

Vydává Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd ve spolupráci s Českou národní bankou a Ministerstvem financí ČR prostřednictvím A.L.L. production, s. r. o., Praha

© UK Praha, Fakulta sociálních věd

Adresa redakce: Vinohradská 49
120 74 Praha 2

tel.: (02) 22 25 00 36 nebo: (02) 215 93 171

fax: (02) 22 25 04 62

e-mail: red.fau@iol.cz

http://web.iol.cz/fau

Šéfredaktor: Doc. Ing. Zdeněk Tůma, CSc.

Výkonná redaktorka: Mgr. Renata Nováková

Published by Charles University, Prague, Faculty of Social Sciences, in cooperation with the Czech National Bank and the Ministry of Finance of the CR, through the A.L.L. production, Ltd., Prague

© Charles University, Prague, Faculty of Social Sciences

Editor's Office: Vinohradská 49
120 74 Prague 2
Czech Republic

Editor in Chief: Zdeněk Tůma

OBSAH

Josef TOŠOVSKÝ: Česká ekonomika na přelomu 20. století 629

Lubomír MLČOCH: Postsuverenní stát v situaci nedokončené transformace 635

Jaruše KRAUSEOVÁ – Petr MAREK: Výsledky restrukturalizace podniků v ČR 648

Semináře ČSE

Tomáš HOLUB: Teorie a praxe přímých zahraničních investic 670

Recenze

Irena JINDŘICHOVSKÁ – Zdenek Sid BLAHA: Kapitálové investice a finanční rozhodování (H. Levy – M. Sarnat) 674

Daňové judikáty

Výběr ze soudních rozhodnutí ve věcech daní č. 23–24/99 677

Informace pro čtenáře 684

Uprostřed čísla:

Quarterly Economic and Fiscal Bulletin of the CR No. 20

CONTENTS

Josef TOŠOVSKÝ: The Czech Economy at the Turn of the Century 629

Lubomír MLČOCH: The Czech Post-Sovereign State in the Era of Incomplete Transition 635

Jaruše KRAUSEOVÁ – Petr MAREK: Industrial Restructuring in the CR 648

CSE Seminars

Tomáš HOLUB: Foreign Direct Investment: Theory and Practice 670

Book-Review

Irena JINDŘICHOVSKÁ – Zdenek Sid BLAHA: Capital Investment and Financial Decisions (H. Levy - M. Sarnat) 674

Tax Judicial Decisions

Abstract from Court Decisions Concerning Taxation No. 23-24/99 677

In the middle of this issue:

Quarterly Economic and Fiscal Bulletin of the CR No. 20

*Autorská práva vykonává vydavatel (viz § 4 zák. č. 35/1965 Sb. ve znění změn a doplňků). Užití části nebo celku publikovaných textů – vč. publikovaných zpracovaných znění judikátů –, rozmnožování a šíření jakýmkoli způsobem (zejména mechanickým nebo elektronickým) bez výslovného svolení vydavatele je **zakázáno**.*

Ediční kruh: Doc. Ing. Aleš Bulíř, MSc., CSc., Ing. Petr Dvořák, Ing. Věra Kameníčková, CSc., Doc. Ing. Evžen Kočenda, PhD., Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc., Doc. Ing. Karel Půlpán, CSc., Ing. Ondřej Schneider, PhD. (předseda), Ing. Miroslav Singer, PhD., Mgr. Kateřina Šmídková, PhD., Doc. Ing. Zdeněk Tůma, CSc., Doc. Ing. Miloslav Vošvrda, CSc.

Redakční rada: Doc. Ing. Aleš Bulíř, MSc., CSc., PhD. Zdeněk Drábek, Ing. Petr Dvořák, Gabriel Eichler, Ing. Michaela Erbenová, PhD., Ing. Milena Horčicová, CSc., Ing. Miroslav Hrnčíř, DrSc., Prof. Ing. Kamil Janáček, CSc., Ing. Tomáš Ježek, CSc., Ing. Jiří Jonáš, Ing. Jan Klacek, CSc., Ing. Ivan Kočárník, CSc. (předseda), Ing. Jiří Kunert, Ing. Pavel Kysilka, CSc., Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc., Ing. Jan Mládek, CSc., Prof. Ing. Lubomír Mlčoch, CSc., Ing. Jiří Pospíšil, Doc. Ing. Zbyněk Revenda, CSc., Ing. Pavel Štěpánek, CSc., Doc. Ing. Zdeněk Tůma, CSc., Doc. Ing. František Turnovec, CSc., Prof. Dr. František Vencovsky, Prof. Ing. Karol Vlachynský, CSc.

Postsuverénní stát v situaci nedokončené transformace

Lubomír MLČOCH*

1. Úvod

Cílem této stati je zamyšlení nad rolí českého státu na přelomu století a tisíciletí v situaci nedokončené ekonomické transformace. Aby nedošlo k nedorozumění: autor se necítí být odborníkem na mezinárodní vztahy ani na mezinárodní právo; o státní suverenitě bude řeč v rámci institucionální ekonomie („institutional economics“) a konstituční ekonomie („constitutional economics“). Oněmi definičními znaky státu, které budou předmětem našeho zájmu, jsou svrchovanost státu ve vybírání daní na jeho výsostném území, zákonodárná pravomoc ve stanovování „pravidel hry“, podle nichž funguje ekonomika, a koercivní (donucovací) moc státu v sankcionování porušování stanovených pravidel. Nezávislost státní moci na jakékoli jiné moci – suverenita – je v ekonomickém slova smyslu vždy jen relativní; cílem stati je však poukázat na to, že – zejména v průběhu minulého desetiletí – se v celosvětovém měřítku projevují zesílené tendence, které znamenají další relativizaci státní suverenity, a to dokonce i u států daleko větších a ekonomicky silnějších, než je Česká republika.

Autor ještě donedávna zastával názor, že východiskem z nedokončené, formálně pojaté, špatně pochopené, a dokonce zneužitě české transformace je nevyhnutelně vynucená perioda „opakovaného“ státního kapitalismu, smíšené ekonomiky („mixed economy“), kterou vyspělé západoevropské země už mají za sebou.

Potřeba vyjasnit si možnou roli státu v takové koncepci mne přivedla k hlubšímu a obecnějšímu teoretickému studiu tématu. To pak spolu s praktickou zkušeností výkonu funkcí státu u nás v uplynulém roce mne přivedlo k radikálnímu přehodnocení mé vlastní koncepce.

2. Historický komparativní exkurz

Stát je pro jakékoli úvahy o ekonomickém rozvoji samozřejmým rámcem: ať už jde o hospodářské, sociální či politické dějiny, anebo o hospodářskou strategii a politiku do budoucna. To je jen potvrzením silné hypotézy Douglassa Northe, že lidstvo si ve svém dějinném vývoji zvolilo ze dvou zel – tj.

* Prof. Ing. Lubomír Mlčoch, CSc. – děkan Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze
Autor je zavázán za podporu ze strany Open Society Support Foundation v rámci Group Research Support Scheme Grant No: 1595/215/1998.

mezi organizovaným násilím státu a anarchií – to menší, tedy stát, a že „každé právo je lepší než žádné právo“.

Za posledních 200 let bylo možné – až donedávna – pozorovat trvalý, postupný vzestup role a vlivu státu na hospodářství. Zatímco „minimální stát“ z období „laissez-faire“ se omezoval na roli „nočního hlídače“, garanta práva a spravedlnosti, vnitřní a vnější bezpečnosti svých občanů, pak sociální stát, stát blahobytu („welfare state“) o století později se již považoval za nevyhnutelný komplement trhu, aktivně zasahoval do hospodářství, dokonce sám podnikal. V této etapě došlo k poznání, že nestačí vytvářet všeobecné podmínky pro fungování trhu, že soutěž v sobě obsahuje sebedestruktivní síly a že trh, pokud je ponechán sám sobě, soutěž zničí.

V průběhu století role a váha státu enormně vzrostly: zatímco podíl státního rozpočtu na národním důchodu v Anglii kapitalismu volné soutěže činil několik málo procent, v Německu či Švédsku 70. a 80. let tohoto století se tentýž ukazatel vyšplhal na více než 50 %. A nejen to: pozvolná, „plíživě-evoluční“ rozpinavost státu ve svobodných západních společnostech měla v zemích, kde převládaly totalitní politické systémy, dokonce své maligní formy: nacistický dirigismus státu nad zkartelizovaným trhem v Německu a „reálný socialismus“ v zemích sovětského bloku, kde se stát již pokusil o úplnou dominanci nad trhem likvidací instituce soukromého vlastnictví.

80. léta 20. století znamenají v tomto vztahu státu a trhu průchod inflexním bodem.

Nejprve je ve vyspělých západních zemích zahájením procesu deregulace a privatizace demontována smíšená ekonomika, stát je vytěsňován jako vlastník a podnikatel a sociální tržní hospodářství prochází nutnou reformní a zetiřhlovací kúrou. Ačkoliv nebylo dosaženo nijak výrazného snížení podílu státních rozpočtů na národním důchodu, proměnilo se klima a logika vztahů a v každém případě je role státu v ekonomice již za zenitem své moci.

Poté se rozpadá blok reálného socialismu a zahájený proces ekonomické transformace na začátku 90. let je podřízen hlavním strategickým cílům: liberalizaci cen, odstátnování a privatizaci. Liberální doktrína se opíjí eschatologickými pocity globálního světového vítězství a její principy jsou považovány za univerzálně platné – i pro bývalé socialistické země, bez ohledu na to, že je tyto celosvětové tendence zastihly ve zcela odlišném východisku a ve „fázovém posunu“ o několik desetiletí zpět oproti západní Evropě.

Odstátnění v našich českých poměrech mělo zčásti formální a jen zdánlivý charakter – jak jsem se už od počátku snažil postihnout ve svých kritických rozbořech ekonomické transformace a privatizace. Tam, kde došlo k privatizaci klasické a ke vstupu zahraničního kapitálu, získával stát dodatečné zdroje a odstátnování samotné poskytovalo „palivo“ pro pokračování v cestě, jejíž slabiny se musely dříve či později odhalit. Relativně nízké zadlužení státu navenek i nízké vzájemné zadlužení v podnikové sféře na počátku transformace spolu se zdroji získanými „odlehčováním“ majetku státu vedly k odkládání skutečného řešení restrukturalizačních problémů.

Tak se stalo, že teprve vzápětí poté, kdy byla transformace prohlášena „v zásadě za ukončenou“, slabost státu vyvstala s plnou náležitostí. Potvrdilo se, že státu se podařilo odpoutat se z ekonomiky jen zčásti a jen zdánlivě a že přitom na dokončení skutečné transformace a restrukturalizace se mu již nedostává zdrojů. Co si počít v takové situaci? Toť otázka, jejíž řešení se nedá oddělit od obecnějších procesů oslabování suverenity státu, jichž jsme svědky v nejmodernější historii.

3. Oslabování suverenity států: globální příčiny a projevy

Rozpad SSSR a komunistického bloku vedl k dezintegraci někdejších státních útvarů, politická destabilizace v řadě oblastí (střední Asie, Balkán) znamenala selhání základních funkcí státu a v důsledku toho chaos, rozvrat, války etnické i občanské. Smutné sociální experimenty prokázaly to, co již předtím zažily jiné kontinenty jako důsledek dekolonizace: zkušenost, že stát může být velkým zlem, ale bez fungující státní moci propuknou nutně zla horší a ekonomika strádá nedostatkem řádu, rozvratem.

Současně s tím je začátek 90. let spojen s celou řadou projevů rostoucí globalizace světového hospodářství, s postupující proměnou fungování kapitálových trhů ve světovém měřítku. Zatímco klesá státní pomoc bohatých zemí zemím třetího světa, rostoucí soukromé kapitálové investice více než kompenzují tento úbytek finančních zdrojů pro rozvojové projekty v zemích jihovýchodní Asie, Latinské Ameriky a jinde. Podíl spekulativních kapitálových transakcí se dále zvyšuje, jejich velikost roste daleko rychleji než přímé investice a joint ventures a o dva řády rychleji než samotná reálná ekonomika. Světový finanční systém je stále propojenější, stále dynamičtější, ale také stále křehčí a zranitelnější.

Váha velkých nadnárodních korporací a obřích soukromých investorů mění tvář světa. Státy přestávají mít suverénní kontrolu nad svým územím již i jen v důsledku rozmachu dopravních, informačních a komunikačních technologií, jejichž sítě opřádají dnes celý svět. Kdysi tradiční domény státu – pošty a telegrafy – jsou privatizovány a státy z povahy věci ztrácejí kontrolu nad těmito službami.

Pro tradiční národní státy plynou z těchto globálních, celosvětových trendů závažné důsledky. Tyto důsledky jsou rozmanité, leč jedno mají společné: znamenají omezování skutečné ekonomické suverenity národních států. Pokusme se klasifikovat tyto nové jevy do pěti okruhů:

1. logika fungování světových kapitálových trhů,
2. působnost nadnárodních celosvětových institucí,
3. regulace ze strany integračních seskupení,
4. váha velkých nadnárodních korporací,
5. vnitřní logika konzumní společnosti a eroze občanství.

3.1 Logika fungování světových kapitálových trhů

Již nastíněné proměny ve fungování světových finančních trhů znamenají, že státy se musejí účastnit celosvětové soutěže o příliv kapitálových investic: země, regiony, ba celé kontinenty jsou ohroženy ztrátou zájmu kapitálu, neatraktivností investování, „ztrátou důvěry“ kapitálu. „Kdo chvíli stál, již stojí opodál,“ řečeno s Janem Nerudou, a žádný národní stát si nemůže dovolit přepych vyloučení, exkluze ze světových obchodních a finančních transakcí. Neboť marginalizace, vytlačování na okraj, postihuje nejen slabé jednotlivce, minoritní etnika, ale celé země a kultury.

V zájmu úspěšnosti v této celosvětové soutěži o alokaci kapitálu jsou národní státy nuceny dělat vše pro zvýšení své vlastní atraktivity. Zatímco řada příznivých charakteristik pro atraktivitu investování je nesporně i nejvnitřnějším zájmem národních států (politická stabilita, důvěryhodnost a dobrá finanční disciplína obchodních partnerů, standardy etiky v podni-

kání), soutěž nutí státy i ke konkurenčnímu podbízení se ve výši daňové zátěže, sociálních dávek, v poskytování úlev potenciálním investorům. To podvazuje příjmové strany státních rozpočtů a může ve svých důsledcích vést k vynucené, přílišné redukci výdajové stránky státních rozpočtů, k „podsocializaci“ společnosti a k podvazování zdrojů pro budoucnost, výdajů na školství, vědu, kulturu...

Jiným důsledkem logiky fungování mezinárodních kapitálových trhů pro národní státy je zvýšené riziko finanční destabilizace, náhlá propuknutí finančních a měnových krizí. I daleko větší a ekonomicky silnější země, než je Česká republika (Velká Británie, Mexiko, Japonsko...), se přesvědčily, že jejich devizové rezervy jsou ke krytí možných rizik vzniku náhlých propadů důvěry nedostatečné. Mocní spekulativní investoři jsou s to svým počínáním ohrozit ekonomiku národních států. Ekonomická nezávislost těchto států se tak může stát hříčkou v „atmosféře kasina“, která vede expektace spekulativních investorů.

Není účelem této stati zabývat se možnou terapií v této oblasti – čtenáře odkazuji na literaturu (Soros, 1998; Dembinski, 1998). Omezíme se pouze na konstatování, že postsuverénní státy mají mnohem méně stupňů volnosti ve svých politikách daňových, rozpočtových i měnových, než měly dříve.

3.2 Působnost nadnárodních celosvětových institucí

Nadnárodní celosvětové organizace, jako jsou Světová banka, Mezinárodní měnový fond, OECD, WTO, ale také NATO, uplatňují své doktriny, formulují koncepce, publikují expertní analýzy a doporučení pro vlády a národní banky postsuverénních států a mají dostatek ekonomického i politického vlivu na to, aby cestami formálními i neformálními přivedly vlády národních států k respektování svých doktrin.

Je jen přirozené, že vyjednávací síla národních států pro negociace s těmito nadnárodními institucemi je přímo úměrná ekonomické síle těchto národních států. USA či Spolková republika Německo se mohou v tomto světě cítit stále dostatečně suverénní, ale země typu a velikosti České republiky nemohou mít při snahách o uplatnění své státní suverenity velké ambice. Bylo a zůstává první povinností politiků a ekonomů malého transformujícího se národního státu pokoušet se v dialogu se zástupci těchto institucí o uplatnění svých důvěrných znalostí domácí situace, avšak zkušenost ukazuje, že možnosti korekce v tomto směru jsou jen omezené.

Tato „omezená suverenita“ zejména malých národních států může mít důsledky jak negativní, tak pozitivní. V prvních letech ekonomické transformace hrozilo riziko sčítání negativních efektů: mylné koncepce a analýzy málo podložené skutečnou znalostí situace v mikrosféře a neporozumění pro potřebu sociálního ukotvení nových institucí – a to na straně domácích konceptorů privatizace i jejich zahraničních poradců – vedly k přijímání závazků, jejichž plnění je pak v neprospěch malé země (příklady: přílišná liberalizace kapitálového účtu, předčasný vstup do OECD...). Na straně druhé však poučenější a zasvěcenější doporučení ze strany mocných nadnárodních institucí mohou napomoci malému národnímu státu k důslednějšímu reformování institucí, jemuž by jinak překážely mocné vnitřní kompaktní zájmové skupiny, jimž standardní poměry „nevyhovují“ (příklad: reformování institucí kapitálového trhu).

Je jednoznačně optimistickým zjištěním konstatování, že Světová banka i MMF jsou s to přinejmenším implicitně vyvodit poučení ze svých vlastních

minulých omylů a v jednotlivých případech dokonce explicitě přiznat podíl těchto svých institucí na chybách transformace v postsocialistických zemích (viz příspěvek Josepha Stiglitze, hlavního ekonoma Světové banky, na její letošní konferenci o rozvojitých ekonomikách).

Souhrně řečeno, „omezená suverenity“ malého národního státu, omezená ze strany nadnárodních institucí, nemusí být nutně v neprospěch „národního“ státu.

3.3 Regulace ze strany integračních seskupení

Regulace ze strany integračních seskupení je typická pro Evropskou unii, ale integrační snahy existují i na jiných kontinentech. Integrující se národní státy se dobrovolně vzdávají části své národní suverenity ve prospěch seskupení, a to úměrně hloubce integrace (celní unie, jednotný vnitřní trh, měnová unie...).

Samotné rozhodnutí o snaze připojit se v budoucnu k Evropské unii znamená již nyní vážné sebeomezení národní suverenity; kandidáti budoucího členství musejí počítat s tím, že Brusel se bude vyjadřovat k průběhu přípravy na přijetí za člena EU, že nás bude „známkovat“, kritizovat a hrozit odkladem přijetí či jinými sankcemi. Toto konstatování neznamenaá z mé strany žádné zpochybňování strategie vstupu České republiky do Evropské unie, ale jen a jen vyvození vnitřních logických konsekvencí z tohoto kroku.

Harmonizace našich zákonů s legislativou Evropské unie je pak typickým příkladem toho, že suverénní stát se dobrovolně omezuje v pravomoci stanovovat „pravidla hry“, podle nichž má fungovat hospodářství. Jakkoli i v tomto směru je nezbytné vysvětlovat úředníkům v Bruselu specifičnost naší opožděné se transformující ekonomiky, jakkoli nepříjemné může být dosud formálně suverénnímu státu vměšování se do záležitostí revitalizace našich velkých podniků, restrukturalizace českého hutnictví či zemědělství, i v tomto směru bych pozitivně hodnotil především tlak ze strany Evropské unie směrem ke standardizaci našich právních institucí, a to jako vnější pomoc vůči domácím kompaktním zájmovým skupinám, které nemají zájem na fungování právního řádu a kterým vyhovuje domácí džungle. A které dosud – v souladu s poznatky konstituční politické ekonomie – mají tendenci své vlastní úzce partikulární ekonomické zájmy vtělovat do úpravy právních institucí, a to i za draze zaplacené ztráty na výkonnosti české ekonomiky. Naléhavě potřebujeme – v pojmosloví zavedeném D. Northem – přejít konečně od státu převážně „kořistnickému“ ke státu převážně „smluvnímu“, státu, který formuluje a vynucuje své vlastní zákony především ve prospěch společného dobra svých konstituentů a daňových poplatníků.

3.4 Váha velkých nadnárodních korporací

Evoluce organizačních struktur (multidivizionální formy, konglomeráty), pokračující fúze a růst koncentrace kapitálu v celosvětovém měřítku, to vše pokračuje v 90. letech se zesílenou intenzitou. Velké nadnárodní korporace (multinationals) znamenají velikostí svého kapitálu, objemy ročních obrátů i transkontinentální působností nové výzvy pro národní státy, zvláště pro státy malé.

Vyjednávací síla těchto korporací je v poměru ke státním rozpočtům malých států taková, že politické síly demokraticky zvolených představitelů se dostávají pod silné ekonomické tlaky těchto gigantů. Čím je formálně su-

verénní stát menší a s čím většími rozpočtovými schodky se potýká, tím v slabší je pozici při vyjednávání s mocnými – v zájmu politické stability či k odvrácení hrozby masové nezaměstnanosti v regionu vychází vstřícným požadavkům, přebírá na sebe staré dluhy a závazky, poskytuje finanční garance a zavazuje se k „daňovým prázdninám“ či jiným úlevám, jen aby si mocné nadnárodní korporace naklonil.

Toto konstatování o „poměru sil“ mezi malým „suverénním“ národním státem a nadnárodními korporacemi není opět z mé strany žádnou argumentací v neprospěch snah vlády o hledání a nalézání velkých strategických partnerů; nechci tím zpochybnit naprostou potřebu uchytit se do strategických aliancí velkých světových korporací. Neboť když se taková aliance podaří, je domácí průmysl zachráněn, v minulosti naakumulovaná lidská zkušenostní a profesionální aktiva obohacena a na vypluvší vlajkovou loď se mají šanci napojit celé sítě domácích subdodavatelů. Velké nadnárodní korporace s sebou přinášejí manažerské znalosti a dovednosti, procedury a standardy profesionální a etické, dodávají a pomáhají vychovávat tak potřebné a tolik scházející průmyslové vůdce. „Private ordering“, řád trhu rodící se evolucí „zdola“, získává vstupem takového strategického investora mocný impuls a země tápající na cestě k právnímu řádu získává – již jen ekonomickou silou takového partnera – velkou pomoc. I naše česká zkušenost potvrzuje, že obchodní, platební a finanční disciplína firem participujících v síti navěšené na mocného finalistu se může kultivovat účinněji než samotným působením dosud špatně fungujícího právního rámce malého transformujícího se národního státu.

Postsuverénní stát se musí ucházet o přispění nadnárodních korporací při budování rodícího se hospodářského a právního řádu a sankcionování jeho porušování.

3.5 Vnitřní logika konzumní společnosti a eroze občanství

Globalizace světových trhů má závažné kulturní a civilizační důsledky. Na jedné straně se obrovsky rozšiřují potenciály spotřebitelských preferencí a výběrů, na straně druhé dochází k narušení rovnováhy ve vícedimenzionálním sebepochopení člověka samotného.

Trhy reflektují pouze efektivní poptávku a mají tendenci redukovat člověka na pouhého spotřebitele; jeho důstojnost zpracovávají psychologicky důmyslnou reklamou, která se ze „suverénního spotřebitele“ (na němž staví hlavní proud teorie) snaží učinit infantilního otrocka jeho vlastních vášní, kterému hrozí, že bude vždy vnitřně nespokojen, neboť jablíček ze stromu pokušení je exponenciálně rostoucí počet a on ani nemá šanci všechna okusit...

Antropologie globální tržní ekonomiky je velmi agresivní a má rostoucí tendenci podemílat rozmanité kulturní, náboženské a civilizační diverzity a homogenizovat kultury v jedinou kulturu všezahrnujícího a všemocného trhu. Tento proces je vnitřně rozporný: na straně jedné je z logiky tržní ekonomiky nevyhnutelný, na straně druhé však – eo ipso – tržní ekonomika tím podemílá duchovní, morální a civilizační kořeny, z nichž vyrostla, v nichž je stále ještě ukotvena a bez nichž je ohrožena ztrátou řádu. Peníze jako univerzální prostředek k uspokojení neuspokojitelných potřeb a přání se stávají předmětem obsese, posedlosti. „Kapitalismus vytváří kritický rámec myslí, který poté, kdy zničil morální autoritu tolika jiných institucí, obrací se nakonec sám proti sobě.“ (Joseph Schumpeter)

Jednou z těchto institucí, jejichž morální autorita je předmětem zdrcující

kritiky a dehonestace v posledních dvou dekadách, je stát sám. Ne snad že by si o tuto kritiku a ztrátu cti stát sám neřekl svou plíživou byrokratizací ekonomického života, nefunkčností a rostoucím apetitem minulých desetiletí. Avšak soudobé kyvadlo tohoto historicky nejvýkonnějšího, leč naneštěstí inherentně nestabilního hospodářskopolitického řádu se při proplouvání mezi Scyllou všemocné státní byrokracie a Charibdou bezbřehého liberalismu nebezpečně blíží skaliskům destabilizace řádu. Hrozí riziko, že při kritice postsuverénního státu bude s vaničkou vylito i dítě.

Jedním z nejvýznamnějších projevů dominance trhu nad člověkem, který není a nemůže být jen „homo oeconomicus“, ale musí být i „homo politicus“ a „civis“ (občan), je skutečnost, že moc ekonomická má tendenci přesahovat do moci politické, a to prostředky stále nevybíravějšími. Jsme svědky postupující krize občanství, klesá vliv a role masových politických stran, stoupá nezájím lidí o věci politické. Eroze pocitu občanství se projevuje v klesajícím zájmu o věci veřejné, je zpochybňován samotný koncept společného dobra, na němž vyrostla euroamerická civilizace díky starořecké a křesťanské tradici. V důsledku toho klesá ochota „občana-spotřebitele“ přispívat na společné dobro, ochota platit daně. Transakční náklady na monitorování daňových poplatníků a vymáhání daní stále rostou. Leč tam, kde stát ztrácí schopnost vybírat a vymáhat daně, přestává být – z definice, jak státu rozumí institucionální ekonomie – státem. Radikální liberálové a anarchisté pravicoví i levicoví – kupodivu společně a bez ohledu na to, zda se nacházejí na pravém, či levém křídle politického extremismu – tak podléhají pokušení vzdát se civilizační zkušenosti, jež přivedla lidstvo k volbě „pro stát“.

Jiným projevem oslabení síly národního státu v důsledku klesající ochoty k solidaritě je růst regionalizmu. Lombardie neochotná přispívat na Calabrii dokonce i za cenu úvah o opuštění státního celku Itálie je jedním z příkladů, ale dezintegrační síly tohoto původu stály patrně i za rozpadem někdejší Jugoslávie (rozdíly v ekonomické úrovni mezi Slovinskem a Chorvatskem na straně jedné a Bosnou a Černou Horou na straně druhé).

Známy americký myslitel Michael Novak přišel s obrazem moderní společnosti, která stojí na třech pilířích, jímž jsou tržní ekonomika, politická demokracie a morálně-kulturní systém společnosti. Jen vzájemná rovnováha těchto tří „subsystémů“ je funkční a slibuje další vějíř rozvojových příležitostí do budoucna. Dnešní perioda postsuverénního státu a chřadnoucí občanské společnosti je typická narušením rovnováhy těchto subsystémů: oslabená parlamentní demokracie a oslabené morálně-kulturní podloží společnosti nejsou s to držet krok s hypertrofií expanzivní tržní ekonomiky. Suverenita státu je tak ohrožována nejen „zvenčí“, ale i „zevnitř“. V této souvislosti je namístě varování, jež vyslovil Jan Pavel II. v sociální encyklice „Centesimus annus“ právě při zahájení procesů společenské a ekonomické transformace v bývalých socialistických zemích (1991): „Jak dokazuje historie, demokracie bez hodnot se snadno mění v otevřenou či skrytou diktaturu.“

I nejstarší, nejstabilnější a nejsilnější národní státy, státy v nichž parlamentní demokracie funguje, i tyto země se v epoše postsuverénních států dostávají do situace, kdy nejsou s to zajišťovat to, co dříve: soukromé i veřejné bezpečí občanů a jejich vlastnictví. Roste zločinnost na ulicích a sílí volání po vládě zákona a veřejného pořádku. Signifikantní je v této souvislosti titul nedávno vyšlé francouzské publikace „Etika, anebo chaos?“ (Dherse – Minguet, 1998). Jevy tohoto druhu jsou samozřejmě daleko vážnější v transformujících se ekonomikách, kde dosud hypertrofovaný, avšak

přesto slabý stát ztrácí svou suverenitu zevnitř: světy mafií a zločinu disponují nakonec většími zdroji než stát sám. Pro pořádek nutno uvést, že český postsuverénní stát na tom není ještě nejhůře: směrem na východ Evropy a na Balkán jsou státy ještě méně suverénní i v tomto vnitřním smyslu.

4. Český stát na konci (století): suverenita oslabená vlastními chybami

Na přelomu roků 1995/96 jsem pro měsíčník *Listy* napsal studii „Privatizace a hospodaření státu“. Dovolte mi malý citát jako úvod k této subkapitole: „[...] s pokračující privatizací státního majetku se sice daří dávat onomu jinak nepochybně zdravému principu vyrovnaného státního rozpočtu alespoň navenek, což jeho jest, ale současně se stále více přibližuje okamžik, kdy již zdroje státního majetku vyschnou a běžná vydání, sanace starých (i novějších) dluhů a případné restrukturalizace podniků, jež se nepodařilo zprivatizovat a jejichž zánik se přesto ukáže jako nežádoucí, nebude z čeho hradit. Optimista – a tím musí být každý politik, který je ve vládě – řekne, že v tomto okamžiku již ani žádných dalších finančních zdrojů nebude zapotřebí, že transformace a restrukturalizace hospodářství budou v tomto čase již opravdu definitivně za námi a že uvolněné síly zprivatizované ekonomiky budou již natolik dynamické, aby na vše, co bude zapotřebí [...], stačily jen příjmy státního rozpočtu [...]“

Po čtyřech letech je nabíledni, že politik-optimista se ve svých očekávaních hrubě mylil... Budoucí politik-realista počítá i se skeptickým koncem „české cesty“ privatizace: „Jestliže noví domácí vlastníci z jakýchkoli možných důvodů neuspějí, podniky (jen ty perspektivní ovšem) se tak jako tak dostanou do rukou zahraničních investorů, ale za cenu daleko vyšších transakčních – nebo spíše sociálních – nákladů: konkrétně za cenu nižšího výnosu z privatizace pro vládu a pro zemi jako takovou, za cenu prodloužení procesu druhotné restrukturalizace vlastnických práv, v jejímž důsledku dojde dočasně k vyšší míře nezaměstnanosti a k hlubšímu propadu outputu a důchodu, k hlubšímu deficitu obchodní a platební bilance atd. Navíc proces hystereze dotyčných podniků zahrnující zhoršení jejich výrobního aparátu a pracovní síly může dojít v důsledku prodloužení restrukturalizačních procesů mnohem dál a může přinést dodatečné vícenáklady a nevratné absolutní ztráty[...]“ (Mertlík, 1998, s. 136)

Stalo se; a tak je český postsuverénní stát na konci století ještě méně suverénní, než by musel býval být, a to v důsledku chybné „české“ cesty privatizace a transformace vůbec. V hospodaření státu během transformace došlo ke „zbavení se“ již převažující části národního majetku – aktiv státu –, aniž by bylo dosaženo adekvátně převažující restrukturalizace zprivatizovaných podniků.

Nevratné absolutní ztráty, o nichž mluví Mertlík, mají podobu prohospodařených, zdecimovaných podniků a aktiv přelitých do neproduktivní podoby osobních majetků části privatizátorů, těchto smutných vítězů české transformace. Majetky, kterých se zmocnili, nedovedou produktivně rozmnožovat, ale zato vynikají v profesionálním lobbizmu, ve vytváření zákonodárných a právních překážek, které jim mají umožnit, aby nepřišli o své soukromé vlastnictví – jak mu oni rozumějí –, o to, co je „jejich“ a co třeba již ani nemá pozitivní tržní hodnotu, ale co stále dává příležitost k morálnímu hazardu se státem, k dobývání renty na státu.

Tento postsuverénní stát je přitom již tak zchudlý, že může financovat pokračování dobývání renty jen za cenu explicitních schodků státního rozpočtu, za cenu rostoucího státního dluhu, tedy na úkor budoucích generací daňových poplatníků. Pod tlakem finanční nouze pak postsuverénní stát rozhoduje i o doprivatizaci svých podílů v bankách a strategických podnicích a jeho vyjednávací pozice je ještě slabší, než by musela být před několika lety.

Souběžně s tímto nepříliš povzbudivým obrazem situace v sektoru jen formálně zprivatizovaného hospodářství („rekombinované vlastnictví“) fungují v české ekonomice skutečně privátní podniky, vlastněné strategickými partnery, multinacionálními korporacemi, zahraničním kapitálem. Na postsuverénním státu si noví vlastníci vyjednali tvrdé vstupní podmínky, ale podniky fungují a vracejí této zemi někdejší pověst průmyslové a kulturní vyspělosti a státu na daních a příjmech i to, co do přilákání jejich nových vlastníků musel „investovat“.

A konečně je zde sektor drobných privátních podniků, kterému zatím stát příliš nedokázal pomoci, který – především – je diskriminován již tím, že kvaziprivátní banky jej nepovažují za „svůj“, a který má příliš malou vyjednávací sílu na to, aby se na dobývání renty na státu podílel: naopak, redistribuční procesy staronového paternalizmu státu jej nutí dále k tomu, aby se podílel na financování „rent seeking behavior“.

Ekonomika se dělí na dva zásadní sektory: privátní a státněpaternalistický. Tato dualita je neproduktivní, dále oslabuje postsuverénní stát zevnitř a nemá prakticky co do činění z dělením našich politických stran na „pravicové“ a „levicové“. Skutečná dělicí čára by měla být vedena zcela jinudy: mělo by být jasně řečeno, které vlastnické struktury si zaslouží ochranu a které měly již dávno zmizet v procesu očistné katarze.

Důvodem toho, proč naléhavou potřebu čistících mechanismů v ekonomice – již v teoretické poloze neodmítne žádný ekonom – uvádím kondicionálem, je, že účinný exit v sektoru rekombinovaného vlastnictví, tohoto dědice reálného socialismu, stále nefunguje. Česká ekonomika stále postrádá účinné procedury bankrotu a postrádá je proto, že české politické trhy postrádají účinné mechanismy politického bankrotu. Nefungují v dostatečné míře samočistící mechanismy na politických trzích, přesněji řečeno: přetrvávají procesy „zvráceného darwinovského výběru“: příliš často zůstávají ti, kdo již dávno měli odejít. Ptáme-li se po důvodech špatné soutěžních politických trhů, pak mou odpovědí je, že politické reprezentace se dělí a spojují podle falešných hledisek, která umožňují systematicky zamlžované interpretace uplynulého desetiletí, a že neexistuje dostatečně jasná vize, jak dál.

Česká společnost a ekonomika strádají na konci století a tisíciletí svou nalomenou vnitřní identitou, narušenou morální integritou a neschopností se dohodnout na tom, co je společným dobrem pro naše společenství, co je naším národním zájmem. Svou neschopností vládnout sami sobě jsme si sami na obtíž. U tohoto konstatování bych však nechtěl skončit. Kromě kritické reflexe potřebujeme nutně pozitivní myšlení.

5. Hledání realistických východisek a návrat k idealizmu v české politice

Pokud jde o mou ještě donedávna zastávanou vizi „státního kapitalizmu“, mohl bych snadno dávat najevo – ve vší skromnosti – své uspokojení. Po-

tvrdilo se naprosto, že v některých případech nezbude než některé špatně zprivatizované podniky opětovně zestátnit, nemá-li dojít k nejhoršímu. Tato teze ještě před rokem dvěma přiváděla některé liberální fundamentalisty k zuřivosti a k vyslovování nejčernějších podezření o mých ideových východiscích, v nichž nescházal i kryptobolševizmus či naopak fašizmus. Dnes sotva někdo najde lepší řešení než „navýšit jmění“ v Komerční bance zvýšením státního podílu a někteří z mých kritiků by se dnes velice rádi prokázali svým uměním nejen privatizovat, ale i opakovaně zestátnovat.

Toto mé sebeuspokojení by však bylo příliš laciné. Jednak proto, že k některým způsobům „revitalizace“ špatně zprivatizovaných podniků bych se již hlásit nechtěl. Ale hlavně proto, že jsem sám dospěl ke změně názoru: ztratil jsem víru, že by český stát s natolik oslabenou suverenitou byl s to provozovat režim smíšené ekonomiky a sám organizovat tak potřebnou restrukturalizaci ohrožených velkých podniků (a bank). Dnešnímu zestátnování již rozumím jen jako krátké záchranné epizodě, po níž by měla následovat opakovaná privatizace a skutečná dezaktivizace státu ze sféry vlastního podnikání. Pokus o nastínění realistických východisek struktury v souladu s klasifikací globálních příčin oslabování státní suverenity uvedených v subkapitole 3.

5.1 Logika fungování světových kapitálových trhů

Česká republika by měla podniknout rozhodné kroky ke zprůhlednění situace na svém kapitálovém trhu, přikročit k tvrdé a důsledné regulaci. Dnes je již situace dobře zanalyzována a soubory potřebných kroků jsou známy. Potřebujeme především silnou politickou vůli konat, což je naléhavě nutné, abychom znovunastolili důvěru zahraničních investorů a abychom nezůstali na okraji zájmu globálních kapitálových trhů. Politická scéna nechť se dělí podle dobré vůle udělat všechno pro vybudování řádu na kapitálovém trhu a nechť marginalizuje ty politické extremisty, kteří preferují stále ještě džungli, a to i kdyby ji halili do sebekrkolomnějších rádobyliberálních teoretických konstrukcí.

5.2 Působnost celosvětových nadnárodních institucí

Jestliže představitelé mocných nadnárodních institucí jsou s to nahlédnout a přiznat své minulé chyby a omyly v koncepcích postsocialistické transformace, je to hodno uznání. Pokory se však stále nedostává u našich domácích konceptorů a „architektů“ české cesty transformace. Doporučení Světové banky lze sice odmítat a polemizovat s nimi, ale měl by to být jen a jen případ soukromých názorů akademicky činných profesorů či nanejvýš představitelů extrémních politických stran. Odpovědný politik musí umět přiznat své omyly a vyvodit z nich závěry. Každý politický etremizmus přijde zemi velice draho, oslabuje její důvěryhodnost i vyjednávací pozici navenek, na domácí politické scéně je pak pokračujícím zatemňováním a demagogie ztěžuje účinnost čistících mechanismů. Ostatně, a v tom jsem optimista, i sebeobratnější manipulace veřejným míněním jednou vyčerpá své možnosti, jen nás to všechno přijde hodně draho. „Česká cesta“ jako cesta „proti všem“ bude sotva nejlepším hájením národního zájmu. Nakonec jen „pravda vítězí!“ – a tu architekti „české cesty“ nemají.

5.3 Regulace ze strany integračních seskupení

Naše budoucí připojení k Evropské unii se v poslední době stává nejlepším lakmusovým papírkem třídění na politické scéně. Realismus – na rozdíl od velikášství – počítá s reálným rozložením vyjednávacích sil. Stále platí, že má Česká republika vstupovat do Evropské unie, a nikoli Evropská unie do České republiky. Klást si předběžné podmínky typu změn vnitřních pravidel Unie pro náš vstup znamená nemít vůli do Unie vůbec vstoupit. Otázka pak zní, na koho a kam se potom chce Česká republika orientovat. Mechanizmy hlasování v institucích EU jsou známy a s využitím teorie her lze spočítat naši budoucí vyjednávací sílu uvnitř Unie a popř. kalkulovat s naším budoucím koaličním potenciálem při formulování společných zájmů malých evropských zemí. Zůstat sami sebou, zachovat si národní identitu a morální integritu je vážný úkol pro českou budoucnost; ten má však pramálo společného s rozněcováním falešných nacionálních emocí, které ostatně často nemají jiný cíl než ochránit domácí neschopnost a nedostatek odvahy k otevírání se Evropě a světu.

5.4 Váha velkých nadnárodních korporací

Není nutné si nadnárodní korporace jakkoli idealizovat. Je jen třeba přimnout realisticky jejich existenci a jejich ekonomickou sílu. Ronald Coase již ve 30. letech nahlédl, že se nesoutěží jen „na trhu“, jak do té doby traktovala ekonomie, ale že se soutěží i mezi trhy a organizacemi a že tato soutěž znamená hledání hranic mezi firmou-organizací a trhem. V multinacionální korporaci na konci 20. století mezi sebou soutěží navzájem i jednotlivé národní podniky (filiálky) o projekty své vlastní centrály a v důsledku toho soutěží i hostitelské národní státy o vytvoření co nejpríznivějších podmínek pro uplatnění svých „koní“ v této soutěži. Liberálně uvažujícímu ekonomovi v dnešním globálním světě by nemělo činit potíže připustit, že např. domácí automobilka soutěží pomocí státní dotace se svou sesterskou firmou ve Španělsku o realizaci projektu, který svými parametry převyšuje alternativní domácí projekty podniků ve zcela jiných sektorech, v nichž k dolévání státních peněz dochází také, avšak jinými formami, k dolévání více či méně skrytému. Národní zájem a společné národní dobro zůstávají, mají však novou podobu, a ta se zdaleka nekryje s průhledným a primitivním nacionalismem a ideologií podniků v rýze českých rukách.

5.5 Vnitřní logika konzumní společnosti a eroze občanství

Český postsuverénní stát v situaci nedokončené transformace je slabý navenek a slabý vůči svým vlastním konstituentům doma, venku ani doma navíc nepožívá příliš velké důvěry. Potřebujeme naléhavě redefinovat role státu. Otázka zní: jak může postsuverénní stát v naší specifické situaci nejlépe sloužit společnému dobru?

Je velkým problémem všech dnešních států – i daleko mocnějších, než je náš –, jak zůstat rezistentní vůči tlakům investovaných zájmů. Stát by měl být svou důvěryhodností a spolehlivostí modelem chování i pro jiné ekonomické a sociální entity. Neměl by připustit konfuzi a střet zájmu ve svých rolích regulátora, provozovatele a akcionáře. I nadnárodní a integrační instituce přijímají fakt, že stát hraje stále klíčovou roli v ekonomickém a sociálním rozvoji, i když ne přímou intervencí, ale jako partner, katalyzátor a podporovatel růstu.

V našem českém prostředí na přelomu tisíciletí potřebujeme naléhavě obnovit status politika jako státníka, kterému jde především o blaho národního společenství, a status státního úředníka, komunálního politika a pracovníka veřejné správy, který rozumí své práci jako službě tomuto společnému dobru. K tomu je třeba obnovit sám smysl pro veřejné blaho a společné dobro jako předpoklad pro sebeuplatnění jednotlivce. Filozofie, kterou potřebuje naše hospodářství a naše společnost, se nesmí stydět za ideál člověka-občana, který miluje svou vlast a je odhodlán pro ni i nezištně pracovat. Musíme jasně odmítnout cynické koncepce člověka v ekonomice a politice, který zná a sleduje jen svůj vlastní egoismus a který jde dravě a bezohledně jen za svým omezeným zájmem. Musíme se zbavit názoru, že státní úředník je z definice neschopný a úplatný. Moc, která považuje za dobro sebe samu, vede k degradaci společného dobra.

Při hledání nitek v kulturní a duchovní tradici země, které by pomohly obnovit zpretrhané předivo morálních základů ekonomiky a politiky, je třeba sjednocovat všechny lidi dobré vůle, kteří tuto dimenzi – tak důležitou pro život národního společenství – chápou a jsou ochotni pro ni něco udělat. Hranice by neměly vést mezi lidmi věřícími a nevěřícími (tím méně mezi věřícími různých církví), ale mezi lidmi slušnými a těmi, kdo by chtěli na společném dobru jen parazitovat. Morálně-kulturní pilíř české společnosti potřebuje nutně posílit, jinak budou parlamentní demokracie i tržní ekonomika dále chřadnout. Česká společnost na přelomu tisíciletí potřebuje duchovní a morální obnovu, návrat k osvědčeným hodnotám, které nám dovolily přežít i v prostoru, který se již tolikrát dostal do soukolí dějin.

LITERATURA

ANDREFF, W. (1995): *Le secteur publique a l'Est. Restructuration industrielle et financière*. L'Harmattan, Paris, 1995.

BUCHANAN, J. M. (1975): *The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan*. The University of Chicago Press, 1975.

BUCHANAN, J. M. (1997): *Post-socialist Political Economy*. Edvard Elgar, Cheltenham, 1997. *Czech Republic Capital Market Review*. Document of the World Bank, Octobre 1998.

DEMBINSKI, P. H. (ed.) (1998): *Finance and Common Good. Revue de l'observatoire de la finance*, (Genève), 1998.

DHERSE, J. L. – MINGUET, D. H. (1998): *L'Ethique ou le Chaos?* Press de la Renaissance, Paris, 1998.

HOBSBAWM, E. J. (1996): *The Future of the State*. Oxford (UK), Institute of Social Studies, *Development and Change*, 27, 1996, pp. 267–278.

KLVAČOVÁ, E. (1998): Stát v čase dobývání renty. In: *Transformace a integrace České republiky do evropské ekonomiky. Acta oeconomica pragensia*, 8, 1998, ss. 105–122.

MERTLÍK, P. (1998): *Emerging Ownership Structure in Central and Eastern Europe*. In: *Transformace a integrace České republiky do evropské ekonomiky. Acta oeconomica pragensia*, 8, 1998, ss. 123–140.

MLČOCH, L. (1998a): *Czech Privatization: A Criticism of Misunderstood Liberalism*. (Keynote Address), *Journal of Business Ethics*, 17, 1998, pp.951–959.

MLČOCH, L. (1998b): *Czech-style Capitalism. The New Presence*, Prague, July 1998.

MLČOCH, L. (1998c): *Mezi řádem a rozvratem*. Příspěvek na konferenci Svazu průmyslu a dopravy „Vize české ekonomiky na přelomu tisíciletí“, Praha, hotel Ambassador, říjen 1998.

MLČOCH, L. (1998d): *Náprava špatné privatizace – řešení patové situace ve vlastnických vztazích – veřejné konsolidační programy – státní holding*. Přednáška na semináři Sindat Čs.Con-

sulting a Čs.institutu aplikované ekonomie „Východiska ze současných problémů zprivatizovaných českých firem“, Praha, hotel Hilton, 1. října 1998.

MLČOCH, L. (1996): Privatizace a hospodaření státu. *Listy*, roč. 26, 1996, č. 1.

MLČOCH, L. (1997a): *Státní kapitalismus*. Přednáška na semináři ČSE „Zestátnit, či doprivatizovat“, Praha, prosinec 1997.

MLČOCH, L. (1997b): *Zastřená vize ekonomické transformace*. (Přednáška.) Praha, Karolinum, 1997.

NORTH, D. C. (1992): Privatization, Incentives, and Economic Performance. In: Siebert, H.(ed): *Symposium in Honor of Herbert Giersch*, Kiel Institute of World Economy, 1992, pp. 24–37.

NOZICK, R. (1974): *Anarchy, State, and Utopia*. Basic Books, Inc., Library of Congress, Washington, D.C., 1974.

SOROS, G. (1998): *The Crisis of Global Capitalism*. Perseus Book LLC, 1998.

STARK, D. – BRUSZT, L. (1998): *Postsocialist Pathways. Transforming Politics and Property in East Central Europe*. Cambridge University Press, 1998.

STIGLITZ, J. E. (1999): *Whither Reform. Ten Years of the Transition*. Keynote address, Annual Conference on Development Economics, World Bank, April 28–30, 1999. Výťah viz rovněž v časopisu *Ekonom*, 1999, č. 23 a 24.

ZIJLSTRA, K. (1998): *Privatisation in Hungary, Poland, and the Czech Republic*. Sub-committee on East-West Economic Co-operation and Convergence, NATO, Brussels, April 1998.

SUMMARY

JEL Classification: P3

Keywords: transition – institutional economics

The Czech Post-Sovereign State in the Era of Incomplete Transition

Lubomír MLČOCH – Dean of the Faculty of Social Sciences, Charles University, Prague

The existence of an extensive sector of „recombined property“ and pseudo-privatization has been identified as one of the consequences of the Czech transition. Previously, the author argued for a period of open and transparent „mixed economy“ with a new role for Government, but with deeper study he changed his view. He now believes that it is unlikely that we will experience a „repeated evolution“ of the post-war experience of West European countries. He analyzes five main factors behind the restricted state sovereignty: 1) the logic of the global capital markets, 2) the influence of supranational institutions, 3) the influence of the EU, 4) multinational corporations, and 5) the logic of the consumer society and the erosion of citizenship. An incomplete transformation and the bad concepts of this unprecedented institutional change, the author says, compound these general tendencies, in the Czech Republic. The Czech economy urgently needs institutional reforms based on political realism and rediscovered moral idealism.