

A photograph of a large assembly hall, likely a parliament or a church, with many people seated in rows. They are all raising their hands, suggesting a vote or a collective action. The room is dimly lit, with a bright light source coming from a large window on the right side, creating a strong backlight effect and silhouettes of the people. The text is overlaid on the right side of the image.

Proč demokracie selhávají

Hynek Řihák

Proč demokracie selhávají

Hynek Řihák

1. vydání

vydáno v listopadu 2025 jako 119. publikace

vydal Pavel Kohout (www.kknihy.cz)

ISBN 978-80-7570-241-8 (epub)

ISBN 978-80-7570-242-5 (mobi)

ISBN 978-80-7570-243-2 (pdf)

Úvod

V této knize se čtenář dozví, proč je možné, aby demokracie docela dobře selhávaly. Demokracie v minulosti selhaly už mnohokrát. Zmizely demokracie ve starém Řecku, hodně evropských demokracií zmizelo během 20. a 30. let 20. století, v Latinské Americe demokracie občas také mizely a mizí a není to tak dávno, co demokracie zmizely z některých rozvojových zemí. I demokracie na Západě, zdá se, se počínají poněkud viklat. Roste tu všeobecná nespokojenost části lidí s hospodářským a společenským vývojem jejich států. Zvětšuje se neklid a nespokojenost mimo jiné i s malou funkčností demokratického státu. V této knize najde člověk důvody, proč demokracie může docela dobře selhat a zaniknout. Demokracie je u nás (a nejen u nás) nahlížena jako posvátná kráva, která se nemá moc kritizovat, a která je v zásadě, až na určité drobné úpravy, shledávána jedinou pokrokovou a možnou organizací života společnosti. Jakožto konec dějin a konečný systém. Což jsou přesně ty přídomy, které se přidávají k něčemu, co je (zdánlivě) setrvalé a neměnné, a co nereaguje na komplexní proměny společnosti, kterážto se neustále vyvíjí a chvátá dál a dál. Jsou to přesně ty přídomy, který obdrží každý systém v době, kdy už stojí jednou nohou ve svém vlastním hrobě. Taková situace je však dlouhodobě neudržitelná.

I. Karel Engliš o demokracii a egoismus v politice

Úvod

Od narození vynikajícího českého ekonoma a zároveň i pedagoga a politika Karla Engliše letos v srpnu uplyne 140 let. President Václav Klaus ve své stati "Karel Engliš-padesát let od smrti" k jinému Englišovu výročí napsal, že ve světle novodobých poznatků o ekonomickém chování státu (a zejména o chování těch, kteří za stát rozhodují), které nám přinesla škola takzvané veřejné volby J. Buchanana a G. Tullocka a dalších, se nám Englišovo pojetí státu - jako instituce sledující cíl "zdravého a kulturního národa" - musí zdát jako příliš idealistické (1). To je bezesporu pravda. Nicméně sám Karel Engliš (1880-1961) vyjádřil několikrát pochybnosti o politickém řešení problémů společnosti. Byť sám politické řešení do jisté míry považoval za nutné.

Karel Engliš byl vedle Františka Čuhela (2) jedním z mála českých ekonomů, kteří obohatili světovou ekonomickou vědu. Byl a bývá řazen k rakouské ekonomické škole (i když je to pravda myšleno ve volnějším smyslu). Známým se stal zejména svou teorií účelovosti lidského jednání.

Demokracie a sledování vlastního zájmu

Psal se rok 1933 a Karel Engliš vydal v časopisu "Obzor národohospodářský" studii pod názvem "Demokracie a státní působnost". V citované studii se Engliš zabývá tím, jakým směrem vlastně bude působit demokracie: "Naše otázka je, jak bude působit důsledná demokratická soustava na působnost státu, zda směrem k individualismu, či směrem k

solidarismu." (3). Solidarismem Engliš míní nucenou solidaritu skrze veřejný sektor případně i socialismus. Engliš stanovuje jeden důležitý předpoklad: "Předpokládáme v další úvaze o vlivu demokratické soustavy na působnost státu, že lidé zůstávají v podstatě egoisty. Kdyby se změnili v dokonalé altruisty, změnila by se individualistická soustava samočinně a bez donucení v solidarismus: kdo miluje bližního svého jako sebe samého, nebude žít v nadbytku, má-li jeho bližní nouzi." (4). Nucená solidarita by tedy vlastně nebyla vůbec potřebná! Dle Engliše pak, pokud stát sleduje solidaristický účel, bude egoistickými demokraty špatně spravován, protože tito budou zřejmě shledávat něco jiného užitečným, než užitečným shledává solidarismus. "Egoisté budou zneužívat solidarismus; egoismus bohatých je povede do boje proti příspěvkům, egoismus podporovaných je bude svádět k zneužití. Zmocněnci, ucházející se o hlasy voličů, budou slibovat voličům to, co se jim subjektivně líbí, ne to, co objektivně prospívá celku, a budou podle toho zařizovati správu státu, aby obstáli i při příštích volbách. A protože se líbí každému něco jiného - i když objektivní prospěch celku je jeden - vzejdou strany a boje, soutěž o voliče a o moc ve státě se všemi průvodními jevy soutěže, i nekalé. Pravda se promění na 'pravdu velkého počtu', to znamená, že se shledá oprávněný zájem těch, kterých je více, a kteří tedy mohou dát více hlasů. Demokracie se mezi egoisty stává nutně demagogií - metodou i obsahem; obsahem proto, že sleduje subjektivní místo objektivního blaha, metodou proto, že je pravdou velkého počtu a nekalými prostředky." (5). Jinde v textu Engliš píše, že: "Větší míru solidarismu vyvolá demokracie pouze za předpokladu, že se proto vytvořily psychické podmínky (smysl pro pospolitost, láska k bližnímu), ale pak solidarismus neruší svobodu individua, nemusí být vynucován. Pokud nejsou tyto psychické předpoklady, bude egoistická demokracie obstarávat i negativní solidarismus příliš se zřetelem na individuální zájmy, a proto špatně; zdar této její působnosti totiž závisí na intelektuálních a morálních kvalitách lidí." (6). Dalo by se říci, že by vlastně musel vzniknout nový demokratický člověk. Na okraj můžeme ještě dodat, že Engliš také došel k tomu, že demokracie je docela v rozporu se svobodou podnikání: "Individualistické hospodářství nesnese důsledné demokratické metody." (7).

Škola veřejné volby

Na základě uvedeného se dá říci, že Engliš tak předpokládá, že lidé budou mít i v demokratické politice snahu chovat se tak, jak se tomu děje na trhu. Čímž vlastně předznamenává pozdější školu teorie veřejné volby, která do zkoumání politiky zavedla prvek individua, které sleduje své zájmy. Škola veřejné volby totiž: "Používá nástroje a metody ekonomie k analýze politického chování a rozhodování. Toto rozhodování je, podle školy veřejné volby, podřízeno stejným ekonomickým zákonům jako chování jednotlivců směřujících na trhu a snažících se maximalizovat svůj vlastní, individuální prospěch." (8). Čili rozhodování je v politice podřízeno stejným ekonomickým zákonům jako chování jednotlivců, směřujících na trhu a snažících se maximalizovat svůj vlastní, individuální prospěch (9). Dvě původně zdánlivě rozdílné osoby - člověk politický a člověk ekonomický byly touto školou studovány jako osoba jediná (10). Prvek individua, které sleduje své zájmy, postavila škola veřejné volby proti převládajícímu názoru, který tvrdí, že trhy a lidskou činnost je nutné regulovat kvůli přílišné sobeckosti účastníků trhu tím, že se postuluje předpoklad, že ve službě veřejnosti volič, úředník či politik budou sledovat tzv. veřejné blaho. Jde de facto o

vzpouru proti převládajícímu Aristotelovskému úzu, že při své politické aktivitě člověk politický sleduje veřejný zájem (11). Ovšem škola veřejné volby se začala konstituovat až po druhé světové válce a zejména od 50. let 20. století.

Nešlo o ojedinělý Englišův názor. Ve své pozdní knize "Věčné ideály lidstva" Engliš napsal: "Čím více budou lidé altruisty a dbát lásky k bližnímu, tím více budou, řídíce se svým subjektivním blahem, vytvářet poměry, které budou zavdávat méně důvodů ke kritice z hlediska sociálního ideálu, a tím méně budou pociťovat omezení své svobody v solidarismu. Pokud jsou lidé převážně egoisty, stanou se silnější protivníky solidarismu a slabší jeho přívrženci, ale také z egoismu, očekávajíce pro sebe zlepšení a pomoc od silných." (12). Ve své brožuře "Theorie veřejných hospodářství" z roku 1929 (!) podobně Engliš uvádí, že solidarismus je reprezentován hnutím socialistickým, hlavně dělnickým. Přičemž všeobecné hlasovací právo toto hnutí posílilo. A: "Nemajetné třídy jsou solidaristy, puzeny jsouce egoismem, bohaté třídy jsou z téhož egoismu jeho odpůrci." (13).

Engliš v již zmíněné knize "Věčné ideály lidstva" dále třeba upozorňoval, že mzdové záležitosti nemohou být předmětem demokratického rozřešení tj. hlasování zúčastněných, protože: "...průměrných a podprůměrných pracovníků je převaha, a ti by rozhodli pro nivelizaci mezd s důsledkem pro nivelizaci výkonů, snížení produktivity a životní míry. Nemá-li se dospět k těmto důsledkům, je nutno tuto nejdůležitější otázku národní kooperativy, odstupňování mezd a platů, řešit autoritativně. Materiální funkce státu a jeho formálně politická konstrukce by se dostávaly do částečného rozporu." (14).

Stranické zájmy

Engliš předpokládal i to, že i politické strany v zásadě budou sledovat své politické zájmy. Ve své práci "Malá finanční věda" původně vydané roku 1929 napsal: "Ve státě, kde obstarávají vládu exponenti politických stran, pak jednak se nedostává správě odbornosti, jednak se mění představa o veřejném blahu v představu o blahu příslušníků té které strany. Princip politické demokracie nesevřel hospodářství... Ti, kdož spravují ústřední úřady a státní podniky, jsou zodpovědní svým voličům a musí se vykazovat činností, která by prospěla těmto voličům (politické straně) nikoliv státu, správě, podniku, protože by jinak nebyli voleni... A tak náleží ku podstatě státní správy určitá neekonomie, plynoucí z faktu, že jest spravován politicky, což znamená v důsledku: neodborně se zřetelem ke stranickým zájmům." (15).

Závěr

Samozřejmě v Englišově době ekonomická věda nepokročila až tak daleko v oboru zkoumání politiky, a proto v jeho textu najdeme, že egoismus slabších povede je k tomu, aby použili státní moc tak, aby donutila silnější, aby postoupili část své hospodářské moci slabším. Jmenovitě jde zejména o zrovnoměrnění majetku (16). Dnes víme, že voliči jsou schopni kontrolovat politicky typicky jen určitou a poměrně malou část ekonomických aktivit, jsou racionálně ignorantní (neinformovaní), racionálně iracionální či mají typicky jen částečnou znalost o dopadech politických dějů. Trpí efektem krátkozrakosti, a že v politickém boji hrají významnou roli parciální zájmy a zájmové skupiny. A tak dále (17). To vše vede k tomu, že mocní bohatí dokážou politiku často využít ve svůj prospěch, k tomu aby se stali ještě

mocnějšími a bohatšími, zatímco chudší a politicky slabší bohatí voliči jsou se schopni prosadit jen v některých oblastech. Nicméně toto na Englišově přínosu ve věci sledování osobních zájmů v politice nic nemění.

I když byl Karel Engliš sám demokratem a vlastně i Masarykovcem a věřil, že postupem doby k demokracii lidstvo dospěje, v jeho pojetí se nemělo rozhodně hlasovat demokraticky ovšem, spíše mu šlo o nějakou vyváženost mezi jednotlivcem a celkem (18). Každopádně dříve než se objevila škola veřejné volby, Engliš pochopil, že v politice se lidé řídí převážně svými vlastními zájmy. A dá se říci, že ze zpětného pohledu velmi dobře odhadl některé problémy demokracie.

Teprve o mnoho let později přišla škola teorie veřejné volby s tím, že učenci této školy zjistili, že lidé, kteří činí veřejná rozhodnutí, mají ve skutečnosti své soukromé zájmy právě tak jako kdokoli jiný. Jsou konec konců stejně lidmi; jednotlivci se nestanou náhle anděly, když dostanou místo ve vládě. To neznamená nutně, že všechny aktivity ovlivňující vládní politiku jsou dány soukromými zájmy, jen to, že bychom neměli předpokládat, že lidé se chovají rozdílně na trzích zboží a služeb od toho jak se chovají, když ovlivňují vládní rozhodnutí (19).

II. Ludwig von Mises: Byrokraté sledují vlastní zájmy a jsou nepružní

Misesova kniha „Byrokracie“ vyšla poprvé v roce 1944, tedy v době druhé světové války. Kniha se zabývá metodami „řízení“ na trhu (ziskový management) a metodami řízení v centrálně řízené ekonomice anebo smíšené a regulované ekonomice (byrokratický management, krátce byrokracie). My se zde podíváme právě na byrokratický management potažmo byrokraty. Moderní demokracie disponují dosti rozsáhlou byrokracií, vlastně historicky jednou z nejrozsáhlejších. A proto se jich problémy s byrokracií týkají také.

Mises rozumí v uvedené knize pod pojmem byrokratický management (byrokracie) následující: „Byrokratický management je řízením, které spočívá v podřízení se podrobným pravidlům a regulacím, jež stanovuje nadřízený orgán.“ (1). Jinými slovy iniciativa podřízeného se musí náležitě řídit či řekneme spoutat. Mises sám nepovažoval byrokracii samu o sobě za špatnou, ani dobrou. Říkal, že v některých oblastech jsou byrokratické metody nezbytně nutné (např. policie, výběr daní) (2). Upozorňoval však na expanzi byrokratického managementu do dalších sfér lidských činností (podnikání, soukromé a občanské sféry). Na nahrazování ziskového managementu byrokratickým managementem (3). Fungování byrokratického managementu, spojeného nedílně se státem případně obcemi, je od ziskového managementu dle Misesa zásadně odlišné. Není zde žádný výkaz zisků a ztrát. Pokud někdo plýtvá s penězi firmy, ohrožuje dosažení zisku té části firmy, kterou spravuje, snižuje zisk firmy jako celku a ohrožuje své vlastní zájmy (svoji pozici, příjmy atd.). V případě vládní organizace je tomu jinak: „Ve veřejné správě neexistuje pojítka mezi příjmy a výdaji. Veřejné služby pouze utrácejí peníze.“ (4). Příjem není získáván prodejem zboží a služeb na trhu, je získáván díky vynucování zákonů. Příjem tak nesouvisí přímo s poskytovaným produktem. Pokud se však nezískávají příjmy za zboží a služby jejich

prodejem, znamená to následující: "Byrokratický management je metoda řízení uplatňovaná v oblasti správních vztahů, jejíž výsledek nemá na trhu peněžní hodnotu." (5). To neznamena, že výsledek nemá vůbec žádnou hodnotu, ale to, že pro daný produkt neexistuje skutečná cena. A na tom nemění nic ani skutečnost, že některé zboží a služby jsou vládou či městem prodávány za nějakou úředně stanovenou (zpravidla asi za nízkou) arbitrární cenu. Mises tak mohl svoji definici byrokratického managementu doplnit o velmi důležitý dodatek: "Byrokratický management je řízení vztahů, které nemůže být ověřeno ekonomickou kalkulací." (6). Dokáže si s tím byrokratický management nějak poradit?

Byrokratický management musí řešit podobně jako ziskový management problémy, které plynou ze vzácnosti výrobních faktorů: "...každá služba může být zlepšena pomocí zvýšení výdajů. Bez ohledu na možný skvělý stav nemocnic, podzemní dráhy či vodovodních služeb by manažer vždy dokázal tyto služby zdokonalit, jen kdyby měl k dispozici potřebné prostředky." (7). Je nasnadě, že kdyby měl manažer-byrokrat volnou ruku, staly by se náklady pro veřejné rozpočty neúnosné, a proto: "...jediným prostředkem, jak učinit manažera odpovědným jeho nadřazenému - státní pokladně - je omezit jeho svévůli pomocí pravidel a předpisů." (8). Krátce řečeno je nutné zavést byrokracii.

Problém vzácnosti je tedy tímto více či méně vyřešen. Naneštěstí zavedení byrokracie však neřeší problém toho, co se vzácnými výrobními faktory přednostně produkovat, tak aby byly uspokojeny nejnaléhavější potřeby občanů. Problém s nemožností provádět ekonomickou kalkulaci je pro byrokracii neřešitelný, protože: "Tam kde nejsou trhy a následkem toho ani tržní ceny výrobních faktorů, nemáme žádné prvky kalkulace." (9). Nemáme-li možnost použít kalkulaci, nejsme schopni říci, zda naplánovaný a provedený projekt (z nespočetně jiných projektů), se nejlépe hodil k uspokojení nejnaléhavějších potřeb občanů. "Úspěch a nezdár zůstávají nerozeznány ve tmě." (10). V kostce řečeno: "V případě hodnocení užitečnosti služeb úřadu však žádný způsob zjištění úspěšnosti či nezdaru pomocí kalkulace nemáme." (11). Podobné je to i se státním podnikem a rozdílným vnímáním ztráty u něj a u čistě soukromého podniku (12).

Mises uvádí vedle nemožnosti provádět ekonomickou kalkulaci i některé další rysy byrokracie. V byrokratických strukturách platí stejně jako v nebyrokratických strukturách, že existuje omezený počet žádaných pracovních pozic. Tudíž i zde existuje při obsazování těchto pozic konkurence - soutěž. Tato má však modifikovanou podobu oproti soutěži na volném trhu: "V případě kapitalistické varianty soutěže se budou lidé na trhu předhánět, kdo nabídne lepší a levnější zboží. Byrokratická varianta spočívá v intrikách na "dvoře" těch, kteří jsou u moci." (13). To platí nejen pro vysokou politiku, ale i pro obyčejné úřady. Typickým rysem je i problém s kvalifikací. Navštěvování škol, absolvované zkoušky, roky strávené v nižších pozicích nekvalifikují nutně člověka k lepší práci. Horší však je, že hlavním zájmem úředníků je vyhovět těmto formalitám na místo co nejlepšího plnění stanoveného úkolu (14). Také striktně podřízená pozice, která je v byrokracii nezbytná - jinak by si manažer-byrokrat mohl dělat, co chtěl - zabíjí ambice a iniciativu, vede k vyhýbání se inovacím a zdokonalování (15). "Zaměstnání ve státní správě nenabízí příležitost pro

uplatnění osobního talentu a nadání." (16). Zato vede ke slepému dodržování dekretů, nařízení a instrukcí (17).

Jako zvlášť závažný problém se Misesovi jeví to, že byrokrat je zároveň voličem. Je tak současně zaměstnavatelem i zaměstnancem. Avšak jeho zájem jako zaměstnance převyšuje jeho zájem jako zaměstnavatele. "Byrokrat jako volič usiluje mnohem více o zvýšení platu než o udržení vyrovnaného státního rozpočtu. Jeho hlavní snahou je co možná nejvíce nafouknout objem výplat." (18). Čím více lidí je na výplatní pásce státu, tím hůře. Profesor Šíma zcela oprávněně upozorňuje ve své předmluvě k Misesově knize, že tímto argumentem předešel Mises o mnoho let "školu veřejné volby" (19). Ne nepodstatným problémem je také ta skutečnost, že: "Pokrok jakéhokoliv druhu je vždy v rozporu se starými a zaběhlými postupy, a proto také s předpisy, které na jejich základě vznikly. ... Pokrok je přesně to, s čím předpisy a nařízení nepočítají. Nevyhnutelně tedy stojí mimo okruh byrokratických aktivit." (20). Zatímco na svobodném trhu stačí přesvědčit někoho, aby vám půjčil, v byrokratickém systému musíte přesvědčit nadřízené, kteří jsou většinou staří a léty navyklí dělat věci předepsanými způsoby (21). Výsledkem je strnulost: "Avšak ve společenském životě vede strnulost ke zkosnatění a smrti." (22).

Jak už bylo řečené Ludwig von Mises předešel v tomto, a nejen tomto Školu veřejné volby. Ekonom a čelní představitel této školy James Buchanan formuloval teorii, že vládní byrokraté mají silný zájem na expanzi velikosti a rozsahu vládního sektoru (23) až o nějaké ty roky později. Přičemž doplňme, že platí, že v soukromých podnicích mají podílníci nějaké mechanismy, aby udrželi management zodpovědný: prodej svých podílů, převzetí, jmenování nové rady, vyvinutí nových forem korporátního řízení a skrze soutěž na trhu ze strany lépe spravovaných firem. Tyto mechanismy nepracují perfektně, ale jsou mnohem efektivnější, než mechanismy pomoci, kterých jsou voliči schopni udržet byrokraty zodpovědné skrze volby jednou za čtyři či pět let a skrze jednání svých politických zástupců (24).

Co dále nabízí Škola veřejné volby k tématu byrokracie? Třeba to, že za těsných rozpočtových pravidel mohou byrokraté omezit svůj výstup a zajistit, že peníze půjdou k nim spíše než, aby byly utráceny na projekty. Dále: „Fakt, že byrokraté mají lepší znalosti o své zvláštní oblasti, než průměrný politik, znamená, že politici nemohou efektivně byrokracii řídit... Protože pracují úzce s politiky, je zde i nevyslovená hrozba, že byrokraté mohou poškodit politiky tím, že nechají o nich prosáknout citlivé informace, což je hrozba, která by jim mohla pomoci odolat pokusům o osekání jejich rozpočtů.“ (25) Standardní česká učebnice veřejných financí uvádí, že dle teorie byrokracie a některých autorů mají státní instituce a úředníci monopol na informace a tendenci k rozpínavosti. Jejich preferencí je maximalizace vlastních pravomocí a kompetencí, a i proto mohou tyto subjekty vyvolávat zdání nepostradatelnosti. Obelstít se byrokratům dařilo už před mnoha lety i osvícence jako byli císař Josef II. anebo král Bedřich II. Veliký. I když je pravda, že politici mohou do jisté míry byrokraty potrestat a legislativně je omezit (26). Na druhou stranu často tomu tak není a jsou to byrokraté, kteří často úspěšně přežívají své politické pány, a to mnohdy o mnoho a mnoho let. Taktéž platí, že politici a byrokraté mohou zdaleka nejvíce vytěžít z veřejných rozpočtů a moci tehdy, když budou spolu spolupracovat a nikoliv spolu bojovat.