

Regulace trhu taxislužby z důvodu externalit a tržních nedokonalostí.

Pokusná pracovní studie, která by mohla sloužit jako podklad pro rozbor řízení trhů zdravotní péče. Samozřejmě taxikáři se pojišťují poněkud jinak, než pacienti a nemocnice a ordinace vyžadují platbu také trochu jinak. Nicméně oba systémy pracují v prostředí, jehož „trhy“ mají hodně společného, co se týče jejich nedokonalostí. Pochopení jejich fungování a řízení se pak může v něčem inspirovat. Regulace je nutná v obou. Nicméně, přes mnohá zlepšení výsledek zůstává nadále suboptimální a tudíž i parciální zlepšení tak zní nedůvěryhodně a lze ho snadno zamítnout ve prospěch horší varianty.

Prosinec, 2005

Vladimír Benáček, CESES, FSV UK, Praha
benacekv@fsv.cuni.cz

Abstrakt

Cílem článku je poukázat na méně obvyklou formu tržní nedokonalosti, kde ani podpora volného trhu a konkurence nevede automaticky k bezproblémovému uspokojování poptávky zákazníků. Tržní selhání je dáno specifickými podmínkami na trhu nabídky a poptávky po službách taxi. Společenské optimum lze dosáhnout pouze regulací tohoto trhu. Nicméně i samotnou regulaci lze provádět alternativními politikami regulátora. Článek analyzuje různé druhy neefektivnosti, které bez regulace nebo s byrokraticky chápanou regulací vznikají. Jak se zdá, systémová podobnost nedokonalých trhů taxislužby s nedokonalými trhy v jiných oblastech, zejména ale v oblasti zdravotní péče, vede k závěru, že pro řešení jejich řízení se lze inspirovat analogií s taxislužbou.

Tržní selhání

Alokace komodit (včetně mnoha služeb) pomocí trhu vede k využití nejefektivnější cesty jejich poskytování ze všech možných alternativ. Může za to nespoutaná **konkurence**, která narušuje snahu výrobců se nad cenovými podmínkami vůči zákazníkům domluvit a ceny nadsadit, nebo zanedbat kvalitu výrobků a poskytovaných služeb. Zatímco heslo „náš zákazník, náš pán“ určitě nepatřilo ke silným stránkám plánované výroby, v podmínkách silné tržní konkurence se výrobci dostávají do kleští „**věžňova dilematu**“, kde se najde vždy někdo, kdo cenovou koluzi poruší a kartel rozbije. Navíc je zde vždy někdo, kdo začne docilovat vyšších zisků tím, že produkt inovuje a nabídne kvalitnější službu, čímž přebere zákazníky těm nejméně schopným výrobcům, kteří musí zkusit své štěstí v oborech, kde by na ně konkurence tlačila méně.

Zde vzniká z ekonomického hlediska velice zajímavý jev: existují obory podnikání, kde konkurence, jako jistá forma Darwinova **procesu přirozeného výběru**, vytlačí ze hry všechny nepřizpůsobivé, neinovativní a jinak neschopné jednotlivce. Ti, pokud nerezignují na svou existenci, jsou nuceni hledat své uplatnění v oborech, kde jejich nedostatky ve schopnostech nebudou až tak na závadu. Jsou to obory bez konkurence a hlavně bez kontroly zpětné vazby ze strany zákazníků. Je to obvykle tam, kde na ně netlačí jak kolegové konkurenti (nebo kolegové nadřízení), tak také zákazníci. Jinak řečeno, tam kde **zákazníci nemají na výběr**.

Tomuto úkazu se říká „**obrácený výběr**“ (adverse selection), což je jeden z paradoxů přirozené společenské organizace, protože ve svých důsledcích je anti-Darwinovský. Umožňuje přežití společensky nevhodných forem existence. Dokonce jejich reprodukci posiluje, pokud se dané formy chování institucionalizují a stávají tabuizovanou normou. Společnost se tak segreguje do antagonistických táborů, kde na jedné straně je průhlednost nabídky služeb, motiv produkce,

zásada měřitelnosti výkonu, řazení výnosů striktně podle nich a kde zákazník je pánem. Na druhé straně jsou obory s výlučnou nabídkou, s vymezenou geografickou působností, kde výkon nerozhoduje, protože motivace jde po **redistribuci hodnot** a kde zákazník zůstává zákazníkem jen z nutnosti.

Dostáváme se tak ke společensky naprosto zásadním problémům: který z obou antagonistických táborů společnosti začne dominovat a jaké jsou možnosti daný stav zvrátit? Je evidentní, že obory bez konkurence a bez zákaznické volby jsou **monopoly** s výrobky, které navíc nemají ani významnější křížové substituty.¹ Jedná se například o národní dodavatele energie, silnic, telekomunikací, zdraví, vzdělání, bezpečnosti a státní administrativy. Jejich volání po nutnosti zachovat „čistotu“ monopolu a pracovní definitivy zdůvodňované profesní etikou, výhodami koncentrace a nezávislosti je pochopitelné. Jedná se o pokrytecké **hledání renty** (rent-seeking). Dominance těchto forem podnikové organizace kulminovala v reálném socialismu. Vlna sametových revolucí v Evropě a Asii na přelomu 80. a 90. let překvapivě ukázala, že možnosti zvratu jsou možné a že zvrát samotný může být dílem ochoty lidí tolerovat větší konkurenci, protože nakonec (téměř) všichni dojdou k poznání, že žít s redistribucí nelze donekonečna. Pokud změny zvané „transformace“ a „restrukturalizace“ byly dostatečně razantní, po zhruba 2-4 letech docházelo ke stabilizaci konkurenčního segmentu výroby a jeho růstu. Samozřejmě tento proces sám o sobě, protože se týkal převážně soukromého sektoru kde se podniky daly dělit a privatizovat, zásadně nevykloučoval, aby uvedená segregace oborů přetrvala a také se stabilizovala, ačkoli v jiných proporcích.

Jako doporučení pro politiku organizace trhů se uvádí, aby výrobci (nabídková strana) byli rozdrobeni a nemohli si vytvořit kartel. To však není podmínka ani nutná, ani postačující. Pro existenci konkurence a výše neefektivnosti (tzv. dead-weight losses) je totiž podstatná strana poptávky a schopnosti vytvářet tlak **kolektivní akce**. V některých případech to znamená nutnost vytvoření zastiňující organizace **regulátora**. Ten může být vytvořen buď státem nebo soukromě. Proto na jedné straně mohou existovat efektivně a pružně fungující monopoly, zatímco na druhé straně jsou vysoce neefektivní atomizovaní výrobci fungující na **trzích, které selhávají**. Pro ty první je pak charakteristické to, že se v nich uplatňují pracovníci výkonnostního produkčního typu, zatímco v těch druhých se koncentrují ti z opačného konce, kde motivem je redistribuce. Příkladem tržního selhání tohoto druhého typu je případ taxislužby.

Existují periodicky se vyskytující názory, že liberalizace licencí a provozu taxislužby vede k perfektní konkurenci a tím k dosažení nejefektivnějšího systému výroby a spotřeby bez státních intervencí, byrokracie a korupce. Nicméně, vyhodnocení každodenních zkušeností všude ve světě dochází neustále k závěrům, že tento způsob organizace selhává a poražení jsou zákazníci.

Taxislužba pražské reality

Po časech experimentování s liberalizací služeb taxikářů po roce 1989 byla pražské zastupitelstvo donuceno v roce 1997 znovu regulovat jejich ceny a postupně zavádět přísnější podmínky k vydávání licencí. Trpká zkušenost specifické „české cesty“ z předchozích let evidentního selhání při poskytování těchto ve světě standardních služeb poukázala na markantní případ z dlouhé řady naivních přístupů k fungování trhů u nás. Nechvalně známí taxikáři se stali světově nejznámějším českým produktem hned za pivem. Funkci efektivního regulátora však samotná cenová regulace, respektive nedůsledné plnění dalších funkcí regulace ohledně získání a

¹ Z tohoto hlediska jsou zajímavé případy železnice a pošty, které sice mohou být monopolem, ale železnici významně konkurují autobusy a auta a státní poště „křížově“ konkurují e-maily, telefony, banky a zasilatelství.

ztráty licence, plnit nedokázala a tak skandály s taxislužbou se periodicky opakují až do současnosti (2005) ².

Z této lekce je zřejmé to, co mnozí předpovídali hned na začátku: že tržní naivismus může být někým zcela nenaivně zneužíván k osobnímu prospěchu na úkor ostatních. Kroky k normalizaci fungování tohoto významného odvětví služeb byly sice vykonány, je však nanejvýš vhodné přizpůsobovat podmínky regulace každé výroby (služby) specifickým podmínkám jejího provozování. Taxislužba tím, že je ukázkovým příkladem tržního selhání, je přímo určena k tomu, abychom si na jejím případě mohli procvičit principy fungování tohoto jevu a vyvarovat se chyb v podobných situacích.

Každého napadne nějaký důvod, proč taxislužba by měla být pod dozorem. Nicméně těch důvodů je v ekonomii velké množství. Většina z nich je obecného rázu, ale některé jsou specifické a nelze je aplikovat mechanicky jiné případy tržního selhání. Selhání trhu má různé podoby a ve většině případech je potřeba regulace jen okrajová při zachování tržního systému. Jen v extrémních případech je nutné tržní způsob fungování nahradit systémem direktivního poskytování. Moderní ekonomie, s výjimkou učebních textů pro začátečníky, neaspíruje ani tak na to vysvětlovat, jak perfektní trhy perfektně pracují, jako spíše se zabývá tím, za jakých podmínek trhy dovedou být neefektivní a jak mohou být zneužívány.

Pokusme se proto využít příkladu taxislužby k argumentaci jak a proč někdy trhy selhávají. Naše diskuse bude jen teoretickou zkratkou, aniž se dotkneme problémů tržního selhání v mnohem komplikovanějších konkrétních případech. Je nutno zdůraznit zásadu, že **regulace nemusí ani zdaleka znamenat potlačení trhu, ale naopak, ve většině případech má usilovat o to dávat trhům větší prostor k efektivnímu fungování.**

Roztříštěnost trhu

Efektivní trh by měl být konsolidovaný, to je měl by sestávat z částí, které jsou mezi sebou propojeny tzv. **prodejní arbitráží** - to je možností okamžitého využití nákupu na levnějším trhu za účelem prodeje na trhu s vyššími cenami. Tím se cena na všech trzích vyrovnává. Taxislužba je ale tak roztříštěným (**nespojitém**) trhem, že ani zákazník, ani svědomitý taxikář jejich disproporce není schopen vyrovnat. Je to v podstatě následek **nedokonalých informací** o nabídce a poptávce. Trhy s nedokonalými informacemi nejen, že nejsou schopny tzv. vyčištění (to je nejsou sto přivést nabídku a poptávku do rovnováhy na jediné ceně), ale cena na nich nemusí být vůbec známá, protože se tvoří náhodně případ od případu a mezi nimiž neexistuje informační propojení. K neznámé ceně se dále připojuje **neurčitý standard kvality**, což znamená faktor **rizika**, proti němuž se nelze zcela pojistit. Zákazník se proto musí předem připravit na tu nejhorší variantu "nákupu" a podle toho se rozhodnout předem o rozsahu své spotřeby. Výsledkem počítání s rizikem je menší poptávka, než by skutečné průměrné ceně jinak příslušela.

Nedokonalost veřejných informací o daném trhu ale neznamená, že veškeré informace jsou na něm paralyzovány. Profesionálové pracující na tomto trhu si udržují většinou výrazný soukromý informační náskok, neboli **informační asymetrii**. Proto je ideální obětí taxikářů cizinec, který se česky nedomluví, nezná přesně ani trasu, ani zvyklosti, ani svá práva. Doprovodným jevem informačního selhání je neúplný kontrakt. Jinak řečeno, svezení se taxíkem nedává žádnou záruku proti nedostatkům v plnění služby tak, jak si ji zákazník nárokoval. Nejsou zde jasná pravidla, jak se služba provozuje a jak lze vymáhat náhradu v případě selhání. Navíc jsou zde vysoké náklady jak vymáhání náhrady, tak kontroly kvality služeb.

Optimální strategií z hlediska maximalizace příjmů taxikářů, je roztříštění trhů podle příjmové úrovně uživatelů tak, aby to umožnilo **cenovou diskriminaci**. Cena pak nemůže být

² Například v zářijovém čísle „Listů hlavního města Prahy“ (č. V/9, str. 1) se uvádí, že zatímco v roce 2002 byla při kontrolách předražena více než polovina jízd, v roce 2005 to bylo ošizeno jen 13% pasažérů (což je stále vysoké číslo). Navíc taxikáři často nedodržují základní pravidla pro kontrolu jejich práce: nevydávají ztvrzenku o platbě a trase.

jednotná pro všechny: bohatší zákazníci platí víc než chudí. Rozdělení trhu se může provést jak formálně, tak neformálně. Menší část taxíků získá licenci na provoz luxusních služeb a přidělí se jí nejlukrativnější stanoviště. Optimální je letiště a nejdražší hotely. Ostatní jsou pak z jejich obsluhy vyloučeni. Podle druhého přístupu je potřeba výrazně rozlišit kvalitu služeb. To se provádí pomocí tzv. **signallingu**, což je ostentativní vysílání informací o nadstandardnosti služby – například tím, že taxíky jsou velice drahé, nápadně označené a určeny jen pro mimořádné pasažéry, kteří se neponíží na vyjednávání o ceně. Opačnou stranou této mince je to, že samotní pasažéři těchto služeb už s tím počítají a mají možnost přesunout cenu do nákladů podniku a tudíž mají **měkké rozpočtové omezení**.

Tržní síla a hierarchie

Významným aspektem nedokonalých trhů jsou otázky konkurence. Z jedné strany nakupující obvykle jedná pod tlakem rozpočtového omezení a snaží se vybrat si tu z rovnocenných alternativ, která je nejlevnější. To ale funguje jen tehdy, když současně i prodávající jedná pod tlakem rozpočtového omezení a je snadno dotlačen k ústupkům. Výsledkem je konkurence a boj o zákazníka, který se na takovém trhu stává dominantním subjektem. Určující roli zákazníka a konkurence lze eliminovat, pokud se na trhu zavede tzv. **koluzivní chování** na straně nabídky. Tím se dostáváme až k tvorbě mafiánských trhů, jako organizované formě koluze, kde už mnohé role trhu jsou nahrazeny svými alternativami, kterými jsou **hierarchické struktury**. Zde se postranními, většinou ilegálními cestami vymáhá dodržování cenových limitů a zákaz podbízet se zákazníkům. **Mafie** je z tohoto hlediska organizací, která si monopolizuje trhy automatickou disciplinu na nich (symbolizovanou „neviditelnou rukou“) nahrazuje násilím své „viditelné ruky“. Tím se stává miniaturním státečkem ve státě.

Výsledkem je cenový a územní kartel, který má specifické formy **vynucování svých práv**. Základním znakem takového trhu je **omezování nabídky** a vybírání si mezi zákazníky. Dochází nejen k **diferenciaci** služeb (například taxi různých tříd a exkluzivit), ale také i k nucené diferenciaci skupin zákazníků, což umožňuje účinnější prosazení cenové diferenciaci (i navzdory cenové regulaci). Následné omezení konkurence tudíž vede k tzv. **uzavřenému vyjednávání** se zákazníkem, což je pravý opak **veřejné aukce**. Zákazník tak ztrácí možnost použít svou nejúčinnější zbraň, kterou je přechod k levnějšímu dodavateli. Každá "smlouva" mu nyní může být dodavatelem šita "na míru". Nikoli však ve prospěch specifických přání zákazníka, ale ve prospěch zájmu poskytovatele. Neboli, zákazníkovi lze vnutit cenu podle výše jeho **spotřebitelského přebytku**. Vzdání se spotřeby je sice účinnou strategií spotřebitelovy obrany, je to ale strategie, která poškozuje nejen dodavatele, ale zejména jeho. Proto často spotřebitel z takové „stávky“ odchází poražen.

Nicméně, i při vyloučení koluze na straně nabídky, z vlastní povahy taxislužby vyplývá, že zákazník se často dostává do situace uzavřeného vyjednávání bez konkurence, což je vlastně situace **okamžikového monopolu** výhodného jen pro dodavatele. Je to zákazník, kdo kontaktoval taxikáře a jen ten jediný je mu ochoten službu momentálně poskytnout. Pokud cena není regulovaná, musí dojít u každé transakce k novému vyjednávání o ceně v podmínkách asymetrie v neprospěch zákazníka – tj. při neúplné informaci, neurčitosti a riziku, což je typické pro **trhy typu bazaru**.

Transakční náklady

Na bazaru neznalost jazyka a místních zvyklostí je velkým handicapem zákazníka. Má být akceschopný, ale nemůže se dostat přes **informační bariéru**, jejíž výhodě se těší protistrana. Dalším handicapem zákazníka je **nestálost jeho spotřebitelského užítku**. To proto, že se dostal do

prostředí, které je velice **nehomogenní a nepředvídatelné**.³ Každý moment může skončit výborně i moc špatně a neví se předem, který to bude. Situace je neprůhledná, až chaotická. Zákazník se proto musí kalkulovat s tou nejhorší (a tím i s tou nejdražší) nákladovou nahodilostí. Z toho pak vyplývá jeho chování s **nízkou cenovou pružností** spotřebitelových preferencí v poptávce po takových statcích. Zákazník s těžkým zavazadlem, v dešti, v noci, v opuštěné ulici nebo v časové tísní se předem smiřuje s tím, že nemá velkou šanci uhrát dobrou cenu a smiřuje se také nakonec s tím, že bude okraden. Ale i kdyby zákazník uhrál nakonec uspokojivou cenu, samotný akt handrkování o ceně je obvykle nedobrovolným a ponižujícím.

To vše se týká problémů vysokých transakčních nákladů. Ty sice prodražují takové služby a poptávka je pak nižší než by mohla být, ale konkrétné prodejce, který takovou službu nakonec prodá, z celé situace neprůhlednosti může vysoce těžit. **Renta z chaosu a asymetrie informací** nakloněných v jeho prospěch je vysoká. Není v jeho zájmu začít situaci měnit. Dokonce je pro něj výhodné chaos v daném momentě zvyšovat. Celkový trh se tak sice dlouhodobě rozbíjí, ale **komparativní výhoda** výrobce v daném momentě je v chaosu optimální.

Fenomenální úspěch sítě McDonaldu spočíval v tom, že firma dokázala transakční náklady minimalizovat homogenizací výrobků a prostředí, současně s poskytováním perfektních informací. Perfektnost musí být tak dokonalá, že žádná jiná firma nebude už schopná v tak velkém rozsahu být přinejmenším stejně dobrá. To je podmínka, aby se daný trh z funkčního **monopolu** nestal nefunkčním **oligopolem se snadným vstupem konkurentů**. To je paradox konkurence, známý z některých anomálních trhů typu „lemons“. Samotná „perfektní“ konkurence zde není schopna nastolit na trhu rovnováhu a spotřebitelský komfort. Takový trh selhává, zatímco monopol nebo vůdčí **oligopolista** jsou schopni plnit funkce suverenity spotřebitelů mnohem lépe (i když ne ideálně). To byl například případ Microsoftu. Taxislužba je typickým příkladem takovéto tržní anomálie, kde ani konkurence neřeší její prodejní excesy.

Na rozdíl od taxislužby, systém konkurujících si samoobsluh s potravinami je typickou efektivní formou používání trhů, kde nápad vyjednávat u pokladny o ceně každé nakoupené položky zvlášť podle momentální situace a výmluvnosti zákazníka je nemyslitelný. Nenapadlo by na to ani zákazníka, ani obchodníka. Otevřít si bazar v těsném okolí hypermarketu se stejnými komoditami je také stěží myslitelné.

Transakční náklady dle R. Coase⁴ jsou cenou za používání trhu - to je cenou za možnost navazování, uzavírání a vymáhání kontraktů na specifickém trhu. Vysoké transakční náklady indikují, že daný trh je ve stávající formě neefektivní. Akce vedoucí k odstranění uměle vyvolaných nebo zbytečných transakčních nákladů nemusí vůbec znamenat likvidaci trhu a jeho nahrazení hierarchií (jak to například provádí armáda v bojových podmínkách nebo jak o to usilovalo centrální plánování). Naopak, regulace podmínek pro fungování aktérů na trzích ohrožovaných vysokými náklady tohoto druhu vede k upevnění atraktivnosti a k upřednostnění trhu před jinými

³ Trh, na němž se obchodují vysoce **nehomogenní**, kvalitativně **netransparentní statky** a který nemá vyvinutou instituci garance a pojištění proti omylům a podvodům, se nazývá anglicky „market with lemons“ (Akerloff G. (1970): The Market for “Lemons”. Q. Journal of Economics). „Lemons“ byl v USA slangový název pro ojetá auta pochybného původu s informacemi téměř nulové spolehlivosti. Přirozeně, jen u naivních outsiderů nebo profesionálních insiderů by jejich cena mohla být všeobecně vyšší než cena té nejhorší ojetiny. Obchod s koni, akciemi nekotovanými na kvalitní burze, výběr manželských partnerů, medicína a taxislužba jsou dalšími ukázkami takovýchto nedokonalých trhů. Obranou proti jejich tržnímu selhání je znovu metoda **signallingu**, to je v tomto případě přehnaná snaha poskytovat informace, které jsou pravým opakem dojmu, který daný trh vyvolává. Signalling je politika zářivě bílých plášťů a zlata, zdůrazňujících solidnost, opakovatelnost, záruky a luxus za nízkou cenu, přičemž při podrobnějším prozkoumání ani jedno z toho nemusí být pravdou. I když často může, což zase není jisté, čímž celý problém zůstal vlastně nevyřešen. Jen transakční náklady o to více vzrostly, což zase odstranilo část konkurence a tím posílilo pozici dominantního dodavatele na trhu.

⁴ Coase R. H. (1960): The Problem of Social Cost. Journal of Law & Econ., vol. 3, s. 1-18

alternativami k provádění směny. Tento problém je znám odněpaměti a v minulosti se neefektivní fungování trhu odstraňovalo evolučně pomocí **etiky a zvyklostí** (uzancí), což jsou typické institucionální úpravy.

Regulace trhu taxislužby proto podle výše uvedených konceptů vyžaduje hlavně zprůhlednit cenové a nákladové informace: zavést snadno dosažitelné ceny, vyžadovat náročné technické standardy, inzerovat cenu hlavních tras a hlavně zavést nástroj snadného podávání a vyřizování reklamací. Tím se výrazně sníží transakční náklady a důvěra zákazníků v dané služby. Taxislužba se tak dostane ze sféry „lemons“ do sféry seriózního obchodu.

Oportunismus rentiérství

Předchozí analýza nás přivedla k morálním aspektům našeho problému. Obchodování v minulosti vedlo ke vzniku středního stavu. To je společenské vrstvy, která svou pozici obhájela navazováním **dlouhodobých komerčních kontaktů**, pro něž bylo podstatné jejich **opakování a dodržování etiky** vzájemné výhodnosti transakcí. Vyspělý střední stav je symbolem rozvinutého kapitalismu. V české postkomunistické společnosti je kapitalismus stále ve stádiu transformace, podobně jako se i střední třída stále nachází ve stádiu adolescence. Charakteristickým rysem její nevyspělosti je i to, že morálka středních stavů je silně poznamenána krátkodobým oportunismem. Nedostatek kapitálu vede ke snaze získat ho **redistribucí** už vytvořeného bohatství a to výrazně na úkor **tvorby nových hodnot**.

V ekonomii se pro tento typ podnikání zavedl pojem **hledání renty**. V taxislužbě bez regulace jsou k tomu ideální podmínky. Nejde jen o daňové úniky, které lze v neregulované taxislužbě velice těžko dokazovat. **Jednorázovost a neopakovatelnost** jejich obchodních případů a anonymita řidiče a firmy přímo přitahují lidi se sklony k rentiérskému oportunismu. Místo stavovské cti, prokazování kvalit a dědění obchodu z otce na syna, cesta k provozování taxislužby je u nás otevřena komukoli. Udržet se však v ní může jen člověk se zvláštními sklony, čímž dochází k již zmíněnému **obrácenému výběru**. Tato selekce je přímo opakem výběru, který provádí trh v podmínkách perfektní konkurence. Místo lidí, kteří se osvědčili v tom, že dovedou nejefektivněji uspokojovat požadavky spotřebitelů, se do vybrané "elity" dostávají lidé, kteří vynikají v bezskrupulózním jednání.

Protiakcí na obrácený výběr tam, kde trh selhává, je řízený výběr a to podle kritérií, která nejsou obvyklým doplňkem bezskrupulóznosti. Jsou to například vzdělání, kulturní znalosti a technická zručnost. Výběr je potvrzen následným udělením licence, kterou lze při porušení pravidel odebrat. Orgánem pro tuto činnost musí ale být zásadně někdo jiný, než provozovatel taxislužby. Důvěra a etické jednání jsou úhelnými kameny podnikání a základní podmínkou toho, že transakční náklady se nestanou brzdou dlouhodobé efektivnosti daného odvětví.

Kapitál sítí vzájemné úsluhy

Obor podnikání, který prošel sítím obráceného výběru, je obtížné reformovat, protože jeho hlavním nástrojem soudržnosti je **síť vztahů vzájemné závislosti**, tzv. kapitál sítí (network capital). Ten vzniká jako reakce na nebezpečí konkurence a případné hrozby neomezeného přerozdělování ze strany izolovaných akcí jednotlivců se záměrem okrádat na vlastní pěst. Jinak řečeno, velká koncentrace potulných loupežníků na jednom místě hrozí přivedením celého "trhu" ke kolapsu, protože už nebude co krást. Proto pokud se regulace neujme stát, musí se jí ujmout nějaké **vítězné mafiánské uskupení**, které v daném oboru zavede období "mazácké vojny" ⁵.

Privatizace systému regulace skupinou s **mocí nad trhem** (market power) je jedním z

⁵ Olson M. (2000) Power and Prosperity. Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships. Basic Books, New York

charakteristických paradoxů **pseudo-liberálního postoje státní správy** k některým neefektivním trhům. Privatizovaná regulace je snadno navedena k prosazení svých vlastních ziskových zájmů, což souvisí s její tendencí stanout v čele skrytého **kartelu**. To dále vyžaduje, aby vůdčí skupina privatizace měla po ruce nástroje vynucování disciplíny pro udržení optimální monopolní ceny a **monopolní nabídky**. Vedlejším produktem tohoto uspořádání je moc jak nad **vstupem** do odvětví, tak nad **výstupem** z odvětví (tj. propouštěním a bankrotem). Důležitým kritériem k zařazení do hierarchie se stává **loajálnost k vrchnosti**. To už je protipól chování v tržním systému, kde loajálnost k zákazníkovi je jeho motivačním znakem.

Snaha o unifikování taxíků všech firem je jen projevem toho, že prosazení monopolu a kartelu zdárně probíhá. Naopak, snaha o maximální rozlišení taxíků podle firem je projevem tlaku na zvýšení konkurence a stavění bariér monopolní anonymity. Loajalita ke své firmě a ztráta goodwillu, či image firmy v případě asociálního chování jejich členů je důležitým prvkem mechanismu **motivace** zaměstnanců k chování, které vyhovuje zákazníkům a nestaví se vůči nim konfrontačně. Regulace z centra se tak může zaměřit jen na podstatné aspekty systému a přenechat dodržování operativy na firmách.

Problém s řízením oboru lidské činnosti, jehož hlavním cílem je **hledání renty**, se rozšiřuje o to, že cesta k rentě znamená nejen možnost, ale často i systémovou **nutnost podvádět**. Tento rys chování se navíc může rozšířit do vztahu mezi vlastníkem podniku a jeho zaměstnanci. Obecně řečeno je to vztah mezi tzv. **principálem a agentem**⁶. Na jedné straně zkorumpovaný principál-vlastník podniku taxislužby nutí i poctivého agenta (tj. své řidiče) praktikovat metody udržující status quo v šizení zákazníků. Na druhé straně ani poctivý vlastník není schopen za určitých podmínek přimět své zaměstnance k etickému chování. Taxislužba například má taková specifika, že celodenní kontrola řidiče zaměstnavatelem je velice ztížena. Při existenci obráceného výběru je možné, že je to chudý vlastník, kdo je nakonec okrádán bohatou klikou zaměstnanců. Takový vlastník musí nakonec zkrachovat. Obrácený výběr se jen dále upevňuje. Je proto v zájmu outsiderů mimo uskupení kartelových bossů, aby taxislužba byla regulována a alternativy vstupu do odvětví byly uvolněny. Samozřejmě, vedení kartelu musí být účinně oslabeno zavedením **regulačních pojistek** proti jeho vzkříšení pod novým vedením. To je věc zavedení takových principů motivace, které by dokázaly přimět řidiče k tomu, aby se blíže identifikoval s firmou a s jejími dlouhodobými zájmy a neparazitoval na její úkor. Pokud k tomu nemá sílu (nebo motiv) vlastník firmy, musí se o takové principy zasadit orgány společenského řízení (například magistrát města).

Externality

Je zde ještě jeden významný aspekt, kterým se při vysvětlování nutnosti regulace taxislužby musíme zabývat. Tím jsou tzv. **externality**. Těmi jsou "vedlejší produkty" hlavní činnosti, jejichž rozdělování neprobíhá vůbec prostřednictvím trhu, protože jejich trh neexistuje. Externality lze jen těžko kontrolovat nebo zabránit spotřebě jejich statků, ať už jsou to statky pozitivní nebo negativní. Důvodem k tomu je například nemožnost vyloučení "černého pasažéra" z jejich spotřeby, nebo to, že když už takový statek jednou vznikl, může se spotřebovávat paralelně více spotřebiteli současně a to dokonce i zdarma. Provozování taxislužby má **negativní externality** tehdy, když zákazníci při spotřebovávání jejich služeb se nemohou vyhnout jisté újmě. Tou jsou například ponížení, vydírání, lež, podvod a okrádání. Taxislužba je jen nepatrnou částí naší ekonomiky. Nicméně její externality jsou obrovské, protože se týkají vytváření jistého nepříznivého obrazu světa o naší zemi. Ten obraz není připsán taxikářům, ale celému národu, který pak musí nést následky **nedůvěry světa** v jeho schopnosti zvládat jiné mnohem komplikovanější společenské situace, když už evidentně není schopen zvládnout takovou triviální společenskou formu organizace, jakou vyžaduje regulace jednoho malého selhávajícího trhu.

⁶ Česká terminologie někdy dává přednost pojmenování „vlastník (či majitel) a správce“.

Externality však mohou jít dále. **Vysoké a chaotické ceny** mají za následek to, že poptávka po taxislužbě klesne. Může to být jak na úkor sníženého cestovního ruchu, tak se může poptávka přelít do zvýšené dopravy vlastním autem. Chaos s parkováním a zahlcené ulice centra jsou nechtěné negativní produkty, které musí konzumovat všichni. Regulace by tudíž měla zabezpečit i levnou taxislužbu, odstupňovanou například do několika cenových kategorií. Zvýšení počtu taxikářských licencí za výše uvedených podmínek nemůže nikdy vést k perfektní konkurenci a tlaku na vyšší efektivnost služeb. Posílí naopak jen tendenci k opačnému organizovanému jednání. Podobně jako zvýšení počtu kapsářů ve městě nepovede k jejich lidumilnějšímu chování, tak ani přebytek licencí v taxislužbě (bez dalších změn) neodstraní její rentiérský přístup k "zákazníkům" a k "trhu".

Tím se překvapivě stává původně soukromý statek dopravy tzv. **veřejným statkem**. Veřejné statky mají tu vlastnost, že jejich poskytování trhy je neefektivní, přičemž jejich výroba je pro společnost důležitá. To vyžaduje, aby se problému chopila iniciativa **kolektivní akce**. Tou se v evropském kontextu tradičně chápe veřejná správa na úrovni státu, kraje nebo obce.

Veřejná správa

Šíře problémů s poskytováním veřejných statků je však mnohem větší, než jak jsme to zatím nastínili. Nyní už opustíme příklad selhání regulace trhu taxislužby a pokusíme se o generalizaci celého problému. Výpadek koordinované kolektivní akce společnosti v oblasti řízení "věcí veřejných" a její nahrazení neefektivní rentiérskou iniciativou (fakticky **soukromou regulací**) neznámá, že orgány společenského řízení (tj. stát) dostávají automaticky mandát k tomu začít s **administrativní regulací** dané činnosti.

Paradoxem regulace je, že dosavadní neefektivnost bez regulace státu se po jejím zavedení může ještě dále zhoršit. Vysvětlení může být následující. Primární selhání je způsobeno původními ekonomickými rentiérskými subjekty: monopolisty, kartelovým sdružením, mafií, atd. Ti svou profesi zvládli tak mistrovsky a jejich renty jsou natolik vysoké, že jsou vždy o několik tahů napřed před amatérským, špatně placeným a nemotivovaným aparátem byrokratů. Výsledkem je pak paradox, že na jedné straně úzká klíčová oblast, která by vyžadovala jednoduchou regulaci principů, je dávno pevně ovládána klikou **přirozených rentiérů**, zatímco na druhé straně jediné „volná záchytné body“ zbývají jen tam, kde regulace je neúčinná a často navíc přímo společensky škodlivá.

Byrokracie, za účelem svého přežití a vyšších důchodů je nucena se stát odvozenou, **sekundární rentiérskou skupinou**. Zavedení regulace pak jen rozšiřuje stav hledačů renty o další **parazitní subjekty**. Nebezpečí udušení produktivních činností dosahuje maxima tam, kde dojde k následné koluzi zdola mezi sekundárními rentiéry (byrokraty, právníky, policií, atd.) a původními rentiéry (kartely podnikatelů). Renta se už sice musí dělit mezi větším počtem subjektů, ale její příděl se stává bezpečnějším a dlouhodobě stabilnějším, protože koluze se státní mocí umožňuje účinněji bojovat proti outsiderům. **Korupce veřejné správy** je přirozeným důsledkem příliš zanedbané péče o veřejné statky, která vede k bludným kruhům dalšího růstu byrokracie. **Vysoké daně** a současně **nízká efektivnost veřejné administrativy** jsou varovným signálem, že černá díra rentiérství se stala vůdčím rysem daného společenského uspořádání a že problémy s ekonomickým růstem dané země na sebe nedají dlouho čekat.

Regulace tržních selhání a efektivní poskytování veřejných statků je vysoce odbornou činností, která má navíc vysoké nároky na **organizační a etické schopnosti** svých subjektů. Lze se jen obávat, že u nás se zatím pronikavými úspěchy na tomto poli chlubit nemůžeme. Bujení **pseudoregulace**, nebo naopak neexistence regulace v oblastech, kde jejich přítomnost by byla

vysoce účinná, což se často kombinuje s **rétorikou falešného liberalismu** jako zástěrkou pravých motivů, jsou externality, proti nimž nelze bojovat trhem.

V českém prostředí hluboce převažuje filozofie regulace založená na **pozitivním právu**. To je regulace explicitně vztažená ke konkrétním formám a skutkovým okolnostem regulace. To vyžaduje mít rozsáhlý soubor regulačních opatření s mnoha výjimkami, která zdánlivě regulují cílové chování samy o sobě. Nicméně skutečnost je taková, že taková regulace se stává nástrojem byrokratické šikany. V lepším případě sice dosahuje účelu, ačkoli neúměrně zatěžuje poskytovatele služeb transakčními náklady. V horším případě zvyšuje jak náklady, tak ani nedosahuje zamýšlených cílů.

Opakem byrokratické pozitivní regulace je **regulace podle ducha záměru**. Vychází z pregnantně specifikované účelové funkce, aniž se blíže zabývá konkrétními okolnostmi objektů regulace. Je pak na posouzení orgánů kontroly a vymáhání práva, jak posoudí samy, zda konkrétní chování objektu regulace bylo v souladu s očekávanými cíli. Ve světě se tato forma regulace praktikuje zejména v zemích s liberálními tradicemi: Británii, USA nebo v Hongkongu. Její úspěch je podmíněn vysokým morálním standardem jak státní správy, tak subjektů regulace.

Argumentaci lze ještě dále zobecnit. Regulace podle ducha záměru je v podstatě uplatňování morálně-etických principů na řízení poskytování veřejných a soukromých statků. Je to tradičně jedna z nejefektivnějších forem regulace.