - ještě lépe - na koruny tržeb, které zákazník dobrovolně zaplatí. To je ovšem možné dotovat toliko ex post, nikoli ex ante.

Dotace by měla relativně klesat vůči výkonům, což vytváří přirozený tlak na efektivnost. Neměla by v žádném případě být přidělována globální sumou, ale, jak jsme již řekli, na základě některého typu dotačního pravidla. Tím by se stabilizovala ekonomika železnice a zabránilo tomu, že v obdobích euforie se rozšiřují spoje osobní dopravy, a když přijde likvidní krize, kampanovitě se vše ruší. Jakmile spoj zrušíte, lidé snadno odejdou jinam. Ale jakmile jej zavedete, vlaky dlouho jezdí prázdné, než si lidé zvyknou jezdit znovu. A konečně stát nesmí diskriminovat nestátní dopravce.

Podobně lze mluvit o dotaci na kombinovanou dopravu, která by také měla odměňovat skutečně realizovaný výkon, a dotaci investiční, kde by šlo o velice kvalitní projektové řízení s výpočty čisté současné hodnoty a dalších veličin, které běžně průmysloví investoři dělají.

## **5. Perspektiva ziskovosti železnice**

Nákladní doprava si zmínky nezaslouží: ta již zisková je. Železniční osobní doprava je drahá a zůstane drahá a nikdo s tím nic neudělá. Pokud ji chceme oddotovat a přiblížit ekonomice, jediná cesta je nadinflační růst regulovaných tarifů. Tento růst veřejnost přijme jenom v jednom případě - pokud bude růst kompenzován ještě vyšším růstem komfortu a kvality poskytovaných služeb a spolehlivosti.

Dnešní úřednický systém už mnohokrát prokázal, že to nedokáže. Nedokáže ani zavedení řádného soukromého hospodaření, včetně využití volných pozemků a budov. Pokud se stane, co vláda předpokládá, tj. prodá či pronajme lukrativní pozemky, které odřízne od železnice, bude chtít kompenzovat drážní dluhy, dráha bude sice jednou kvalitně oddlužena, ale zadlužovat se bude znovu, a za chvíli v majetku zůstanou pouze štěrky, šrot a zříceniny. Pozemky by měl dostat vlastník drah k dispozici a pod důkladnou kontrolou by na nich měl podnikat se seriózními partnery. To má ovšem jeden klíčový předpoklad a to jsou soukromé investice.

Česká železnice, a to je velice střízlivý odhad, bude vyžadovat během nejbližších desíti let - nemá-li se rozpadnout jako síť - minimálně 200 až 300 miliard korun investic. Něco možná dostane od EU, ale to nevyřeší investice do celostátních drah druhého stupně, tím méně na drahách regionálních. Na to stát prostě nemá a nikdy mít nebude.

Je třeba, abychom nepřehlédli jednu slibnou vyhlídku, která možná vyřeší harmonizaci železnice se silnicí, a nejenom u nás. Silnice se sama sebou zahluje. Vidíme to kolem velkých měst, vidíme to na hlavních dálnicích. Zejména v evropských podmínkách se brzy možnosti rozšiřování silniční sítě zúží, protože by zasahovaly do osídlení a kulturních a přírodních památek. To není jako v USA, kde další pruhy po padesáti či sto metrech přidáte celkem snadno. Železnice má u nás šanci, ale nemůže to být dnešní zchátralá, špinavá železnice, nesmí být pokládána za lidovou přepravu, nýbrž musí to být to přeprava skutečně komfortní. Po všech stránkách.

Nevím, koho bude bavit cestovat do města dejme tomu 30 kilometrů pět nebo šest hodin, v samých zácpách a pak nemít kde zaparkovat, když vás železnice doveze rychle přímo do centra. Vypadá to jako fantazírování? Možná teď ano a já uznávám, že na Českých drahách o tom nyní nikdo nepřemýšlí, avšak pokud se takto železnice uchytí, tak konečně vyrovná přirozeně vysoké náklady se službami, které poskytuje, a pak bude zisková i ve své regionální, tedy příměstské složce. Je otázkou, zda jsou železničáři schopni této dlouhodobé změny pohledu na železnici - a nejen železničáři. Celá společnost, ti, kteří dnes hodlají jet levně vlakem deset nebo dvacet km, ji musí přeměnit na jiný druh dopravy s jiným komfortem. Uznávám, že tato kulturní proměna je asi věc několika desetiletí.



## Dva pokusy o reformu - poučení pro příště?

Martin Říman, stínový ministr dopravy ODS

Zdá se, že u nás za uplynulá léta vykrytalizovaly v zásadě dva myšlenkové proudy o budoucí podobě naší železnice. Ten první je v podstatě tradicionalistický, s velmi konzervativním pohledem na postavení železnice a jejího vztahu ke státu. Lapidárně řečeno - železničáři zajišťují, aby vlaky jezdily a stát se stará, čím je naplní. Je to představa státní, unitární dráhy, je to současná podoba české železnice.

Druhý, řekněme liberální, chce, aby i železnice byla plně zapojena do prostředí trhu, aby, jak vcelku výstižně konstatuje Bílá kniha EU - „se i železnice musela ucházet o příležitosti na trhu“. Já bych ještě dodal, aby i železničáři byli konečně nuceni vnímat pojmy „cost“ a „benefit“. Je to představa železnice ne státní, ne centralizované, je to představa železnice reformované.

Otázka, kterou si můžeme na základě přednesených referátů položit, zní - jak je možné, že se liberálním (pravcovým) vládám nepodařilo za 5 let (93 - 97) naplnit (byť by jen zčásti) teze té druhé představy, které zde formulovali pánové Tošovský a Šíp? Zvláště, když si uvědomíme, že oba dva byli v tomto období (i když nikoliv současně) ve významných exekutivních funkcích vůči železnici.

A dále - jestliže se to nepodařilo tehdy, v prostředí na první pohled příznivém pro tyto změny, podaří se to vůbec někdy?

Jsme na půdě CEPu. Ptejme se tedy nejen po ekonomických souvislostech, ale též po politických. Proč se nezdařily snahy o transformaci drah? Do jaké míry se jedná o problém ekonomický, do jaké míry politický? Jaké vůbec jsou politicko - ekonomické determinanty možných změn?

Jednoduchá, často tradovaná odpověď zní: transformace se nepodařila díky obrovské síle odborových svazů na železnici, které trvají na zachování současného modelu drah - tedy unitární, státní železnici. To je jistě pravda, nepochybně to však není pravda celá. Museli bychom se ptát, zda bylo nutné, aby odboráři získali tak nemírnou politicko - mediální moc, zda je až panický strach z jejich hlavní zbraně - stávek, opravdu na místě, zda odbory jsou skutečně

tou jedinou silou, která se neztotožňuje s představou nového pojetí organizace železniční dopravy, atd., atd.

Zajímavý by byl v této souvislosti i pohled do Evropy. Tržně konformní transformace ve smyslu doporučení komise EU „K oživení železniční dopravy“ byla důsledně provedena prakticky jen ve Velké Británii, v době kdy zde ještě vládla euforie z potlačení moci zájmových skupin vládou M. Thatcherové. V ostatních zemích EU je doporučený proces nejružnějším způsobem modifikován, vždy však směrem ke změkčování podmínek a ojedinělé nejsou ani hlasy vyzývající k opuštění těchto vizí.

Nejsme tedy sami, kdo přešlapují na místě. Podívejme se nyní letmo na historii dosavadních pokusů o reformu naší železnice. Možná zde najdeme odpovědi na naše otázky.

První je datován léty 93 - 95. Reformátoři byli vedeni jediným cílem - co nejrychleji rozbít monolitní strukturu železnice a k jednotlivým segmentům přiřadit konkrétní vlastníky, tedy vytvořit i na železnici standardní tržní prostředí. S touto představou byly koncipovány i zákonné normy - zákon o ČD, který patrně vyhovuje procesu rychlé privatizace (už méně běžnému řízení firmy) a zákon o drahách, který byl a stále je velmi progresivní (i z evropského hlediska) co se podnikání na železniční síti týče. **Pro tehdejší reformátory byl transformační cíl vším, okamžitá situace podniku ničím.** Reformní cíle měly absolutní přednost před každodenní realitou. Mělo to svou logiku - při představě, že v historicky kratičké době nebude stotisícový podnik existovat. Proto byly důsledky krachu reformy tak fatální a dlouhodobé.

A příčiny neúspěchu? - reforma začala příliš pozdě, v době, kdy se transformační nadšení ze společnosti rychle vytrácelo. Kyvadlo se začalo vracet. Toho se umně chopili odpůrci změn - a nebyli to jen odboráři (kteří navíc využili historicky tradovaných představ o nepostradatelnosti železnice pro chod národního hospodářství byť na jediný den).

Po více než roce přešlapování a ústupku přišla stávka jako blesk z čistého nebe. Její vyvolání bylo naprosto nesmyslné, protože odbory získávaly do té doby jeden bod za druhým. Z vnějšího pohledu stávka skončila vítězstvím odborářů, přičemž zvlášť hořký podtext měla jistě rána do zad ze strany koaličního partnera.

Pětidenní stávka však ukázala něco, co nešlo zjistit jinak než v praxi - totiž že bez železnice to jde také. S výjimkou několika málo specifických výrob, které by však byly řešitelné také, byla-li by k dispozici určitá časová příprava. To jsme předtím nevěděli. Teď to již víme a můžeme mít méně strachu. Alespoň někteří.

Práce na reformě se po skončení stávky rozběhly velmi rychle. Je to paradoxní, ale bylo to tak.

Rozdíl oproti prvnímu pokusu -

1. Méně radikalismu - rezignace na cíl provést celou transformaci v jednom kroku
2. Úsilí nejen o dosažení transformačních cílů, ale také o zlepšení okamžité ekonomické situace podniku

Jistě, byli jsme opatrnější a ostražitější. O rozdělení celého podniku a privatizaci veškeré dopravy jsme mluvili jen v náznacích. Prvním postupným cílem byla privatizace regionálních tratí a ekonomická konsolidace podniku. Nikoliv nevýznamná byla pro nás otázka transakčních nákladů.

Schválení tohoto konceptu vládou v srpnu roku 1997 bylo krokem, který mohl postupně naplnit vize první „generace“ reformátorů v praxi.

Změna vlády v lednu 1998 však znamenala příchod období postupných ústupků. Setrvačností sice ještě došlo alespoň k pronájmu několika tratí, avšak v květnu na zámku v Sobotíně, při příležitosti zprovoznění další privátní tratě (zvláště pikantní) došlo k dohodě mezi tehdejším ministrem a šéfem odborů o ukončení projektu privatizace regionálních tratí.

Nástup vlády ČSSD pak znamená vítězství úplně jiné koncepce - té první. Po téměř roce je toho markantní ukázkou návrh zákona o „transformaci ČD“, který není ničím jiným než pokusem o zachování unitární železnice a zároveň vyvolání zdání, že s problémovým podnikem se přeje jen něco, ve smyslu tržní transformace, dělá.

Krátký exkurz do historie dosavadních pokusů dává zřejmě jednoznačnou odpověď na naše otázky pátrající po spojitosti s politikou -

**Ize po tom všem ještě pochybovat, že zápas o podobu naší železnice je primárně otázkou politické vůle?**

Na závěr. Co bude dál?

Snad nikdo nevěří, že by stávající model mohl dlouhodobě přežít. Respektive mohl, pokud by vláda byla ochotna sanovat ztráty do libovolné výše. Na to nemá a nebude mít (naštěstí) prostředky. **Hospodářská situace dřív nebo později donutí politiky, aby postupovali v souladu s ekonomickou realitou, nikoliv proti ní.**

Transformace tedy nastane, navzdory politikům (včetně těch odborových), kteří ve jménu zachování té „správné“ železnice snižují každým dnem pasivní rezistence šance dráhy přizpůsobit se kapitalistické konkurenci a přežít. Každý den odkladu totiž znamená větší a větší zabředání do bahna bezvýhodnosti a o to těžší a bolestnější bude vyprošťovací proces.

Jestliže při prvním pokusu si reformátoři mohli dovolit věnovat své snažení téměř pouze reformním cílům, při druhém dějství nezbylo než věnovat značné úsilí sanaci státního podniku, neměl-li se rozpadnout před očima a měl-li být řízeně a postupně transformován. Současný vývoj nasvědčuje, že třetí pokus se bude - svou rychlostí a důrazem na změny - spíše podobat tomu prvnímu. Bez ohledu na výši transakčních nákladů, nejen finančních, ale i sociálních a dopravně - technických. **Protože dopravní trh nepřeje státně byrokratickým konceptům z éru dávno minulých a na udržování skanzenu nejsou peníze. Čas, který mohl být tlustým, změkčujícím polštářem vždy bolestivých změn byl - bohužel - promarněn.**

**CEP**  
**CENTRUM**

---

**PRO EKONOMIKU A POLITIKU**

CEP je občanské sdružení založené a zaregistrované na podzim roku 1998. Jeho ambicí je stát se kvalitním českým institutem pro ekonomická a politická studia. Cílem CEPu je šíření a podpora idejí svobodné společnosti a tržního hospodářství a šíření a podpora myšlenek velkých osobností liberálního myšlení. V čele CEPu stojí správní rada, kterou tvoří profesor ekonomie Václav Klaus, profesor medicíny Vratislav Schreiber a senátor Richard Salzmann.

Myšlenka Centra pro ekonomiku a politiku se zrodila na jaře roku 1998, tedy v období obrovského zpochybnění základních liberálních myšlenek a postojů. Hlavní náplní činnosti CEPu je pořádání pravidelných seminářů, vydávání publikací a distribuování pravidelného bulletinu.

Centrum pro ekonomiku a politiku je subjektem nezávislým na politických stranách a nehodlá být od politických stran jakkoliv 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

číslo účtu: 19-2304260257/0100

IČO: 68402091