

MŮŽE BÝT DOBRÉ PROPOJENÍ BYZNYSU S POLITIKOU?**CAN BE GOOD CONNECTIONS BETWEEN BUSINESS AND POLITICS?****Jan Vorlíček**

Abstrakt: Předkládaný text se zabývá vlivem politiky na alokaci společenských zdrojů a úlohou ekonomické a politické elity v tomto procesu. Zabývá se problémem podnikatelů v politice a možnostmi využití schopností podnikatelů pro alokaci veřejných zdrojů, přičemž na příkladu veřejné služby ve starověkých Athénách (Λειτουργία) ukazuje, že v určitém institucionálním rámci může být takové zapojení podnikatelů do věcí veřejných společnosti prospěšné.

Klíčová slova: podnikání, politika, ekonomická elita, politická elita, veřejná služba

Abstract: The present text deals with the influence of politics on the allocation of social resources and the role of economic and political elites in this process. It discusses the problem of businessmen in politics and the possibilities of using the ability of entrepreneurs to allocate public resources. On the example of public service in ancient Athens (Λειτουργία) shows that in a specific institutional framework might be such entrepreneur's involvement in public affairs beneficial to all society.

Key words: business, politics, economic elite, political elite, public service

JEL Classification: D72, E02, E64

1 POLITIKA A ALOKACE SPOLEČENSKÝCH ZDROJŮ

Pojmem politika se už od dob antického Řecka rozumí správa věcí veřejných. Tu však v moderních společnostech vykonávají k tomu vybraní občané, tedy politici. Výše uvedenou otázku je tedy třeba chápat tak, zda je dobré, aby politici byli současně podnikateli. Odpověď zní: ano, ale jen v určitých oblastech a za určitých podmínek.

Každá společnost musí nějakým způsobem rozhodnout, na jaké konkrétní účely alokuje statky, kterými disponuje. Existuje několik možných postupů, jak tento problém řešit, přičemž nejlépe se v tomto ohledu osvědčil systém oddělených vlastnických práv definovaných k jednotlivým statkům, neboť ze všech známých možností nejvíce snižuje transakční náklady na rozhodování o tom, co s kterým statkem dělat, a to tím, že takové rozhodnutí deleguje vždy na jednu konkrétní osobu – tedy na vlastníka daného statku. V systému oddělených vlastnických práv tak dochází k oddělení soukromé sféry od sféry veřejné, přičemž nakládání jedince s jeho majetkem se obecně považuje za záležitost soukromou, kdežto regulace soukromého jednání a správa veřejného majetku (tj. statků, které nemají určeného žádného soukromého vlastníka) za záležitost veřejnou. Politikou pak rozumíme jak střet o podobu regulace soukromého jednání (tj. definici a udržování právního systému), tak o konkrétní způsoby využití veřejného majetku.

2 EKONOMICKÁ MOC A EKONOMICKÁ ELITA

Nízké transakční náklady na rozhodování jsou ale pro efektivní alokaci společenských zdrojů pouze podmínkou nutnou, nikoliv však postačující. Zdroje jsou totiž alokovány efektivně jen tehdy, pokud jsou přiděleny na užití přinášející největší užitek – v systému vlastnického práva tedy tehdy, vlastní-li je osoby, které je využijí lépe než osoby jiné (tzn. ty, které z nich mají nejvyšší užitek). Systém alokace zdrojů založený na soukromých vlastnických právech však tuto postačující podmínku splňuje rovněž, a to dokonce opět nejlevnějším známým způsobem – směnou vlastnických práv mezi jednotlivými vlastníky, tedy prostřednictvím tzv. tržního mechanismu. Pokud totiž nějaký statek vlastní někdo, kdo z něj má užitek nižší, je motivován prodat jej tomu, kdo z něj má užitek vyšší (tj. využije jej lépe), a zvýšit si tak touto směnou vlastní blahobyt. Směnou tak dochází k přesunu zdrojů od těch, kteří je využívají hůře, k těm, kteří je využívají lépe.¹ Tímto mechanismem tak dochází ke vzniku tzv. ekonomické elity ve společnosti.

V systému vlastnického práva rozhodují o tom, jaké zdroje se použijí na jaké účely, jejich vlastníci. Jelikož se mechanismem směny dostávají zdroje od těch, kteří zdroje využívají hůře k těm, kteří tyto zdroje dokáží využívat lépe, stávají se lidé s největšími schopnostmi správně alokovat vzácné společenské zdroje (tj. rozpoznávat, která užití jsou pro společnost prospěšnější a která méně prospěšná) vlastníky těchto zdrojů, a jsou to tedy oni, kdo o nich rozhodují. Tržní mechanismus tak vytváří ekonomickou elitu (která rozhoduje, dalo by se říci jménem společnosti, o užití vzácných zdrojů) z těch lidí, kteří k tomu mají nejlepší předpoklady, a naplňuje tak i druhou výše uvedenou podmínku efektivnosti alokace vzácných zdrojů – tedy že o jejich

¹ Pokud by lidé měli dokonalé informace, fungoval by systém zřejmě bez chyby. Jelikož tomu tak ale není, dochází v procesu tržní alokace přirozeně k omylům, které způsobují neefektivnost. I přesto se však tržní mechanismus dosud osvědčil jako nejlepší řešení tohoto problému, neboť jiné alternativy trpí problémem s nedokonalými informacemi rovněž, dokonce ještě hůře, protože tržní mechanismus je zároveň způsob, jak se vyrovnávat s rozptýlenou a nesdílitelnou povahou relevantních informací.

užití rozhodují nejschopnější (nejkvalifikovanější) členové společnosti (přičemž jejich kvalifikace se prokazuje úspěchem v praxi).

3 POLITICKÁ MOC A POLITICKÁ ELITA

Podstatou moci je samozřejmě kontrola zdrojů. Jestliže tzv. ekonomická elita společnosti má moc nad statky z titulu vlastnických práv k těmto statkům, přičemž tato vlastnická práva odvisí od tvorby těchto statků či jejich směny a kvalifikace k výkonu této moci tak závisí na schopnostech s danými statky efektivně nakládat (jak jsme o tom pojednali výše), pak politická elita kontroluje zdroje na základě síly, přičemž její kvalifikace k této moci je v různých systémech různá – v moderních demokraciích je to schopnost vytvářet politické koalice a přesvědčovat buď ve volbách (v případě zastupitelů) nebo při jmenování do funkcí (v případě úředníků). Jelikož se mechanismus výběru politické elity nezakládá na její schopnosti efektivní alokace vzácných zdrojů a tato tedy není k efektivnímu rozhodování o společenské prospěšnosti různých možných užití statků nijak rozumně kvalifikována, a jelikož transakční náklady politických mechanismů oproti mechanismům ekonomickým jsou vyšší, je obvykle efektivita využití veřejných zdrojů nižší, než tomu bývá v soukromém sektoru (tyto faktory patří k nejdůležitějším příčinám relativního zaostávání tzv. direktivních ekonomik oproti ekonomikám tržním).

Moc politické elity nad zdroji je dvojitá – přímá (při rozhodování ve věci užívání veřejného majetku) a nepřímá (při regulaci jednání soukromých osob). Je třeba si uvědomit, že institucionální rámec politiky v moderních demokraciích se (bohužel) vyvinul tak, že pod jeden ústřední orgán (parlament a jemu odpovědnou vládu) sloučil obě výše uvedené úlohy, tj. jak definování a udržování právního systému (což budeme dále označovat jako veřejnou moc), tak správu veřejného majetku (což budeme dále označovat jako veřejnou správu), které jsou však svou povahou značně odlišné, a liší se tedy i povaha a schopnosti lidí, kteří jsou k jejich výkonu nejvhodnější. Na rozdíl od výkonu veřejné moci, která není (a nemá být) primárně zaměřena na rozhodování o alokaci konkrétních společenských zdrojů (ačkoliv ji samozřejmě bude ovlivňovat nepřímo prostřednictvím systému pravidel, která vytváří a udržuje, a ačkoliv samozřejmě ke své činnosti též nějaké zdroje potřebuje), a k jejímuž výkonu jsou tedy vhodná jiná kvalifikační kritéria než ekonomická zdatnost (která však nejsou předmětem tohoto našeho pojednání), výkon veřejné správy o alokaci vzácných zdrojů je a podnikatelské schopnosti by tedy vhodnou kvalifikací byly.

4 PODNIKATELÉ V POLITICE

Základní problém, který je třeba v souvislosti s alokací veřejných zdrojů řešit, je samozřejmě spojen s jejich původem, tedy s daněmi. Podstatou daně je, že se jedná o povinnou platbu, kterou plátce musí zaplatit bez ohledu na to, co za ní dostane (fakticky za ni přímo nedostane nic než to, že nebude sankcionován veřejnou mocí). To, co stát z veřejných zdrojů občanům dává, nijak nezávisí na tom, co ten který občan státu zaplatí – být občanem a daňovým poplatníkem jsou v moderních demokraciích dvě zcela odlišné na sobě nezávislé věci (tj. neexistuje žádná úměra mezi občanskými právy a povinnostmi). Je třeba si uvědomit, že zdanění přesouvá vzácné zdroje od těch členů společnosti, kteří je vytvořili, k politické elitě, která pak rozhodne, jak se s nimi naloží. Pokud by tato elita dokázala využít tyto zdroje efektivněji než zdaňované subjekty, pak si tímto transferem společnost polepší; pokud tomu tak ale není, tak se její situace naopak relativně zhorší. Ekonomové se dnes obvykle shodují v tom, že veřejný sektor

využívá zdroje podstatně hůře než sektor soukromý, a že takový přesun je tedy spíše nežádoucí.

Ačkoliv by tedy byly schopnosti úspěšných podnikatelů při alokaci veřejných zdrojů ku prospěchu, jejich využití v současném systému efektivně kazí střet individuálního zájmu podnikatele a veřejného zájmu společnosti (střetem zájmů rozumíme, pokud ten, kdo spravuje cizí zdroje, v našem případě veřejné, má příležitost a motivaci použít tyto zdroje ve svůj prospěch – korupci, kdy správce poskytne za úplatek pro sebe přístup k těmto zdrojům třetí osobě, zde nemusíme v souvislosti se zapojením podnikatelů do politických funkcí nijak zvlášť uvažovat, neboť k ní nemají větší motivaci než nepodnikající politici). Můžeme konstatovat, že úspěšní podnikatelé budou díky svým schopnostem v současném systému spíše efektivněji dobývat politickou rentu (tj. využívat veřejné zdroje k vlastním soukromým cílům) než aby efektivněji alokovali veřejné zdroje k celospolečenskému prospěchu (opačné případy nelze samozřejmě vyloučit, ale bude se jednat spíše o nesystémové výjimky).

Celospolečensky prospěšné zapojení podnikatelů do veřejných záležitostí tedy můžeme očekávat spolehlivě pouze v takovém institucionálním systému, který nemotivuje k dobývání renty (tedy k dobývání veřejných zdrojů k soukromému prospěchu), ale naopak k využívání soukromých zdrojů k veřejným cílům.

5 BERNĚ ČI VEŘEJNÁ SLUŽBA

Je zajímavé, že takový systém kdysi úspěšně fungoval už v kolébce demokracie, ve starověkých Athénách. Byla jím tzv. Λειτουργία (liturgía – tj. veřejná služba). Jednalo se o velmi specifickou formu „milionářské“ daně, jejíž dnes už bohužel neužívaný princip byl vlastně velice jednoduchý. Nejbohatší athénští občané neplatili žádnou progresivní daň z příjmů (či solidární daň, jak se jí dnes u nás říká) do státního rozpočtu, jak je tomu nyní, ale měli jednou za čas povinnost *realizovat nějaký* veřejný cíl. Slova *realizovat* a *nějaký* nejsou v předešlé větě kurzívou náhodou, jsou totiž zvláště důležitá právě tím, že odlišují liturgii od jiných typů zdanění.

Všimněme si nejprve, že liturgía byla důsledně postavena na principu platební schopnosti (týkala se jen bohatých), ale na rozdíl od progresivního zdanění (používaného za tímto účelem v současnosti) obsahovala přímou vazbu mezi platbou a užitím. Ze současných daňových institutů k ní má nejbližší tzv. daňová assignace (která rovněž umožňuje poplatníkovi určit, do které oblasti veřejných výdajů má jeho platba jít), liturgía se od ní ale lišila dvěma zásadními způsoby: Tím prvním je, že poplatníková volba byla mnohem konkrétnější (volil nejenom oblast, do které jeho zdroje půjdou, ale přímo velmi konkrétní projekt z některé z možných oblastí veřejné sféry); tím druhým pak je, že poplatník neměl povinnost poslat zdroje nějaké veřejné či obecně prospěšné instituci, kde by o jejich konečném využití rozhodl nějaký úředník, ale musel realizaci tohoto zvoleného projektu sám zajistit.

Tímto způsobem vlastně starověké Athény obešly potřebu veřejné byrokracie, neboť její úlohu (tzn. realizovat veřejné projekty) vykonávali přímo sami daňoví poplatníci. Skutečnost, že se liturgía týkala jen nejbohatších, vedla k tomu, že o výběru a realizaci veřejných cílů (a tedy užití vzácných společenských zdrojů) rozhodovali ti nejschopnější členové společnosti.² Systém tak dokázal využívat značných schopností

² Starověké Athény byly kapitalistická (tzn. obchodní) společnost. Bohatí lidé neměli své bohatství jen tak pro nic za nic – bohatí byli právě proto, že uměli užívat své zdroje tím nejefektivnějším způsobem, tj. vynakládat je na uskutečnění těch nejpotřebnějších cílů. Samozřejmě, že i v Athénách se dal majetek zdědit, ale jako v jakémkoliv jiné kapitalistické

nejbohatších občanů (které tito reálně prokazovali ve svém soukromém podnikání) i k realizaci veřejných cílů.

Neméně důležité byly ale motivace povinných osob. Liturgía je totiž asi jedinou známou daní, kterou byli ochotni poplatníci systematicky přeplácat, a to dokonce mnohonásobně (bylo relativně běžné, že poplatníci do jimi vybraného veřejného projektu vložili i třikrát či čtyřikrát tolik, než bylo povinné minimum). Tato skutečnost byla dána dvěma důležitými faktory. Prvním z nich byla vysoká míra přesvědčení příslušného poplatníka o potřebnosti realizovaného projektu,³ tím druhým pak vysoká společenská prestiž, kterou dobré splnění požadované veřejné služby poplatníkovi přinášelo.⁴

Svých výsledků tak liturgía dosahuje (resp. dosahovala) zejména díky výběru nejschopnějších lidí a jejich vysokému sepětí s realizovanými cíli. Nemůže samozřejmě pokrýt celou veřejnou sféru (např. oblasti, ve kterých se tato veřejná služba musí realizovat, je třeba stanovit nějakým jiným mechanismem), takže úplné nahrazení politické elity elitou ekonomickou je nemožné. Ani ve starověkých Athénách nebyla proto jedinou daňovou povinností a používala se tak při organizaci veřejného sektoru jen jako doplňkový mechanismus. Je ale pro své vlastnosti snad vůbec nejefektivnějším způsobem realizace veřejných příjmů a výdajů a měla by být proto inspirací i tvůrcům současných daňových systémů.

ZÁVĚR

Viděli jsme, že zapojení podnikatelů do politiky může být za určitých institucionálních podmínek pro veřejnou správu přínosem, nicméně i zde může být jejich pozitivní role pouze doplňková, neboť většina veřejných zdrojů bude vždy pocházet z klasických daní (či, lépe řečeno, spíše berní) a při jejich využívání se společnost vždy bude potýkat spíše s negativními jevy – s dobýváním renty a s korupcí. Dobrý politický systém tedy musí řešit především otázku morální kvalifikace k výkonu

společnosti platilo, že pokud jeho vlastník není schopen ho efektivně využívat, tak o něj postupně přijde.

³ A to nejen o potřebnosti nějaké dané oblasti (tj. např. o potřebnosti mostů, škol, nemocnic, atd.). To totiž zdaleka nestačí, neboť ekonomická kalkulace se dělá (a musí dělat) na základě porovnání užitků a nákladů nikoliv celkových, ale mezních. Nejde tedy ani tak o to, jestli jsou potřebné mosty, ale jestli je potřebný právě daný konkrétní most (tj. jestli zdroje na jeho výstavbu a údržbu jsou použité lépe, než kdyby byly použity na výstavbu a údržbu jiného mostu, nebo dokonce něčeho úplně jiného, například dětského hřiště). Ve starověkých Athénách se sice nestavěly mosty (v Atice více méně nejsou potřeba, tamní potoky lze snadno přebrodit a velké řeky tam nejsou), obvyklou oblastí plnění povinné veřejné služby bylo námořní loďstvo nebo divadelní hry, to ale samozřejmě na podstatě věci nic nemění.

⁴ Je to přirozené. Kdybychom v ČR používali liturgíu a někdo se v rámci jejího plnění např. rozhodl postavit most, místo které k němu vybere (tj. které zhodnotí jako nejpotřebnější) bude pravděpodobně někde, kde on sám bude chtít takový most používat (tedy velmi pravděpodobně tam kde žije či pracuje). Takový most bude přirozeně vizitkou daného poplatníka ovlivňující mínění ostatních lidí o jeho osobě (a v místě bydliště či pracoviště mínění lidí, které zná, tj. na jejichž mínění mu relativně záleží), proto bude přirozeně chtít, aby tato vizitka byla co nejpozitivnější (tj. bude se např. snažit najmout vhodného architekta, aby most nejenom nedej bože ta ostuda nespádl, ale také aby měl nějakou estetickou hodnotu, atp.). A stejně tak tomu bylo i ve starověkých Athénách (např. realizace divadelních her, pokud si poplatník vybral tuto oblast, probíhala v rámci náboženských slavností a nejlepší hra byla oceněna vavřínovým věncem – to byla stejná cena, jakou tehdy dostávali olympijští vítězové, a také svému majiteli přinášela stejnou společenskou prestiž, tedy rozhodně nemalou).

politické moci, přičemž se jasně ukazuje, že současná forma voleb takovou kvalifikací rozhodně není. Volby do kontrolních a zákonodárných orgánů jsou samozřejmě nezbytné, aby výkonná moc brala ohled na zájmy občanů, obsazování výkonných politických funkcí volbou je však nešťastné (stejně, jako u moci soudní, kde je to však přijímáno jako platný úzus). Mnohem vhodnější se z tohoto hlediska jeví systém, ve kterém je výkonná moc kvalifikována na základě všeobecně přístupných zkoušek, jejichž úkolem je ověřit nejprve morální a poté i odbornou kvalifikaci kandidáta, a zároveň je kontrolována jak k tomu ustavenými kontrolními orgány shora, tak (prostřednictvím povinného poskytování informací) i přímo lidem zdola.⁵

Literatura:

1. Aristoteles: Politika, Rezek, Praha, 2009
2. Benson B.L.: The Enterprise of Law, San Francisco, 1990
3. Hayek, F.A.: Právo, zákonodárství a svoboda, Academia, Praha 1994
4. Holman, R. a kol.: Dějiny ekonomického myšlení, C.H.Beck, Praha, 2001
5. Holman, R.: Ekonomie, C.H.Beck, Praha, 1999
6. Kirzner, I.: Jak fungují trhy, LI, Praha, 1998
7. Schumpeter, J.A.: Kapitalismus, socialismus a demokracie, CDK, Brno, 2004
8. Smith, A.: Pojednání o podstatě a původu bohatství národů, SNPL, Praha, 1958
9. Weber, M.: Autorita, Etika a společnost, Mladá Fronta, Praha, 1997

Ing. Jan Vorlíček, Vysoká škola podnikání a práva, Vltavská 14/585, 150 00 Praha 5, e-mail: jan.vorlicek@vspp.cz

⁵ Systém obsazování rozhodovacích postů ve státní správě na základě soutěživých zkoušek není tak zcela neozkoušen - byl asi dva tisíce let používán ve starověku a středověku v Číně, a to na tuto dobu pozoruhodně úspěšně (Čína byla v té době nejvyspělejší světovou civilizací).