

1'12 }

časopis pro společenské vědy a management
číslo 1 | 2012 | ročník VIII
www.sets.cz

Scientia ^{et} Societas

03 K významu konceptu sociálního státu po ekonomické krizi

20 Aktuální pohledy na vývoj konjunkturální situace v Evropské unii a ve světě

36 Vývoj vnímané korupce v zemích Visegrádské čtyřky a v Číně

48 Dvě kapitoly z dějin managementu

Obsah

Odborné stati

- 3 K významu konceptu sociálního státu po ekonomické krizi
- 20 Aktuální pohledy na vývoj konjunkturální situace v Evropské unii a ve světě
- 28 Flexibilita českého trhu práce: legislativní mezery v systému agenturního zaměstnávání
- 36 Vývoj vnímané korupce v zemích Visegrádské čtyřky a v Číně
- 48 Dvě kapitoly z dějin managementu
- 58 Corporate Political Activity and the European Regulation
- 74 Vnější podmínky změn specializačního profilu české ekonomiky reflektujících strategii Evropa 2020
- 95 Komparativní hodnocení projektů Regionálních operačních programů Střední Čechy, Jihovýchod a Moravskoslezsko
- 113 Duálnost finančních vztahů veřejných rozpočtů ve vztahu k dotacím
- 127 Integrovaný operační program České republiky – SWOT analýza aktuálního stavu

K významu konceptu sociálního státu po ekonomické krizi

► Ing. Jan Mertl, Ph.D. » Katedra veřejné ekonomiky, Vysoká škola finanční a správní¹

* Sociální politika a sociální stát jsou v české ekonomické literatuře pojmy, jejichž chápání a význam se v čase výrazně mění. V dobách centrálně plánované ekonomiky, tedy před rokem 1989, byl standardní přístup k těmto pojmům negativní, neboť organizačně příkazový systém předstíral, že je schopen v rámci národohospodářského plánování omezit sociální problémy na jednotlivci zaviněné skutečnosti, a jejich výskyt byl tedy chápán především jako jejich selhání, nikoli jako selhání systému, který se snažil viditelný výskyt sociálních problémů skrývat. V době transformace ekonomiky, tedy v 90. letech 20. století, byl sociální politice přikládán větší význam, neboť se mělo za to, že zejména transformační propad HDP a privatizace ekonomiky budou s sebou přinášet turbulence, jejichž výsledkem bude větší zranitelnost sociálně slabších skupin obyvatelstva. Současně existovala představa, že i sociální systémy se budou muset reformovat tak, aby obstály v nově konstituované tržní ekonomice. Skutečností však je, že z devadesátých let zůstal v české sociální politice především postupně redukováný systém státní sociální podpory a evoluční změny důchodového a zdravotnického systému, které však odsouvaly řadu zásadních, nutných kroků.

V následující dekádě pak byla česká sociální politika naplněna nejprve snahou udržet objem sociálních výdajů adekvátní ekonomickému růstu

a fiskální stabilitu základních sociálních systémů (důchody, školství, zdravotnictví) a posléze aplikací teorie o demotivačním efektu sociálních výdajů a jejich redukcí na nezbytné minimum stimulující jednotlivce k maximálnímu pracovnímu výkonu, resp. ekonomické aktivitě. Současně je zřejmé, že návrhy reformních postupů jsou aplikovány v podobném stylu ve většině zemí bývalého východního bloku (Háva, Mašková, 2009), což ukazuje na vliv globalizace a zájmových skupin, které do veřejného diskursu přinášejí řadu ideologicky laděných argumentů ohledně efektivnosti mechanismů financování a poskytování veřejných služeb i organizace sociálního zabezpečení.

Současně se vyvíjela také fiskální politika, kdy kontinuálně rostl veřejný dluh České republiky, což bylo v posledním období razantně akcelerováno světovou finanční krizí, která se nakonec přelila i do české ekonomiky. V této souvislosti byla použita fiskální protikrizová opatření podporující převážně agregátní nabídku a stabilizující veřejné finance (tzv. Janotův balíček). Souhrnně je v České republice namísto fiskální expanze, již sledujeme v USA (USA, 2009) a většině zemí EU (Riet, 2010, pro Německo např. Graf, 2010), prováděna poměrně tvrdá fiskální restrikce, jejíž efekty budou jistě předmětem dalšího ekonomického výzkumu.

Výsledkem tohoto vývoje je leckdy pejorativní chápání pojmu sociální stát v české veřejnosti, ale →

¹ Článek byl zpracován v rámci řešení projektu IGA VŠFS 7735.

→ i odborné ekonomické obci. Dochází k tomu, že sociální stát je nesprávně ztotožňován s univerzalistickým modelem sociální politiky ve smyslu razantního přerozdělení primárních zdrojů, případně rovnou s plošnými sociálními dávkami jako viditelným projevem tohoto přerozdělení. Ve spojení s tezí, že Evropa „přetéká sociálním“, což ohrožuje její konkurenceschopnost v mezinárodním měřítku, a přehlížením mimopracovní složky

Z uvedených skutečností plyne inspirace k analýze, jaká je vlastně reálná pozice sociálního státu po ekonomické krizi v českém i světovém odborném kontextu. Ukazuje se jako účelné, abychom se v současné době, která přetéká dílčími kreativními nápady na reformy sociálních systémů, vrátili k teoretickým východiskům sociálního státu a tato východiska aktualizovali o poznatky, které objasní, proč je tento koncept i v současné době

K problému nerovnosti a nesouměřitelnosti uvádí aktuální data Stiglitz. Argumentuje, že v USA nejbohatší 1 procento Američanů požívá téměř čtvrtiny příjmu v ekonomice. Ohledně bohatství, nejbohatší 1 procento Američanů kontroluje 40 procent bohatství. Před 25 lety byly tyto hodnoty 12 % (příjmy) a 33 % (bohatství). Tato sociální skupina nejbohatších navíc nepotřebuje stát.

lidského života tento způsob uvažování výrazně deformuje veřejnou diskusi, ale i praktickou hospodářskou a sociální politiku.

V té souvislosti je vyvíjen tlak na oslabení či opuštění řady principů evropského sociálního modelu, který přivedl Evropu ve srovnání s jinými světadíly na výsluní světové životní úrovně a civilizačních standardů a jehož kultivace je důležitým aspektem evropské integrace (Golinowska, Hengstenberg, Zukowski, 2009). Ekonomická krize tak nesporně ovlivnila sociální stát a jeho funkce také v evropském a světovém měřítku, ať už se jedná o současný krizový vývoj v ekonomicky slabších zemích eurozóny (např. Řecko, Itálie), nebo o kroky americké administrativy v letech 2009–2010.

Na druhé straně se tiše vynořují poznatky a paradigma, která český svět zhusta odmítá přijmout do svého myšlenkového prostoru. Jedná se zejména o investiční charakter výdajů na zdraví a vzdělání, proporce solidarity a ekvivalence v sociálních systémech, problém relativní chudoby a jejího významu v moderní tržní ekonomice plně úvěrů a virtuálních peněz, daňové systémy a nastavení daňového mixu, ale i přístupy behaviorální ekonomie, ukazující, že se lidé občas nechovají tak, jak ekonomické modely předpokládaly.

důležitý a funkční. Naopak v textu nepůjde o hledání optimální konkrétní varianty implementace sociálního státu nebo míry redistribuce v ekonomice.

Cílem textu je tak účelně uchopit koncept sociálního státu v reflexi uplynulého ekonomického vývoje, ukázat jeho význam a životaschopnost pro budoucí hospodářskou a sociální politiku a současně poukázat na problémy řady paradigmat týkajících se sociálních systémů a nastínit možnosti, kudy by se jejich nastavení mohlo ubírat dál, aby dobře plnily svou funkci.

V této souvislosti je vhodné položit si úvodem několik výzkumných otázek, na něž se článek pokusí hledat odpověď:

- Jaké je teoretické ukotvení konceptu sociálního státu?
- Proč potřebujeme princip rovných příležitostí a jak jej naplňuje sociální stát?
- Co ovlivňuje nastavení poměru solidarity a ekvivalence v sociálních systémech?
- Jaká je pozice jednotlivce v tržní ekonomice a jak funguje rozhodování lidí?
- Proč nestačí pro úspěšné fungování sociálních systémů jen technokratické navržení „optimálního“ modelu jejich financování?

- Jak ovlivňuje ekonomická krize veřejný diskurs ohledně potřebnosti sociálního státu pro tržní ekonomiku?

Metodologie zpracování spočívá v analýze teoretických východisek existence sociálního státu, komparaci pohledů na ekonomickou racionalitu souvisejících s ekonomickou krizí, empirické analýze některých dopadů ekonomické krize a syntéze zjištěných poznatků s ohledem na význam a charakter sociálního státu v postkrizovém období.

1. Teoretická východiska konceptu sociálního státu

Již od dob Adama Smithe se lidská společnost a vědci zvláště zabývali myšlenkou, jak řešit sociální otázku (Smith, 1759). Je symptomatické, že klíčový koncepční návrh lorda Beveridge, tedy jeho zpráva, která svým obsahem přesáhla dimenzi čistě politického dokumentu (Beveridge, 1942), vznikl ve válečné Británii v prostředí, kdy existovala poptávka po lepším řešení sociální politiky pro budoucnost a kdy sociální soudržnost byla významně posílena válečnými událostmi. Z analytického hlediska dokument definoval základní východiska a příčiny existence sociálního státu, jeho úlohu v organizaci sociálního pojištění včetně příčin a logiky jeho vzniku i pomoci těm, kteří na pojistné mechanismy svým sociálním postavením nedosáhnou (Beveridge, 1942, str. 12).

Sociální stát je v rámci národního hospodářství významnou finanční entitou. To citlivě a přesně vymezuje Karel Engliš, když v rámci svých národohospodářských teorií hovoří o významu zdanění, užitku, zlepšení zdraví a vzdělání národa, daňové progresi a solidaritě (Engliš, 1932). Engliš ukazuje zcela konkrétně, jakými způsoby a za jakým účelem si stát opatřuje prostředky, jakou „objektivní škodu“ tím působí a jaký „sociální užitek“ za to získává (Engliš, 1932, str. 43). Pro konstrukci sociálních systémů je podstatná Englišova koncepce teleologická, ukazující vynakládání finančních prostředků za určitým specifickým účelem (např.

na důchody či zdraví národa) jako chtěné dosahování společenských cílů spojené s maximalizací užitku (Engliš, 1930). Engliš tak, jako jeden z mála ekonomů, odlišil nejen normativní analýzu spojenou s hodnotovými soudy o tom, jak by věci „měly být“, oproti pozitivní vědecké analýze přírodních věd, ale vymezil samostatnou kategorii teleologickou, pracující s definicí postulátů obsahujících to, co si představujeme jako chtěné, a v níž užitek je pro Engliše „uskutečňování účelu, co je ve směru k účelu, jest užitečné, co jest ve směru opačném, je škodlivé“ (Engliš, 1930, str. 55). Lze se domnívat, že pro sociální politiku je tento myšlenkový koncept zásadní, neboť dává logiku a racionalitu konstrukcím směřujícím právě k dosažení účelů (a užitek) typu zabezpečení lidí ve stáří či v nemoci.

Podstatnou vlastností konceptu sociálního státu je jeho ideologická nezávislost. Vyplývá z existence tří výchozích modelů (typů) sociálního státu, z nichž každý má svébytnou logiku (Titmuss, 1974, Esping-Andersen, 1990, Krebs, 2010):

- univerzalistický (redistributivní) – vnímá sociální potřeby jako sociální práva;
- výkonový (korporativní) – odvozuje uspokojování sociálních potřeb od (měřitelného) výkonu a produktivity;
- liberální (reziduální) – ponechává uspokojení sociálních potřeb na jednotlivci, respektive jeho rodině a předpokládá jejich spontánní dosažení tržním mechanismem.

Nevylučuje to samozřejmě, že se určitý autor nemůže přiklánět k jednomu z těchto modelů. Všechny tyto koncepty však z hlediska výsledku usilují o totéž – tedy o blahobyt ve smyslu naplnění sociálních standardů vyjádřený v anglickém termínu pro sociální stát (welfare state) – a na každém z nich „něco je“ – ve smyslu specifické racionality a mechanismů dosahování blahobytu. Lapidárně řečeno, když na to přijde, sociální stát může být i liberální.

Vycházíme také ze sociálně-ekonomických analýz rozsahu redistribuce a poskytování sociálních transferů ve vztahu k diferencovaným sociál-



→ ním modelům (Korpi, 1998, Bergh, 2004). Ukazují, že efektivnost jednotlivých modelů, v extrémní variantě reziduální a univerzální (angl. encompassing) redistribuce není v přímé korelaci s ekonomickým růstem a motivací k práci. Jedná se spíše o odlišné motivační techniky a schémata sociálních systémů vedoucí také k odlišným konfiguracím rodinného života a pracovního trhu.

Analyticky významné jsou rovněž přístupy liberálních teoretiků k otázkám dosahování blahobytu. Hayek argumentuje zajímavým konceptem „rozptýlené znalosti“ (dispersed knowledge), tedy informací, které jsou rozptýleny mezi jednotlivé tržní subjekty. Navíc existuje tzv. tacitní znalost, tedy explicitně nevyjádřená, a přesto používaná účastníky transakcí. Hayek s použitím těchto konceptů dochází k závěru, že stát jako direktivní autorita není schopen určovat tržní signály, ceny ani posoudit jednotlivé sociální situace, a proto je nezbytné spoléhat na jednotlivce, jeho svobodné rozhodování a majetková práva jako cestu k blahobytu (Hayek, 1944).

Se specifickostí řešených problémů sociální politiky souvisí také princip dekomodifikace (Esping-Andersen, 1990). Spočívá v tom, že prostřednictvím veřejného financování a veřejného poskytování určitých statků a služeb dochází k odstínění člověka od působení tržních sil. Tento proces se v historii uplatňoval zejména v univerzalistickém typu sociálního státu. V praxi se projevuje zejména dostupností veřejných služeb a faktickým odstraněním sociálních rizik z běžného života. Racionalita těchto úvah spočívala v tom, že když budou lidé zbaveni závažných sociálních rizik, budou se moci bez obav věnovat produktivní práci a kvalitnímu životu. A také v tom, že v rámci sociální diferenciacie má řada lidí omezenou možnost uspokojit své potřeby na tržním principu, protože jejich rozpočtové omezení je nízké, a tudíž nemožno na trhu příliš „použít své peněžní hlasy“.

V praxi se však stal princip dekomodifikace předmětem kritiky, protože řada příslušníků některých sociálních skupin tento princip využila k dlouhodobému sociálnímu parazitismu, často

i mezi generacemi. Tento fenomén je známý jak z České republiky, tak z řady zemí EU (Francie), kde se v souvislosti s globalizací zvyrazňuje. V poslední době se tak uplatňuje spíše opačný proces, tedy rekomodifikace, spočívající ve zpětném poskytování služeb na tržním principu, resp. v regulaci přístupu k veřejným službám či stimulaci pracovní aktivity oproti „životu na dávkách“. Problémem dekomodifikace je také omezená možnost klientů volit si vlastní priority – je dostupná unifikovaná nabídka.

Příkladem sociologického přístupu k problematice sociálního státu je třídění sociálních skupin na diskrétní elitu, pomocnou elitu, servisní třídu, nižší střední třídu, prekarisované a vyloučené (Keller, 2010). Tato klasifikace je v kontradikci s konceptem racionálně alokujícího jednotlivce jako faktoru úspěchu (Mises, 1949) a teorií vzestupných životních drah (Krebs, 2010), protože tvrdí, že mobilita mezi těmito třídami se v čase snižuje a determinace příslušností do určité třídy je pro životní dráhu a reálnou životní úroveň daného jednotlivce určujícím prvkem. Nepopírá sice, že existují výjimky, ale ukazuje, jaké mechanismy a pravidla si jednotlivé sociální skupiny vytvářejí a jak se chovají, aby ubránily svoji pozici vůči dalším členům společnosti. Argumentuje také, že schopnosti a výkon nejsou rozhodující z hlediska ohodnocení a že nerovnost ve společnosti se mění na nesouměřitelnost, kdy komparace příjmů již postrádá smysl.

Keller také uvádí, že krize současného sociálního státu vychází z paralelního výskytu těchto fenoménů: flexibilizace trhu práce, rostoucí křehkost rodiny, proces stárnutí populace a doprovodné formy desolidarizace. V této souvislosti poukazuje také na jednotlivé sociální skupiny a jejich úlohu v přerozdělovacích mechanismech. Dochází k závěru, že přerozdělování probíhá zejména mezi středněpříjmovými a nízkopříjmovými občany, vysokopříjmoví občané mohou z přerozdělovacích schémat snadno uniknout a tlak na střední třídu se tak zvyšuje (Keller, 2006).

K problému nerovnosti a nesouměřitelnosti

uvádí aktuální data Stiglitz. Argumentuje, že v USA nejbohatší 1 procento Američanů požívá téměř čtvrtiny příjmů v ekonomice. Ohledně bohatství, nejbohatší 1 procento Američanů kontroluje 40 procent bohatství. Před 25 lety byly tyto hodnoty 12 % (příjmy) a 33 % (bohatství). Tato sociální skupina nejbohatších navíc nepotřebuje stát a efekty globální konkurence se projevují ve výhodách pro firmy, nikoli pro zaměstnance. Stiglitz uvádí, že nyní státy soutěží ve výhodách pro firmy: výsledkem jsou nízké korporátní daně, snížení

- vládnutí (governance),
- přerozdělování (redistribuci),
- regulaci,
- sanaci, vládní záruky.

Často medializované přerozdělování je pouze jednou z forem sociálního státu. Neméně významné a často nutnosti masivního přerozdělení zabrahující jsou další formy: governance ve smyslu fungování veřejné správy a právního řádu (Osborne, Gaebler, 1992) a regulace hráčů na trhu s cílem kultivace tržního prostředí. Ekonomická krize uká-

Je vyvíjen tlak na oslabení či opuštění řady principů evropského sociálního modelu, který přivedl Evropu ve srovnání s jinými světadíly na výsluní světové životní úrovně a civilizačních standardů a jehož kultivace je důležitým aspektem evropské integrace. Ekonomická krize nesporně ovlivnila sociální stát a jeho funkce v evropském a světovém měřítku.

zdravotních a ekologických standardů, omezení práv zaměstnanců. Kdyby soutěžily ve výhodách pro zaměstnance, zlepšovalo by se zdanění zaměstnanců, regulace trhů, možnosti vzdělávání a zdravotní péče, čistě životní prostředí – věci, které zaměstnance zajímají (Stiglitz, 2011).

2. Myšlenkové koncepty doplňující či alternující tržní racionalitu

Před vznikem finanční krize existoval v ekonomické literatuře poměrně značný konsensus na specifikaci mechanismů tržní ekonomiky jako vnitřně konzistentního a konvergujícího systému, který stačí korigovat ve smyslu sociálních transferů těm, kteří v uplatnění na trhu selhávají. Ekonomická krize řadu těchto úvah posunula, a to i ze strany hlavních aktérů, kteří začali pochybovat např. o standardních zákonitostech bankovníctví ve smyslu schopnosti finančního sektoru řídit riziko (Greenspan, 2008).

Na základě uvedených východisek lze specifikovat také konkrétní formy projevů sociálního státu v ekonomice. Jedná se o:

zala, že výrazným prvkem sociálního státu je také sanace či poskytnutí vládních záruk v případech, kdy tržní alokace nepřinese požadované výsledky a trh již není schopen a ochoten řešit situaci na principu oboustranně výhodných transakcí, kdy je prováděna např. sanace bankovního sektoru (Geithner, 2009). Současně je stále více diskutováno využití vládních záruk, a to i v globálním měřítku, jak argumentuje Jeffrey Sachs pro řešení řecké krize návrhem na poskytnutí záruk členských zemí EU za řecké úvěry, a tím i snížení úrokové míry na hodnotu, kterou by Řecko již mohlo rozumně obsluhovat (Sachs, 2011).

Uvedené aspekty nacházejí odezvu i v podrobnější komparaci diskutující diferencované vnímání některých tradičních „pravd“ ekonomické teorie po finanční krizi, jak ji charakterizuje tabulka č. 1.

S teoretickými východisky sociálního státu lze účelně propojit i koncepty A. Sena (Sen, 2001), který provedl transpozici běžných ekonomických cílů a hodnot způsobem uvedeným v tabulce č. 2.

Výše uvedené faktory a komparace vedou k pochopení toho, proč se úloha státu v ekonomice posouvá. V Senově pojetí jsou výsledky systému věc-

→ **Tabulka č. 1 » Komparace přístupů k ekonomickým jevům**

Tradiční tržní přístup	Vnímání těchto konceptů po finanční krizi
1. Hospodářský cyklus se zmiňuje a výkyvy na trhu nejsou problémem, a to především díky deregulaci finančních trhů a monetární politice centrálních bank (bez užitečného příspěví fiskální politiky).	1. Světová finanční krize a tržní výkyvy posledních let potvrdily, že zmiřování hospodářského cyklu prostřednictvím deregulovaného finančního trhu a monetární politiky bylo pouhou dočasnou domněnkou.
2. Trhy fungují dokonale, a tak je tržní cena nejlepším měřítkem skutečné hodnoty a liberalizované finanční trhy nejdůležitějším zdrojem hospodářského růstu, fiskální disciplína, optimální alokace kapitálu a řízení rizik v ekonomice.	2. Světová finanční krize a evropská dluhová krize odhalily, že finanční trhy nefungují dokonale, že často alokují kapitál neproduktivně a že jsou schopny vážně poškodit hospodářství i veřejné finance.
3. Ekonomické modely fungující na základě ideálních a ve skutečnosti neexistujících podmínek mohou předvídat budoucí hospodářský vývoj a užitečně ovlivňovat hospodářskou politiku.	3. Ekonomické modely byly zaskočeny krizí snad ještě vyšší měrou než krachující finanční instituce. Neexistuje snad jediný model, který by přicházející krizi odhalil dříve než novináři.
4. Zbohatnutí nejbohatších postupem času vytvoří pracovní místa a blahobyt i pro chudé (trickle-down economics).	4. Nejbohatší 1 % obyvatelstva Západu bohatne čím dál rychleji, zatímco střední a nižší příjmové skupiny svými reálnými příjmy zvláště v USA spíše stagnují. Statistické údaje také odhalují, že střední a nižší příjmové skupiny jsou nejvíce negativně zasaženy dopadem finanční krize.
5. Privatizace všechno vyřeší.	5. Privatizace v mnoha sektorech selhala a země, které ji prosazovaly nejrozhodněji, včetně Velké Británie a Nového Zélandu, začaly zvažovat, jak posílit úlohu veřejného sektoru a upravit podíl vlastnictví veřejného sektoru směrem nahoru. Veřejný i soukromý sektor se v mnoha oblastech stal obětí krátkozrakých cílů.

Pramen: Quiggin, 2010; Brix, 2011

ného charakteru a podstatná je především koncepce reálné svobody v rozhodování o svém osudu. To má vedle ekonomických konsekvencí také vazbu na psychologické koncepty eustresu a distresu (Honzák, 2008). Je prokázáno, že pokud jednotlivec může svůj osud a konání reálně ovlivňovat (eustres), tak do určité míry je schopen zvládat i objektivně velmi zátěžové situace. Naopak pokud danou situaci reálně ovlivnit nemůže a je pouze pasivním pozorovatelem či obětí jejích důsledků, deprivativní vliv takového stresu (distres) může být zhoubný.

3. Sociální stát pod fiskálním tlakem

Před nástupem krize byla kritika sociálního státu vedena z pozice neefektivního přerozdělování, pří-

lišné role státu v ekonomice a omezení svobody jednotlivce. Kritizován byl také návyk jedinců na výhody sociálního státu a z toho vyplývající past demotivace. Problém nebyl tedy primárně v nedostatku zdrojů k přerozdělování; byl kritizován především objem a účelnost sociálního státu.

Ekonomická krize dostala sociální stát navíc pod fiskální tlak, a to zejména následujícími trendy:

- ekonomická krize snižuje příjmy a zvyšuje výdaje veřejných rozpočtů, čímž prohlubuje jejich deficity,
- relativní zadlužení zemí roste také kvůli poklesu ekonomického růstu,
- daňové sazby se mění, dochází k přesunu od přímých k nepřímým daním,
- systémy sociálního pojištění jsou pod tlakem neplnohodnotných forem zaměstnání, ale i ne-

pochopení jejich vnitřní logiky ze strany politiků.

Navíc se objevila cyklická nezaměstnanost vyvolaná ekonomickou krizí, což způsobilo výpadky výnosů z osobních daní a potíže v systémech sociálního zabezpečení. Stejně tak byly zaznamenány razantní výpadky příjmů z korporátních daní. Současně ale připomeňme, že krizový vývoj má z hlediska sociálního státu vždy dvě dimenze. Dimenzi vnější, tj. konkurenceschopnost dané země navenek, a dimenzi vnitřní, tj. dostupnost zdrojů v rámci dané země a relativní situaci jednotlivých skupin občanů. Je zřejmé, že globální krizový vývoj atakuje každou z těchto dimenzí jinak. Vnější konkurenceschopnost ohrožuje snížením (tržně) efektivní mezinárodní směny (což byl jeden z faktorů přelévání ekonomické krize do České republiky jako malé otevřené ekonomiky a komplikující situ-

aci ekonomicky slabším zemím eurozóny), vnitřní prostředí ohrožuje výpadkem zdrojů používaných pro mechanismy sociálního státu.

V České republice se fiskální dimenze uvedených změn projevuje ve vývoji salda státního rozpočtu, kdy v letech 2009–2010 došlo k výraznému zhoršení tohoto salda. Stejně tak znamenal pokles ekonomického růstu v těchto letech nárůst výše relativního veřejného dluhu, jak ukazuje tabulka č. 3.

Podobné trendy platí i pro většinu zemí EU (Evropská komise, 2010). Současně je třeba uvést, že výše relativního zadlužení České republiky patří v evropském měřítku k těm nejnižším a řada zemí EU po ekonomické krizi nadále neplní či přestala plnit maastrichtské kritérium 60% podílu vládního dluhu na HDP (Evropská komise, 2010).

Je zřejmé, že ekonomická krize vyfoukla polštář, který byl před ní díky ekonomickému růstu

Tabulka č. 2 » Koncepty Amartyi Sena ve vztahu k sociální politice

Koncept	Tradiční přístup	Přístup A. Sena
Individuální zájmy	Příjem/spotřeba/užitek	Lidské schopnosti a možnosti — s explicitní rolí svobody a práv
Sociální zabezpečení	Financování sociálních rizik	Individuální a skupinové nároky v sociálním zabezpečení
Chudoba	Hmotná deprivace	Deprivace atributů podstatných pro kvalitu života (zdraví, vzdělání, přístup ke kvalitním potravinám)
Cíle rozvoje	Ekonomická efektivnost/maximalizace HDP na hlavu	Lidský rozvoj, faktická svoboda rozvoje, rozšíření hodnotných schopností a realizace lidských práv

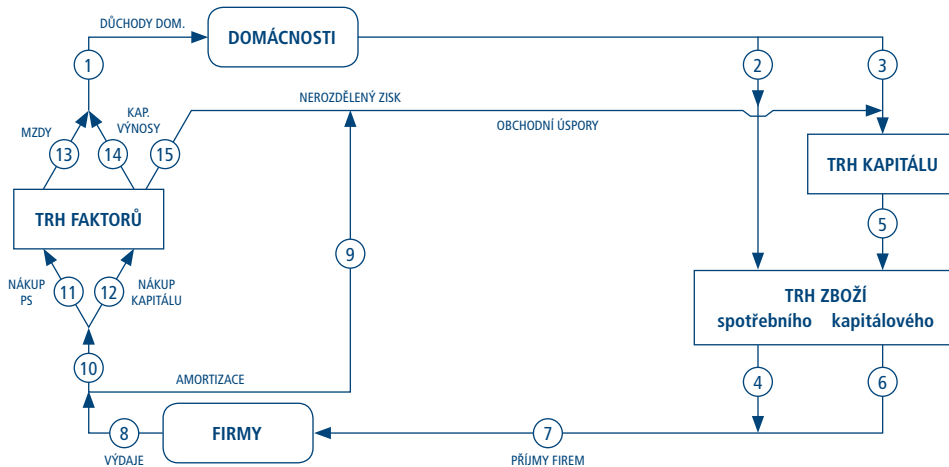
Pramen: Sen, 2001, upraveno

Tabulka č. 3 » Fiskální parametry České republiky (1995–2010)

		1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Saldo státního rozpočtu	mld. Kč	7,2	-46,1	-67,7	-45,7	-109,1	-93,7	-56,3	-97,6	-66,4	-19,4	-192,4	-156,4
	% HDP	0,5	-2,1	-2,9	-1,9	-4,2	-3,3	-1,9	-3,0	-1,9	-0,5	-5,3	-4,3
Vládní dluh	mld. Kč	214,6	403,9	584,9	694,9	768,2	847,8	885,4	948,1	1023,4	1104,3	1285,7	1417,7
	% HDP	14,0	17,8	23,9	27,1	28,6	28,9	28,4	28,2	27,9	28,7	34,4	37,6

Pramen: ČSÚ, 2011

→ Schéma č. 1 » Toky peněz v ekonomice



Pramen: Kubátová, 2010

v české ekonomice i většině zemí EU vytvořen a který můžeme chápat jako finanční bublinu, z níž mohla část zdrojů čerpat i fiskální politika pomocí zdanění – tedy ve smyslu vysokých daňových základů, z nichž byly daně placeny. Na podobném základě lze interpretovat i pokles relativního zadlužení České republiky v letech 2005–2007, který převážně vychází z vysokého ekonomického růstu v tomto období.

Na omezeném prostoru tohoto textu nelze analyzovat detailně hospodářskou politiku, která by výše uvedený problém řešila. Lze se však domnívat, že základem uvedených fiskálních potíží je jak hloubka ekonomické krize a její charakter vycházející z mechanismů fungování finančního sektoru (Musílek, 2003), který je v řadě ekonomik podstatným prvkem tvořícím HDP (viz např. potíže malých států, jako je Island), tak nastavení daňových systémů s ohledem na stranu nabídky, liberalizaci toku kapitálu a paralelně transfery obyvatelstvu vznikající v sociálních systémech na nárokovém principu ze všeobecných daní. V praxi se tyto parametry dostávají pod tlak momentální touhy zlepšit ekonomickou situaci, podmínky pro podnikání

a životní úroveň hned, viditelně a „instantním“ způsobem, což při následném vystřízlivění způsobí šířící se insolvenční v konečném důsledku paralyzující veřejné finance a ukazující, jak „příliš optimisticky“ byly nastaveny. Zda za to může více selhání politického cyklu, nebo nešikovnost neviditelné ruky trhu, zůstane asi předmětem trvalých diskusí (Krugman, 1999, Krugman, 2009).

Zejména v českém prostředí se často vyskytuje zúžené vnímání zdanění ve smyslu výše zdanění fyzických osob. Výrazně se to projevuje v závislosti na politickém cyklu, tj. ve volebních kampaních, kde jednotlivé politické proudy argumentují zejména výší tohoto zdanění. Tato koncentrace je nicméně odborně diskutabilní. Jak ukazuje schéma č. 1 ze standardní daňové teorie, možností zdanění je reálně v ekonomice daleko více a výběr daňového mixu je tak výrazně širší. Jednotlivé body označené kroužkem s čísly tak reprezentují dílčí daně, které mohou být v ekonomice vybírány. Každá z nich má pochopitelně své výhody a nevýhody, které předurčují četnost a způsob jejího využití.

Toto schéma je možno interpretovat i následujícím průměrem. Peníze v ekonomice nejsou ve sku-

tečnosti statické, tak jak je lidé vnímají, tedy ve smyslu úspor či investic jako statické zásoby. Peníze lze přirovnat k vodě, která teče ekonomikou a jejími různými částmi. Ekonomické subjekty, tedy lidé a firmy, si budují podle svých možností vodovody a studny, aby si vodu uchovali a mohli ji používat. Někdo té vody má tak málo, že trpí žízní, někdo tak mnoho, že může dávat (nebo prodávat) i jiným. Peníze stejně jako voda mohou také téci pomalu nebo rychle, podle toho, jaké jsou zrovna podmínky. Stát v tomto příměru má k dispozici různé druhy trychtýřků, které podle svého uvážení umí umístit na jednotlivé „toky“ peněz, výjimečně pak i na věci, které z peněz vznikly (majetkové daně). To, kam bude trychtýřek umístěn, záleží právě na koncepci daňového mixu.

Z uvedeného příměru však vyplývá, že ani státní rozpočet nelze koncipovat jen jako statickou účetní evidenci (ve smyslu rozpočtové politiky), ale také jako dynamický koncept aktivní fiskální politiky nastavující jednotlivé trychtýřky a toky peněz do nich v souladu s hospodářsko-politickou koncepcí.

V souvislosti se zdaněním jsou často prezentovány koncepty Lafferovy křivky a velikosti státu v ekonomice. Tyto koncepty jsou s konceptem sociálního státu v jistém konfliktu: nikoli proto, že konvenují liberálnímu pojetí, ale proto, že ukazují pouze dílčí závislosti. Lafferova křivka říká, že pokud bude dílčí zdanění určité aktivity příliš vysoké, povede to k nižšímu výběru daně z této aktivity a vice versa. To ale nic neříká o tom, jak zajistit potřebný daňový výnos: trade-off mezi daňovou

sazbou a výnosem z ní může posloužit k optimalizaci dílčí daňové sazby, ale nikoli k zajištění potřebné výše fiskálního parametru rozpočtu.

Stejně tak velikost státu v ekonomice je koncept, který je analyticky a komparačně diskutabilní: to, jak jsou subjekty daňově zatíženy, neříká nic o tom, jaké statky a služby jsou jim za to poskytovány, jaké je podnikatelské prostředí v ekonomice, jaká je infrastruktura, ani to, o jaký typ zdanění se jedná. Navíc logika dílčích sociálních systémů, jako jsou důchody a zdravotnictví, je odlišná a nelze ji do jednoduchého schématu zdanění/efekt zcela zapouzdřit.

Lze tedy shrnout dílčí poznatek: sociální systémy je nutno koncipovat jako vnitřně a dlouhodobě vyrovnané a jejich financování odvíjet od daných poměrů v ekonomice a její kapacity, která je dána na úrovni nulového strukturálního salda veřejných rozpočtů a racionální monetární politiky vzhledem ke stabilitě měny. Financovat mechanismy sociálního státu, ale i soukromé „produkty“ poskytující sociální užitky ze „steroidy stimulované“ ekonomiky se nevyplácí, neboť následující krize ukáže nevyrovnané nastavení přiznaných nároků a neadekvátní zatížení daňových subjektů, případně nízkou výši příspěvků na sociální zabezpečení, čímž paralyzuje funkce sociálního státu a ohrožuje sociální smír. Výdaje ve smyslu fiskální expanze, pokud k nim existuje politická ochota a fiskální kapacita jako výsledek nastavení daňových trychtýřků, je vhodné použít zejména na veřejné investice, které znamenají nejen nové silnice či investiční pobídky, ale také kvalitnější nemocnice a školy ve

Je zřejmé, že ekonomická krize vyfoukla polštář, který byl před ní díky ekonomickému růstu v české ekonomice i většině zemí EU vytvořen a který můžeme chápat jako finanční bublinu, z níž mohla část zdrojů čerpat i fiskální politika pomocí zdanění — tedy ve smyslu vysokých daňových základů, z nichž byly daně placeny. Na podobném základě lze interpretovat i pokles relativního zadlužení České republiky v letech 2005–2007, který převážně vychází z vysokého ekonomického růstu v tomto období.

- smyslu veřejných investic do zdraví a vzdělání obyvatele.

4. Racionální rozhodování a jeho omezení

Potřeba existence sociálního státu a využití jeho funkcí vyplývají dílem z výskytu objektivních sociálních havárií, dílem z výsledků konání jednotlivých aktérů tržních transakcí a nastavení sociálních systémů vzhledem k nim. Zdánlivě neotřesitelná logika, že každý (rozumný) člověk je v životě stavěn před různé situace a před nutnost trvalého prokazování svých schopností na trhu a z toho je třeba odvodit i jeho sociálně-ekonomickou pozici ve společnosti prostřednictvím tržního ocenění jeho přínosu, tak platí pouze v některých případech. Je nesprávné tento princip vztahovat na všechny oblasti života a v literatuře v tomto směru najdeme více principů, které jsou chápány v rozdělování zdrojů jako spravedlivé (Krebs, 2010).

Standardní ekonomická teorie konkurenčních trhů konvenuje tržnímu neoliberalismu a ploché výkonové soutěži – získané pořadí koreluje s objemem získaných peněz. Peníze dávají občanům jejich pozici na trhu, neboť práva občanská jsou z ekonomického hlediska (teorie veřejné volby) re-

konkurenční pozice tak často není důsledkem omezení jejich reálných schopností, ale spíše nekompatibility s pravidly, v nichž jsou často obsaženy diskusní či obtížně pochopitelné koncepty či motivační strategie.

V tomto kontextu lze chápat sociální stát i jako určitý korektiv sociální diferenciaci a výsledků primární tržní soutěže. Je totiž zřejmé, že každý v tržní soutěži vyhrát ani se dobře umístit nemůže. Je skvělé, pokud se to někomu podaří, ale to nesnižuje participaci těch, kteří jen hráli (a tedy bojovali o vítězství). Stejně tak platí, že většina vítězů musela před svým vítězstvím mnohokrát prohrát. Sociální stát tak může působit (ve zvolené míře) proti centrifugálnímu efektu trhu, který má obecně tendenci dále zlepšovat pozici bohatých, zatímco chudé tlačí vně od rozdělovaných pozitiv (Myrdal, 1968, Potůček, 1997, Potůček, 2011).

V souvislosti s tržní alokací je nesporně problémem racionalita rozhodnutí jednotlivce. Těchto racionalit je více, a to zejména v případech, kdy dojde k nějaké (neúmyslné) chybě. Behaviorální ekonomie v této souvislosti uvádí následující příklad podložený empirickými studiemi v oblasti mikroekonomie. Pokud člověk ztratí cestou do divadla stokrunu, kterou zamýšlel použít na koupi lístku, je převážně ochoten si po příchodu do diva-

Velikost státu v ekonomice je koncept, který je analyticky a komparačně diskutabilní: to, jak jsou subjekty daňově zatíženy, neříká nic o tom, jaké statky a služby jsou jim za to poskytovány, jaké je podnikatelské prostředí v ekonomice, jaká je infrastruktura, ani to, o jaký typ zdanění se jedná.

dukována na právo volit. Problém tohoto způsobu uvažování je dvojitý: jednak každá soutěž má své vítěze a poražené, a tedy dobré umístění není dopřáno všem, a jednak soutěž často postrádá věcná (objektivní) kritéria hodnocení – ta jsou postavena na dosahování subjektivních užiteků. Navíc jsou zde dána pravidla hry, ale ta se mění tak rychle (legislativa, ekonomické prostředí), že to řada aktérů není schopna adekvátně zohlednit, a ztráta jejich

dla lístek i přesto koupit (za předpokladu, že má v peněžence další peníze). Pokud člověk ztratí cestou do divadla samotný lístek na představení, již převážně ochoten zakoupit nový lístek není a raději se vrátí domů (Houdek, 2010). Vysvětlení tohoto faktu může být samozřejmě různé: od toho, že lidé více vnímají škodu způsobenou „ztrátou lístku“ než „ztrátou peněz“ (kterou si nespojí se samotným představením), až po to, že nákup nového

lístku je spojen s větší nejistotou ohledně reálnosti jeho opětovného pořízení. Ukazuje to však, že rozhodování lidí, a to i v oblasti sociálních systémů, nemusí vždy podléhat jediné racionalitě, ale že může být diferencované v závislosti na výchozí situaci a způsobu uvažování a při návrhu těchto systémů je třeba s tím počítat.

Stejně tak má racionalita a pocit štěstí i aspekt sociální komparace (Houdek, 2010). Když lidé optimalizují svůj individuální užitek v relaci k vlastním prioritám, pak tato optimalizace obsahuje i aspekt komparace sociálního postavení mezi ostatními lidmi, nikoli jen zvyšování absolutního bohatství či individuální životní úrovně (Solnick, 1998).

Významným fenoménem s vazbou na racionalitu rozhodování je také zadlužování. Ať už v podobě rozvoje firem poskytujících rizikové spotřebitelské úvěry typu Home Credit či Provident Financial, který nastal i v České republice, nebo výskytu hypoték typu NINJA (No Income, No Jobs, No Assets) v USA, kdy byly tržní subjekty ziskově motivovány k uzavírání smluv i s rizikovými klienty a následnému vzniku problematických cenných papírů, jejichž pohyb na burze byl jedním z výrazných akceleračních faktorů krize. Tento příklad ukazuje, jak mnoho současných mikroekonomických selhání (v tomto případě tržního ocenění rizika) může způsobit makroekonomický problém, a to právě ve vazbě na sociálně-politickou konotaci ve formě bytové politiky a nutnosti zajištění individuálního bydlení. Navíc dostupnost úvěrů komplikuje tradiční chápání chudoby a sociální diferenciace: je člověk s hypotékou na svůj dům chudý, nebo bohatý? Dokud hypotéku neměl (a nebydlel), bylo zřejmé, že jeho potřeba bydlení není uspokojena, a bylo nutno v rámci bytové politiky jeho situaci vzít v úvahu. V nové situaci je to obtížné: statisticky vzato onen člověk bydlí, a pokud hypotéku nesplatí a o bydlení přijde, je to chápáno jako selhání v jeho individuálním tržním vztahu s bankou, kterým se možná ani není třeba zabývat.

Klíčovým problémem, stojícím za kontroverzním chápáním sociálního státu, je především otáz-

ka motivací k racionálnímu hospodaření a fiskální udržitelnosti: kritici role státu argumentují, že stát svými donucovacími zásahy téměř vždy výchozí situaci zhorší, protože omezí motivaci pro racionální hospodaření a přirozené chování lidí (Mach, 2001, Mach, 2010). Z tohoto pohledu každé opatření sociálního státu „něco stojí“ a ponechání alokace těchto zdrojů na individuálním rozhodnutí občana přináší teoretickou (a dle kritiků vždy i praktickou) možnost lepšího řešení situace, než jaká vznikne po (pře)rozdělení těchto zdrojů státem. Tento koncept však zároveň předpokládá dokonalost trhu a rovnost jednotlivých aktérů z pohledu racionality alokace, tedy že reálná tržní síla subjektu v transakci skutečně odpovídá objemu zdrojů, který je schopen na transakci obětovat. Společnost se tak v uvedených tezích rozpadá na racionálně alokující jednotlivce hledící jen na svůj měřitelný užitek a vztahy mezi lidmi jsou, alespoň co se týče směny aktiv, redukovány na tisíce dílčích zbožně-peněžních transakcí. Přitom je zřejmé, že tyto dílčí transakce nemusejí vést k celkové efektivnosti: příkladem může být právě selhání amerického hypotečního trhu. Podobné jevy lze vysledovat i v dalších sociálních subsystémech – na trhu peněz a trhu se zdravotním pojištěním.

Tržní alokace se týká pouze transakcí, které lze realizovat jako střet koupěschopné poptávky a nabídky a na nichž lze realizovat pozitivní ekonomickou bilanci. Žádný tržní subjekt nepůjde do aktiv, které mají velké riziko či jistotu ztráty – což řada věcí v oblasti sociální politiky má. V tomto smyslu je naopak stát tím aktérem, jenž může dělat i věci, které se ve smyslu realizace pozitivní ekonomické bilance na tržním principu „nevyplatí“, a jejichž financování tedy zabezpečuje z veřejných příjmů. Stejně tak může stát dotovat schémata financování sociálních systémů za účelem jejich fiskální stability, tak jako to dělá v České republice prostřednictvím placení pojistného za státní pojištění do systému veřejného zdravotního pojištění, nebo jako to dělá ve Švédsku formou plateb do důchodového systému NDC za společensky uznané entity.



→ Již jsme naznačili, že behaviorální ekonomie ukazuje různé podoby lidského rozhodování ve vztahu k dosahování užítka. Lidé se také nerozhodují pouze individuálně – tzv. efekt módy nebo stádní efekt na akciových trzích je toho příkladem. Rozšířením těchto úvah je koncept omezené racionality (bounded rationality). Jeho význam pro naši analýzu tkví v tom, že umožňuje racionální rozhodování diferencovat podle myšlenkového rámce konkrétního člověka nebo sociální skupiny.

Člověk je v konceptu omezené racionality konfrontován se složitým světem, jemuž nemůže porozumět zcela, je konfrontován s nedokonalými informacemi a má také omezený časový rámec pro toto porozumění (Simon, 1997). I jednání s cílem maximalizace subjektivního užítka tedy nemusí být „to nejlepší“ měřeno objektivními kritérii nastavenými za podmínek dokonalé informovanosti a kompletní racionality. Může se výrazně lišit podle „myšlenkového světa“ konkrétního člověka (a nejen podle jeho rozpočtového omezení). Koncept omezené racionality tak umí vysvětlit řadu jevů, které klasická ekonomie chápe jako selhání racionality jednotlivce či jeho neadekvátní chování v sociálním systému. To ukazuje např. mechanismus racionálního výběru penzijního fondu (Sosnowska, 2005) či rozbor chování jednotlivců a jeho význam pro efektivní sociálně-politická opatření. Základní doporučení zní takto (Prast, 2007):

- Nabízet věrnostní mechanismy podporující participaci v sociálních systémech a dosažení „sociálních užiteků“ – nespolehat na to, že lidé budou plně odpovědní za své sociální sami od sebe, a systémově podporovat žádoucí chování.
- Vytvářet optimální „standardní volby“ – pro ty, kteří se nerozhodnou jinak. „Power of the default“, tj. „síla standardního řešení“ je větší, než si myslíme.
- Poskytovat vypovídající a podstatné, nikoli nutně podrobné informace. Občan nemusí být expert na problematiku sociální soudržnosti ani efektivitu penzijních plánů.

5. Závěr

Jedním z významných důvodů pro systematickou aplikaci nástrojů sociálního státu je to, že lidská civilizace poměrně úspěšně řeší problémy a výzvy technické a přírodovědné (lety do vesmíru, využití elektřiny, výpočetní technika), ale v oblasti sociální je pokrok významně komplikovanější. Koncept sociálního státu se tak především snaží posunout dopředu schopnost civilizace při zvyšování životní úrovně populace, zejména ve sféře zdraví, vzdělání, bydlení a zajištění občanů proti existenčním rizikům. Historie i aktuální empirický vývoj ukazují, že tento pokrok není automatický a ekonomické krize postihují zranitelnější sociální skupiny více.

Nelze rovněž opominout, že „sociálně“ lze po tržní ekonomice v zásadě svobodně stěhovat (mezi jednotlivými variantami uspořádání sociálních systémů), ale nelze ho ex ante vytěsnit či zrušit, lze jen předurčit jeho spotřebu a charakter veřejným či soukromým rozpočtovým omezením a pravidly participace v sociálních systémech. V tomto kontextu je skutečná dostupnost předvídatelných sociálních efektů a užiteků v populaci (např. v podobě funkčního a důvěryhodného systému penzí, dostupného a kvalitního zdravotnictví nebo efektivní prevence sociálního vyloučení) klíčovým primárním výsledkem aplikace konceptu sociálního státu, přičemž je až sekundární, jaké dílčí mechanismy a sociální modely budou použity. Významné jsou také dlouhodobé efekty sociálního rozvoje, neboť tržní transakce mají tendenci k preferování krátkodobé, momentální efektivity.

Lze vyslovit tvrzení, že dochází ke konvergenci jednotlivých modelů sociálního státu v tom smyslu, že jednotlivé sociální subsystémy si prosazují vlastní poměry solidarity a ekvivalence ve vazbě na jejich faktický smysl, účel a funkci užítka v lidském životě, což koresponduje s Englišovou teleologickou koncepcí. To se ukazuje např. na odlišném poměru solidarity a ekvivalence v důchodovém a zdravotnickém systému.

Ekonomická krize posílila tlak na sociální stát prostřednictvím omezení zdrojů pro jeho finan-

cování. Zatímco před jejím nástupem byl sociální stát kritizován zejména z pozic efektivity redistribuce, velikosti daňové zátěže, fungování veřejné správy a míry svobody jednotlivce, v průběhu ekonomické krize vyschla řada toků do veřejných rozpočtů a zvýraznily se problémy schémat financování důchodového a zdravotnického systému.

efekt a řešení sociálních problémů jen pomocí trhu a z něj vyplývající dobrovolné solidarity „zbytkového“ typu. Tato mantra je láková, sama o sobě logická, ale v nejlepším případě konvenuje uvažování poměrně úzké sociální skupiny, která je intrapsychicky nastavena na její akceptaci a využití. Jejím hlavním negativem je, že většinu populace odsouvá do pozice, kdy je celoživotně vystave-

Dostupnost úvěrů komplikuje tradiční chápání chudoby a sociální diferenciace: je člověk s hypotékou na svůj dům chudý, nebo bohatý? Dokud hypotéku neměl (a nebydlel), bylo zřejmé, že jeho potřeba bydlení není uspokojena, a bylo nutno v rámci bytové politiky jeho situaci vzít v úvahu. V nové situaci je to obtížné: statisticky vzato onen člověk bydlí, a pokud hypotéku nesplatí a o bydlení přijde, je to chápáno jako selhání v jeho individuálním tržním vztahu s bankou, kterým se možná ani není třeba zabývat.

Teorie „trychtýřků na peníze“ ukazuje, že v rámci získávání zdrojů pro sociální stát, resp. veřejné finance, je nesprávné redukovat analýzu pouze na motivační/demotivační efekt dílčích daňových sazeb či provádět prostou komparaci velikosti státu v ekonomice. Tyto koncepty ukazují dílčí závislosti typu „když-tak“, ale pro získání potřebného fiskálního výnosu v rámci hospodářské politiky a pro motivace jednotlivých aktérů je zásadní politické rozhodnutí a zvolený model sociálního státu při respektování poznatků daňové teorie ohledně vlastností jednotlivých daní. Současně platí, že řadu klíčových funkcí sociálního státu nelze zapouzdřit do schématu „zdanění versus efekt“, neboť logika jeho mechanismů je složitější, působí v čase dlouhodobě a především spočívá ve vytváření příznivého sociálně-ekonomického prostředí či specifických, účelově vázaných schémat financování, jejichž samotná existence je předpokladem jeho úspěšného fungování.

Při koncipování sociální politiky se nelze omezit na standardní mantru konkurenceschopnosti, blahodárnosti co nejvyšší ekonomické aktivity bez ohledu na její charakter, spoléhání na trickle-down

na existenčním sociálním rizikům, aniž by je byla schopna reálně systémově řešit vlastním příčiněním, přestože je k tomu trvale vyzývána a stimulována. K této neschopnosti přispívá samotné tržní selhání, diferenciace výchozích podmínek, ale i chybná rozhodnutí subjektů, a to ať už skutečně zcela iracionální, nebo taková, jejichž racionalita je diskutabilní nebo se problematicky projevuje až po určitém čase jako selhání individuálního předvídání. V tomto kontextu je analyticky velmi užitečný koncept omezené racionality H. Simona.

Na druhé straně platí také, že svoboda a odpovědnost jdou ruku v ruce a pro většinu lidí je soběstačnost klíčovým prvkem jejich sebevědomí a pozice v rodině i společnosti. Proto je obecně žádoucí posilovat individuální schopnost jednotlivce postarat se o sebe a o své blízké a motivovat občany k tomu, aby nevyužívali sociální síť jako pohodlnou válečku. Toto posílení ale musí být realistické a vycházet zejména z konceptu rovnosti příležitostí. Tato rovnost nesmí znamenat nivelizaci výsledků ani nivelizaci příjmů, ale šanci srovnat svoji pozici „na startu“ jednotlivých životních etap či aktivit. To se týká zejména zdraví a vzdělání jako →

→ základních komponent lidského a sociálního kapitálu každého člověka.

Sociální systémy, zejména pak důchodový a zdravotnický, by měly definičně obsahovat vymezení solidárních prvků, a to nikoli skrytě, ale naopak zcela jasně a transparentně, aby jejich uživatelé – občané – viděli a vnímali, co za solidaritu získávají. Existuje zde sice politické riziko, že tato jasně vnímaná solidarita bude v závislosti na politickém cyklu měněna, ale zkušenosti např. z Německa (reformy Hartz I-IV), z britského zdravotnického systému či ze skandinávských zemí ukazují, že při rozumné úrovni sociálního dialogu lze dosahovat dlouhodobě poměrně značného stupně konsensu.

Cestu k racionálnímu fungování sociálních systémů s umožněním individuální participace, zejména v oblasti jejich financování, lze spatřovat vedle solidárního přerozdělení primárních zdrojů také v sofistikované regulaci trhu. Ta je podstatná zejména pro schémata financování zdravotnictví a penzí, kde lze tímto způsobem kompenzovat řadu tržních selhání a problémů s tříděním klientů podle jejich individuálního rizika. Obecně platí, že implementace sociálního státu je nezbytné v praxi „dotáhnout“ i do fiskálně rovnovážných mechanismů financování příslušných odvětví, neboť systémově deficitní schémata nemají v demokratickém systému šanci na dlouhodobou legitimní existenci.

Na úplný závěr textu zdůrazněme jeho základní poselství, které podle názoru autora vyplývá ze zjištěných poznatků a provedené komparace diferencovaných přístupů k problematice. Koncept sociálního státu je značně amorfní a obecný fenomén, který svádí své uživatele k tomu, že sám o sobě zajistí dosahování cílů sociální spravedlnosti a zvyšování životní úrovně. Stejně tak je vždy problematická shoda na jeho financování, protože jeho existence neposkytuje okamžité finanční efekty tak jako tržní transakce a v určitých případech je neposkytne vůbec. Přestože se neustále mění paradigma, která jsou prostřednictvím sociálního státu řešena, jeho role v ekonomickém myšlení a koncepci sociální politiky se nemění. Nabízí totiž kompatibilní extenzi tržně racionálního principu člověka jako individuálního alokátora v rámci svého rozpočtového omezení. Tato extenze „čistého trhu“ se postupem času vyvinula do různých forem, od převzetí řady kompetencí přímo na úroveň státu jako výsledku deziluze z fungování kapitalismu 19. století přes fungování občanského sektoru až po sofistikovanou regulaci tržního prostředí a přístupy behaviorální ekonomie ukazující reálné aspekty lidského chování. Poslední ekonomická krize, jejíž výskyt byl pro řadu ekonomů i politiků překvapením, nám znovu empiricky ukázala, že neviditelná ruka trhu některé problémy sama bohužel vyřešit neumí nebo jsou

Při koncipování sociální politiky se nelze omezit na standardní mantru konkurenceschopnosti, blahodárnosti co nejvyšší ekonomické aktivity bez ohledu na její charakter, spoléhání na trickle-down efekt a řešení sociálních problémů jen pomocí trhu a z něj vyplývající dobrovolné solidarity „zbytkového“ typu. Tato mantra je lákavá, sama o sobě logická, ale v nejlepším případě konvenuje uvažování poměrně úzké sociální skupiny, která je intrapsychicky nastavena na její akceptaci a využití. Jejím hlavním negativem je, že většinu populace odsouvá do pozice, kdy je celoživotně vystavena existenčním sociálním rizikům, aniž by je byla schopna reálně systémově řešit vlastním přičiněním, přestože je k tomu trvale vyzývána a stimulována.

způsoby a výsledky jejího konání v daném sociálním a kulturním kontextu chápány jako nepřijatelné.

Přesto to ale paradoxně neznamená, že koncept sociálního státu jde proti existenci svobodného trhu, naopak mu často vymezí prostor, v němž může trh lépe fungovat. Role sociálního státu je jiná: v praxi reprezentuje faktický společenský konsensus na tom, do jakých situací má být člověk postaven a do jakých už ne, determinuje, jaká bude pozice člověka v rámci sociálních systémů a reálné možnosti jeho zapojení do nich a jaká bude úroveň veřejných investic do vzdělání a zdraví obyvatelstva. Paralelně pak dává legitimitu regulaci trhu v oblastech, které se člověka a jeho životní úrovně dotýkají — tedy přeneseně řečeno

definuje pravidla, jejichž dodržování povede k existenci funkčních sociálních systémů při respektování akceptovaných civilizačních standardů. Na jejich konkrétní podobu mohou být a budou různé názory, a proto je konkrétní podoba sociálního státu vždy věcí společenského konsensu legitimizovaného demokratickým procesem. Sociální stát tak konceptualizuje pocit, který má většina lidí v různé intenzitě tehdy, když vidí na vlastní oči, že výsledky tržní alokace nejsou optimální. Je to pocit, že věci je potřeba změnit, že nefungují dobře a že příliš mnoho lidí nedosáhne v ekonomice na své štěstí. Ale musíme si přece jen dávat pozor, aby výsledky těchto korekcí nebyly horší než výchozí stav.

LITERATURA A PRAMENY

1. Bergh, A. (2004): *The Universal Welfare State: Theory and the Case of Sweden*. Political Studies, sv. 52, s. 745–766
2. Beveridge, W. (1942): *Social Insurance and Allied Services*. London : HMSO
3. Bourdieu, P. (1986): *The Forms of Capital*. In: Richardson, J.: *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York : Greenwood, s. 241–258
4. Brixi, H. (2011): *Ekonomické teorie do hrobu*. [Online] [Citace: 05. 02. 2011]. <http://blog.aktualne.centrum.cz/blogy/hana-brixi.php?itemid=12100>
5. ČSÚ (2011): *Česká republika: hlavní makroekonomické ukazatele*. [Online] [Citace: 29. 09. 2011]. [http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/cr:_makroekonomicke_udaje/\\$File/67612190.xls](http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/cr:_makroekonomicke_udaje/$File/67612190.xls)
6. Engliš, K. (1930): *Teleologie jako forma vědeckého poznání*. Praha : František Topič
7. Engliš, K. (1932): *Malá finanční věda*. Praha : František Borový
8. Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge : Polity Press
9. Evropská komise (2001): *European Governance: A white paper*. Brusel
10. Evropská komise (2010): *Taxation trends in the European Union*. Eurostat
11. Geithner, T. (2009): *My Plan for Bad Bank Assets*. [Online] [Citace: 03. 07. 2011]. <http://online.wsj.com/article/SB123776536222709061.html>
12. Golinowska, S., Hengstenberg, P., Zukowski, M. (2009): *Diversity and Commonality in European Social Policies. The Forging of a European Social Model*. Warsaw : Wydawnictwo Naukowe Scholar and Friedrich Ebert Stiftung
13. Graf, B. (2010): *Deutschlands beschaffungswunder*. 27. 4. 2010. [Online] [Citace: 09. 07. 2011]. http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD000000000256966.pdf
14. Greenspan, A. (2008): *Greenspan Concedes Error on Regulation*. [Online] [Citace: 03. 07. 2011]. <http://www.nytimes.com/2008/10/24/business/economy/24panel.html?partner=permalink&expnod=permalink>
15. Háva, P., Mašková, P. (2009): *Zdravotní politika visegrádských zemí*. Zdravotnictví v ČR, 1, 2
16. Hayek, F. A. (1944): *The road to serfdom*. London : Routledge
17. Honzák, R., Večeřová, A. (2008): *Stres, eustres a distres*. Interní medicína, 10, s. 188–192



- 18. Houdek, P. (2010): *Preference, užitek a dosahování štěstí (přístup behaviorální ekonomie)*. Praha : Vysoká škola ekonomická, Working paper
- 19. Keller, J. (2006): *Soumrak sociálního státu*. Praha : SLON
- 20. Keller, J. (2010): *Tři sociální světy*. Praha : SLON
- 21. Korpi, W., Palme, J. (1998): *The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries*. American Sociological Review, sv. 63, 5, s. 661–687
- 22. Krebs, V. (2009): *Solidarita a ekvivalence v sociálních systémech*. Praha : Výzkumný ústav práce a sociálních věcí
- 23. Krebs, V. a kol. (2010): *Sociální politika*. Praha : Wolters Kluwer
- 24. Krugman, P. (1999): *The Return of Depression Economics*. New York : W. W. Norton
- 25. Kubátová, K. (2010): *Daňová teorie a politika*. Praha : Wolters Kluwer
- 26. Lindholm, C. a kol. (2001): *Does chronic illness cause adverse social and economic consequences among Swedes?* Scandinavian journal of public health, sv. 29
- 27. Mach, P. (2010): *Veřejný nepořádek sociálního státu*. [Online] [Citace: 03. 07. 2011]. <http://www.petrmach.cz/cze/prispevek.php?ID=500>
- 28. Mach, P. (2001): *O státní sociální politice*. [Online] [Citace: 03. 07. 2011]. <http://www.petrmach.cz/cze/prispevek.php?ID=145>
- 29. Mertl, J. (2010): *Achilles' heels of health care systems*. Národohospodářský obzor, č. 1
- 30. Mertl, J. (2011): *Financování zdravotnictví ve stínu ekonomické krize*. In: Kubátová, K.: Úloha veřejných financí v řešení problémů a dopadů současné krize. Praha : Wolters Kluwer
- 31. Mises, L. (1949): *Human Action: A Treatise on Economics*. New Haven : Yale University Press
- 32. Mooney, G. (1992): *Economics, Medicine and Health Care*. Second edition. Essex : Prentice Hall
- 33. Musílek, P. (2003): *Podstata a příčiny finančních krizí*. Acta Oeconomica Pragensia, č. 1
- 34. Myrdal, G. (1968): *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*. Harmondsworth : Pelican Books
- 35. Osborne, T., Gaebler, D. (1992): *Reinventing Government*. Reading : Addison Wesley
- 36. Potůček, M. (1997): *Nejen trh*. Praha : SLON
- 37. Potůček, M. (2011): *Proč se multimilionáři uchylují k charitě?* Blog Aktuálně.cz. [Online] [Citace: 08. 07. 2011]. <http://blog.aktualne.centrum.cz/blogy/martin-potucek.php?itemid=13620>
- 38. Prast, H., Kooreman, P. (2007): *What does behavioral economics mean for policy? Challenges to savings and health policies in the Netherlands*. Network for studies on pensions, aging and retirement. Panel Paper 2. [Online] [Citace: 04. 07. 2011]. <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=62173>
- 39. Quiggin, J. (2010): *Zombie Economics: How dead ideas still walk among us*. Princeton : Princeton University Press
- 40. Riet, A. van (2010): *Euro area fiscal policies and the crisis*. Frankfurt am Main : European Central Bank
- 41. Sachs, J. (2011): *Greece can be saved – here's how to do it*. Financial Times, 30. 6. 2011
- 42. Semaško, N. A. (1946): *Public Health in the U. S. S. R*. London : Soviet News
- 43. Sen, A. (2001): *Economic Theory, Freedom and Human Rights: The Work of Amartya Sen*. [Online] [Citace: 02. 07. 2011]. <http://www.odi.org.uk/rights/Publications/sen.pdf>
- 44. Simon, H. A. (1997): *Models of Bounded Rationality*. Massachusetts : MIT
- 45. Smith, A. (1759): *The Theory of Moral Sentiments*. London
- 46. Solnick, S., Hemenway, D. (1998): *Is more always better? A survey on positional concerns*. Journal of Economic Behavior and Organization, sv. 37, č. 3, s. 373–383

47. Sosnowska, H. (2005): *A choice of pension fund as an example of bounded rationality*. Studies in logic, grammar and rhetoric, sv. 21, 8, University of Białystok. <http://logika.uwb.edu.pl/studies/vol21.html>
48. Stiglitz, J. (2011): *Of the 1%, by the 1%, for the 1%*. Vanity Fair. [Online] [Citace: 02. 07. 2011]. <http://www.vanityfair.com/society/features/2011/05/top-one-percent-201105>
49. Titmuss, R. M. (1958): *Essays on the welfare state*. London : Allen & Unwin
50. Titmuss, R. M. (1974): *Social policy: an introduction*. London : Allen & Unwin
51. USA (2009): *American Recovery and Reinvestment Act*. Washington, D. C. : U. S. Congress

KLÍČOVÁ SLOVA

sociální stát, sociální politika, sociální systémy, životní úroveň, ekonomická krize, fiskální politika

ABSTRACT

Concept of the welfare state belongs to in the Czech Republic somewhat overlooked, but in an international context elementary analytical tools which is able to absorb each of the three basic welfare models: universalistic, performance-based and liberal. Article is based on the theoretical anchor of this concept in the relevant literature, explains its genesis and current issues that have arisen in recent years. The aim is to analyze the position of this concept in a situation of fiscal problems that have arisen in connection with the last economic crisis. It deals with the factors that determine the functioning of social systems. The analysis also focuses on rational decision making in relation to the results of the allocation of resources, standard of living and mechanisms of social systems. The conclusion summarizes recommendations that the analysis of the functioning of the welfare state brings to the future economic and social policy.

KEYWORDS

welfare state, social policy, social systems, standard of living, economic crisis, fiscal policy

JEL CLASSIFICATION

H00, H80, I31

x

Aktuální pohledy na vývoj konjunkturální situace v Evropské unii a ve světě

► Dr. Jana Sereghyová, DrSc. » externí spolupracovnice Institutu evropské integrace, NEWTON College, a. s.

* Přestože od doby, kdy mezinárodní organizace předložily své poslední makroekonomické prognózy, uplynulo teprve několik čtvrtletí, začíná se ve světové ekonomice prosazovat řada nových tendencí, jejichž výskyt nebyl těmito prognózami předvídan, nebo se dokonce liší od jimi předestřených očekávání. Ve snaze udržet poznatky o vývoji konjunkturální situace rýsuji se v Evropské unii aktuální, zpracovali prognostici zapojení do sítě evropských konjunkturálních výzkumných ústavů EUREN koncem roku 2011 novou prognózu, ve které se pokoušejí objasnit, jaké dopady bude mít výskyt těchto tendencí na ekonomiky států eurozóny. V následné stati předkládáme excerpta z této prognózy, neboť se změnou konjunkturální situace rýsuji se v ekonomice těchto států i v jejich vnějším ekonomickém prostředí se budou muset vypořádat i naše podniky.

Třebaže počet členských států EU, jimž hrozí návrat do recese, dosud narůstá, množí se příznaky oživení hospodářské aktivity v ostatních regionech světové ekonomiky. Takovéto příznaky pocházely dosud především z asijských nově industrializovaných zemí, zejména pak z Číny. Nedávno se však začínaly projevovat též v USA i v některých dalších zámořských hospodářsky vyspělých státech, a to i v takových, které nedávno prodělaly přírodní katastrofy gigantických rozměrů (viz japonské tsunami). Objevují se též signály svědčící o tom, že ochabnutí frekvence mezinárodního obchodu bude v prognostickém horizontu méně radi-

kální, než bylo v letech nedávné globální recese, a že dynamika růstu světového exportu by se tudíž mohla zvýšit již v polovině roku 2012.

Prognostici se domnívají, že v hospodářsky vyspělých státech by mohlo přispět ke zlepšení konjunkturální situace též zachování dnes mírně snížených světových cen jimi ve velkých kvantech dovážených zemědělských produktů a surovin nerostného původu. Poukazují však na to, že šance na zachování snížené hladiny světových cen potravin jsou nepatrné, neboť ty se budou se zvýšením nákladů jejich produkce a dopravy i s růstem světové populace spíše zvyšovat. Očekávají, že světové ceny surovin nerostného původu budou narůstat ve vazbě na zbytnění jejich spotřeby, ke kterému dojde v prognostickém horizontu v řadě nově industrializovaných zemí, jakož i proto, že mnohé z těchto surovin budou patrně i nadále nakupovány pro spekulativní (tezaurační) účely, neboť takové nákupy budou zřejmě i nadále méně riskantní než investice na finančních trzích.

Prognostici upozorňují na to, že k nejdůležitějším determinantám vývoje globální konjunkturální situace náleží vývoj světové ceny ropy. Shodují se v názoru, že hladina její ceny zůstane po celý prognostický horizont na silně zvýšené úrovni, a to nejen proto, že v Číně a v některých dalších rychle rostoucích rozvojových zemích bude spotřeba ropy i nadále rychle narůstat, nýbrž i proto, že se prozatím nedaří lépe pokrýt poptávku po palivech a pohonných hmotách jinými levnějšími a ekolo-

gicky méně škodlivými zdroji energie. Světová cena ropy se zřejmě udrží na zvýšené úrovni i proto, že národohospodáři států odkázaných na její dovoz se budou obávat, že ozbrojené konflikty rozvinuvší se v poslední době v některých ropných zemích by mohly ohrozit pravidelné zásobování jejich ekonomik ropou.

1. Proměny konjunkturální situace v zámoří

V **USA** byly predikce vývoje konjunkturální situace očekávané v roce 2013 v posledních měsících výrazně navýšeny. Podnětem k tomu se staly údaje o růstu průmyslové výroby i o tom, že počty zde týdně odpracovaných hodin se přiblížily k předkrizovým úrovním, a dále skutečnost, že situace na trhu práce se zde v posledních měsících začínala mírně zlepšovat a že se obnovil růst osobní spotřeby a doplňování zásob. Víru ve zlepšení ekonomických perspektiv posílila též zpráva, že hospodaření mnohých podniků, jimž v krizových letech hrozil bankrot, se vrátilo do černých čísel a některé z nich vykazovaly vloni nemalé zisky, že se zlepšila finanční situace zdejší podnikové sféry. Prognostici však poukazují na to, že zde dosud přetrvávají závažná rizika, která by mohla ohrozit příznivý vývoj zdejší konjunkturální situace. K nim náleží především skutečnost, že situace na zdejším trhu nemovitostí vykazuje prozatím jen nepatrné zlepšení, jakož i to, že evropská dluhová krize by mohla nepříznivě ovlivnit situaci na mezinárodních finančních trzích, což by mohlo mít nepříznivé dopady též na americkou ekonomiku. Fed však ubezpečuje ekonomickou veřejnost, že monetární politika zde zůstane expanzivní a že úroky z krátkodobých úvěrů se zvýší v prognostickém horizontu jen nepatrnou měrou.

V **Japonsku** nejsou ukazatele nadcházejícího vývoje konjunkturální situace zdaleka tak jednoznačné. Svědčí o tom, že výroba dosud nedosáhla objemu, který vykazovala v roce 2010 (před tsunami). Prognostici však očekávají, že již v roce 2012 se výrazně omezí touto přírodní katastrofou vyvolaná produkční mezera. Posílení směnného kurzu

jenou bude ovšem podvazovat růst japonského vývozu, jenž získal za této situace nejen pro obnovu pozic této země v mezinárodním obchodě, nýbrž i pro oživení zdejší hospodářské aktivity přímo klíčový význam. Hodně závisí na tom, podaří-li se japonským podnikům urychleně obnovit fungování jejich zahraničních podnikatelských sítí narušené touto katastrofou a podaří-li se ladit zdejší monetární politiku tak, aby stimulovala růst domácí spotřeby a aby se neposílilo riziko návratu deflačních tendencí. I v tomto případě zde zůstanou úrokové sazby nadále na velice nízké úrovni.

V **Číně** očekávají prognostici po celý prognostický horizont zhruba 9% meziroční přírůstky HDP. (Tedy poněkud vyšší tempa ekonomického růstu, než bylo předvídáno nedávno předloženými makroekonomickými prognózami.) Vycházejí přitom z povědomí dramatického nárůstu domácí poptávky i neméně pozoruhodného posílení konkurenceschopnosti zde operujících podniků (domácích i zahraničních), jakož i z poznatku, že riziko přehřátí čínské ekonomiky se podařilo v poslední době zažehnat, a dostat tak růst inflace pod kontrolu. Za této situace není uplatňování restriktivní hospodářské politiky považováno za potřebné. Lze naopak počítat s mírným uvolňováním jak zdejší monetární, tak fiskální politiky, což umožní lépe využít funkční (růst konkurenceschopnosti) a strukturální (růst domácí poptávky, osobní spotřeby atp.) změny prosazující se v čínské ekonomice.

Prognostici očekávají, že v prognostickém horizontu se podaří i dalším nově industrializovaným zemím dosahovat mimořádně vysokých temp ekonomického růstu. Poukazují v této souvislosti především na příznivé ekonomické perspektivy rysující se v Indii a v několika dalších zemích jihovýchodní Asie i v řadě latinskoamerických států.

2. Aktuální konjunkturální situace v Evropské unii

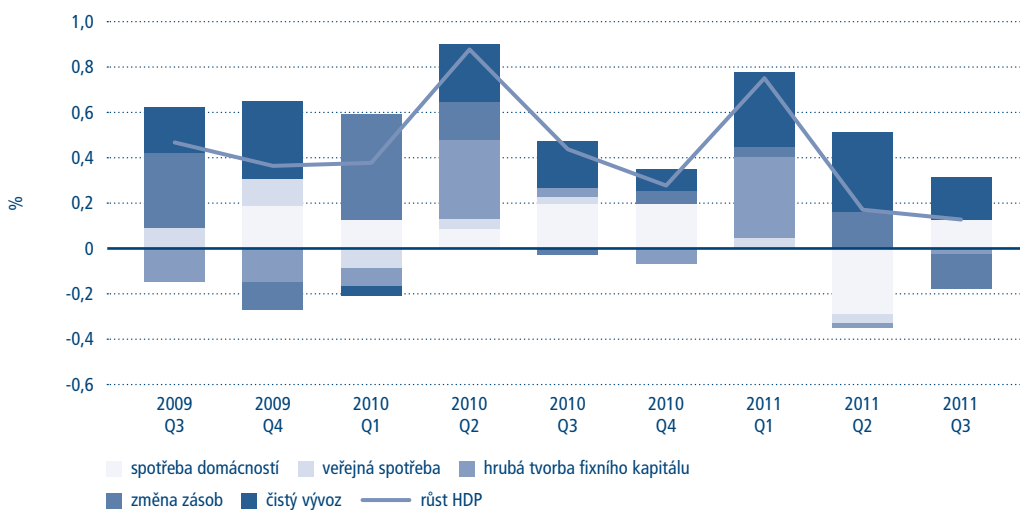
Nejen analýzy aktuální situace utvářející se v ekonomikách výše uvedených zemí, nýbrž i nedávno provedené sondy do reálné ekonomiky četných →

→ **Tabulka č. 1 » Vývoj makroekonomických ukazatelů ve vybraných mimoevropských zemích (meziroční % změny, není-li uvedeno jinak)**

	2010	2011	2012	2013
Mezinárodní obchod	13,3	6,7	4,5	6,0
USA				
HDP	3,0	1,6	2,1	2,5
Inflace	1,6	3,2	2,0	2,2
3měsíční úrokové míry (% p. a.)	0,3	0,3	0,4	0,8
Výnosy z 10letých státních dluhopisů (% p. a.)	3,2	2,8	2,3	3,3
Japonsko				
HDP	4,2	-0,8	1,7	1,6
3měsíční úrokové míry (% p. a.)	0,2	0,2	0,3	0,4
Výnosy z 10letých státních dluhopisů (% p. a.)	1,2	1,1	1,2	1,4
Čína				
HDP	10,4	9,2	9,0	9,0
Směnný kurz USD/EUR	1,33	1,39	1,30	1,30
Cena ropy Brent USD/barel	79,6	110,8	108,0	110,1
% změna	29,5	39,5	-2,5	1,9

Poznámka: 2012, 2013 — prognóza EUREN
 Pramen: EUREN-News, 17. 2. 2012

Graf č. 1 » Hrubý domácí produkt eurozóny (růst v %) a jeho složky (příspěvek k růstu HDP v procentních bodech)



Pramen: Eurostat

dalších států svědčí o tom, že v poslední době se začíná ve světové ekonomice rýsovat posílení příznivějších podmínek, než jsou ty, které očekávali prognostici ještě před několika měsíci. To však neplatí o vývoji konjunkturální situace v Evropské unii, kde po slibném rozběhu pokrizového oživení hospodářské aktivity zaznamenaném v první polovině roku 2010 se začal ekonomický růst nanovo zpo-

mácími vlivy, zejména pak důsledky uplatňování tzv. konsolidačních programů přijatých v té době vládami jednotlivých členských států. Bylo vyvoláno především radikálním omezením veřejné spotřeby, ke kterému došlo v rámci těchto programů. Bylo však navozeno též omezením soukromé spotřeby, jímž bylo uplatňování těchto programů prováděno. Odráželo i nesnáze, v nichž se tehdy ocit-

V USA byly predikce vývoje konjunkturální situace očekávané v roce 2013 v posledních měsících výrazně navýšeny. Podnětem k tomu se staly údaje o růstu průmyslové výroby i o tom, že počty zde týdně odpracovaných hodin se přiblížily k předkrizovým úrovním, a dále skutečnost, že situace na trhu práce se zde v posledních měsících začínala mírně zlepšovat a že se obnovil růst osobní spotřeby a doplňování zásob. Víru ve zlepšení ekonomických perspektiv posílila též zpráva, že hospodaření mnohých podniků, jimž v krizových letech hrozil bankrot, se vrátilo do černých čísel a některé z nich vykazovaly vloni nemalé zisky, že se zlepšila finanční situace zdejší podnikové sféry. Prognostici však poukazují na to, že zde dosud přetrvávají závažná rizika, která by mohla ohrozit příznivý vývoj zdejší konjunkturální situace.

malovat. V prvním čtvrtletí 2011 dosáhl přírůstek HDP v eurozóně pouze 0,8 % a v dalších čtvrtletích byl ještě nižší. Ve čtvrtém čtvrtletí 2011 došlo dokonce k absolutnímu poklesu zdejšího HDP (o 0,3 %).

Jak je patrné z grafu č. 1, byly tímto zpomalením ekonomického růstu států eurozóny postiženy všechny složky jejich hrubého domácího produktu. Je však pozoruhodné, že příspěvek netto exportu k jejich ekonomickému růstu se omezil jen marginálně, a to až ke konci roku 2011, přičemž i nadále je vyšší, než byl v roce 2010. To svědčí o tom, že omezení zahraničních odbytových možností zdejších podniků sehrálo při zpomalení ekonomického růstu těchto států jen podružnou roli, že zpomalení ekonomického růstu bylo vyvoláno hlavně jejich finančními problémy, jakož i pokusy řešit je pomocí restriktivních hospodářskopolitických opatření.

Ve druhé polovině roku 2011 bylo omezení dynamiky růstu HDP v eurozóně vyvoláno hlavně do-

ly v těchto státech četné banky, a tím navozené ochabnutí investiční aktivity v jejich podnikové sféře. V roce 2011 se zde tudíž omezily všechny složky domácí poptávky. Stalo se tak poprvé od roku 2009, kdy eurozóna vstoupila do své nejradikálnější poválečné recese.

Současně s ochabnutím zdejší hospodářské aktivity docházelo zhruba od května 2011 nanovo ke zvyšování nezaměstnanosti – poté, kdy ta se začínala v předchozích čtvrtletích v některých členských státech (např. v Německu, Rakousku a Nizozemsku, jakož i v některých skandinávských státech) poznenáhle omezovat. Koncem roku 2011 dosáhla míra nezaměstnanosti v měřítku celé Unie 10,4 %, přičemž v současné době se rýsuje její další nárůst. Výsledky nedávno zpracovaných makroekonomických analýz svědčí o tom, že růst nezaměstnanosti není zdaleka jediný trend, jenž se zde bude v prognostickém horizontu ubírat nežádoucím směrem.



→ **Tabulka č. 2 » Vývoj makroekonomických ukazatelů v eurozóně (meziroční % změny, není-li uvedeno jinak)**

	2010	2011	2012	2013
Soukromá spotřeba	0,8	0,2	-0,3	0,6
Veřejná spotřeba	0,6	0,1	-0,5	-0,5
Hrubá tvorba fixního kapitálu	-0,8	1,8	-1,3	1,9
Změna zásob	0,5	0,1	0,0	0,2
Domácí poptávka	1,0	0,6	-0,6	0,8
Vývoz	11,3	6,8	2,3	5,3
Dovoz	9,5	4,6	1,1	5,0
Čistý vývoz	0,8	1,0	0,6	0,3
HDP	1,8	1,5	0,0	1,1
Míra nezaměstnanosti (%)	10,1	10,1	10,6	10,6
Náklady práce na 1 zaměstnance	1,7	2,4	2,0	2,0
Harmonizovaný index spotřebitelských cen	1,6	2,7	1,9	1,8
Bilance běžného účtu (% HDP)	-0,5	-0,4	-0,2	-0,2
3měsíční úrokové míry (% p. a.)	0,8	1,4	1,1	1,2
Výnosy z 10letých státních dluhopisů (% p. a.)	3,7	4,3	4,3	4,4
Repo sazba ECB (% , konec období)	1,0	1,0	1,0	1,3

Poznámka: 2012, 2013 — prognóza EUREN
 Pramen: EUREN-News, 17. 2. 2012

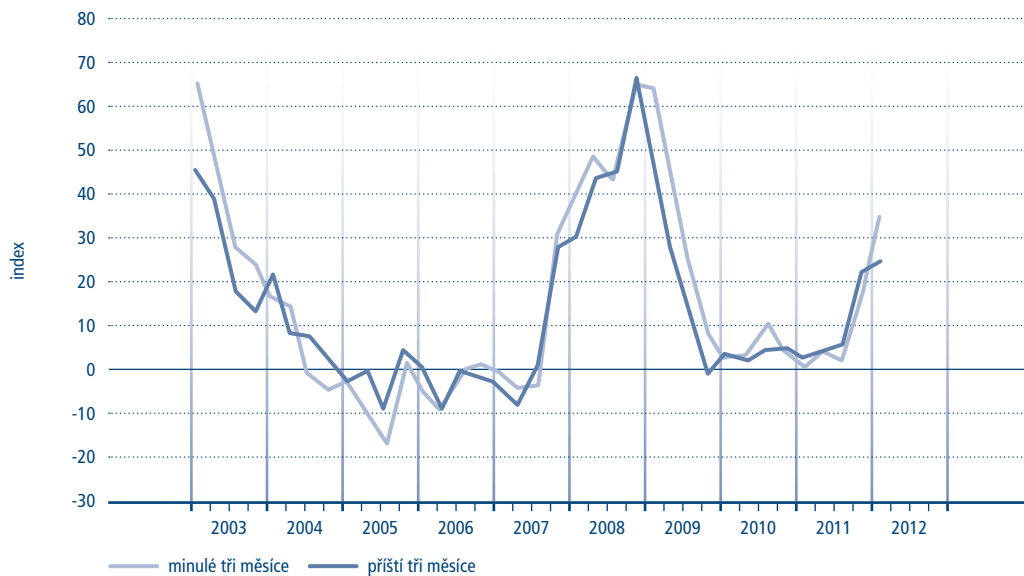
Tato prognóza svědčí o tom, že v ekonomice většiny států eurozóny¹ se nerýsuje ani v nadcházejících dvou letech podstatné zlepšení konjunkturní situace. Zvýšené úsilí o urychlenou konsolidaci jejich veřejných financí vyústí zejména v tzv. **periferních státech** v roce 2012 v další omezení jejich infrastrukturních investic i veřejných služeb. Úsporná opatření uplatňovaná ve veřejném sektoru těchto států – zejména pak omezení počtu v tomto sektoru působících pracovníků a leckde i snížení jejich platů – zde budou podvazovat též růst příjmů domácností. Růst těchto příjmů však bude podvazovat též vysoká míra nezaměstnanosti přetrvávající i v soukromém sektoru těchto států. V roce 2012 zde tudíž hrozí další oslabení

koupěschopné poptávky nemalé části obyvatelstva, což zřejmě oddálí návrat těchto států k prosperitě.

Hrozba zvýšení nezaměstnanosti však není plně zažehnána ani v době prosperujících států EU. Ve snaze udržet si kvalifikované pracovní síly totiž zdejší podnikatelé během recese zaměstnávali mnohé z nich na zkrácený pracovní úvazek (Kurzarbeit). V některých oborech zde tudíž dosud přetrvávají rozsáhlé přebytky výrobních kapacit, které podnikatelé zřejmě opustí, projeví-li se, že nadále neexistují reálné předpoklady pro jejich plnější využití. I v těchto státech může tudíž v budoucnu nastat přechodné zhoršení situace na jejich trhu práce.

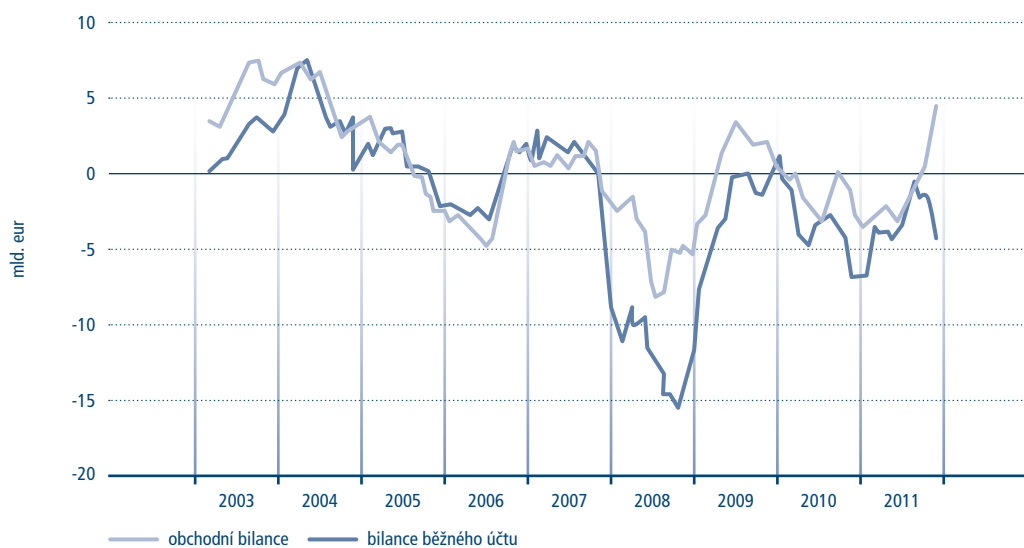
¹ To neplatí o výše uvedených několika dobře prosperujících státech EU, z nichž některé (např. Švédsko) vykazují v současné době tempa ekonomického růstu blízká se těm, kterých dosáhly v poslední době některé z nejúspěšnějších mladých ekonomik.

Graf č. 2 » Standardy pro poskytování podnikových úvěrů v eurozóně (+ zpřísnění standardů, – uvolňování standardů)



Pramen: Evropská centrální banka

Graf č. 3 » Platební bilance eurozóny (v mld. eur, tříměsíční klouzavý průměr, anualizované údaje)



Pramen: Evropská centrální banka



→ Prognostici jsou však přesvědčeni, že teprve ve druhé polovině roku 2013 (a možná dokonce později) bude možné v celounijním měřítku docílit alespoň minimálního omezení nezaměstnanosti.

Očekávají též, že v nadcházejících dvou letech bude i zbytnění investiční aktivity v podnikové sféře většiny států EU velice slabé. To připisují nejen značně pomalému narůstání jejich domácí poptávky, nýbrž i ztíženě a leckde i omezené dostupnosti bankovních úvěrů, jakož i zvyšujícím se nákladům financování podnikatelských investic. Připisují to však i zpřísnění podmínek, za nichž budou moci zejména menší podniky nadále tyto úvěry získávat.

Prognostici se tudíž obávají, že hrubá tvorba fixního kapitálu bude v některých členských státech EU narůstat i nadále jen poznenáhle, že zdejší podniky by tak mohly promeškat šanci docílit posílení své konkurenceschopnosti tím, že přistoupí urychleně k modernizaci svých provozů či k uplatňování vysoce progresivních technologií. Přesto očekávají, že se většině těchto států podaří kompenzovat zpomalení růstu domácí poptávky rýsující se v prognostickém horizontu navýšením jejich exportu, zejména pak s využitím příznivých

odbytových možností jejich produktů, které lze pozorovat v některých zámořských regionech světové ekonomiky (viz tabulka č. 1).

Vycházejí i z premisy, že na jedné straně zpomalení a leckde i omezení růstu soukromé spotřeby (osobní i podnikatelské), k němuž došlo a nadále dochází v periferních státech pod tlakem zde uplatňované restriktivní fiskální politiky, na druhé straně pak posílení exportní výkonnosti jejich podnikové sféry rýsující se v prognostickém horizontu by mohlo podstatnou měrou přispět k obnově vnější ekonomické rovnováhy periferních států. Poukazují též na důležitou roli, kterou by mohly sehrát kooperační a kapitálové vazby exportně vysoce zdatných podniků s podniky slabších členských států při posílení pozic celé Unie v mezinárodním obchodě. Reálnosti těchto premis nasvědčuje i skutečnost, že se v posledním roce podařilo v řadě periferních států EU výrazně omezit schodky obchodních bilancí, přičemž přebytky obchodních bilancí Německa i Nizozemska se udržely na zvýšené úrovni a v některých dalších státech jádra EU vykazují tyto přebytky dokonce mírně vzestupný trend. Souhrnná obchodní bilance eurozóny tudíž vykazuje přebytek.

V ekonomice většiny států eurozóny se nerýsuje ani v nadcházejících dvou letech podstatné zlepšení konjunkturální situace. Zvýšené úsilí o urychlenou konsolidaci jejich veřejných financí vyústí zejména v tzv. periferních státech v roce 2012 v další omezení jejich infrastrukturních investic i veřejných služeb. Úsporná opatření uplatňovaná ve veřejném sektoru těchto států — zejména pak omezení počtu v tomto sektoru působících pracovníků a leckde i snížení jejich platů — zde budou podvazovat též růst příjmů domácností. Růst těchto příjmů však bude podvazovat též vysoká míra nezaměstnanosti přetrvávající i v soukromém sektoru těchto států. V roce 2012 zde tudíž hrozí další oslabení koupěschopné poptávky nemalé části obyvatelstva, což zřejmě oddálí návrat těchto států k prosperitě.

LITERATURA A PRAMENY

1. EUREN-News. 17. 2. 2012
2. European Central Bank (<http://www.ecb.eu>)
3. Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)

KLÍČOVÁ SLOVA

konjunkturální situace, ekonomický růst, domácí poptávka, hospodářská politika

ABSTRACT

Recently were observed far stronger signals of improvements of the conjunctural situation in the world economy than were anticipated by forecasts published only a few months ago. It was ascertained that these signals were coming mainly from China and other BRICs, and from a few overseas developed market economies, but were absenting in most euro area countries. In this article there are presented excerpts from the outcome of macroeconomic analysis, which is explaining this unusual phenomenon, i.e. the extremely feeble recovery of their economies which is persisting even at present. We are not dealing with financial problems which are underlying this development, because these are the subject-matter of numerous publications, but we are focusing mainly on the question how these developments were influenced by economic policies. We are trying to pinpoint mainly those policies, which have contributed most to changes of domestic demand and of behavioral patterns which were observed in the enterprise sphere of these countries. We are also presenting the outcome of a macroeconomic forecast which was elaborated by members of one of the most renown European research networks, which lets infer that in the forecasting horizon, i.e. in subsequent two years, the emergence of a substantial improvement of the conjunctural situation in the euro area is improbable.

KEYWORDS

conjunctural situation, economic growth, domestic demand, economic policy

JEL CLASSIFICATION

E27, E32, F01, F43

x

Flexibilita českého trhu práce: legislativní mezery v systému agenturního zaměstnávání

► Ing. Martin Nohál » Katedra hospodářské a sociální politiky, Národohospodářská fakulta, Vysoká škola ekonomická v Praze

* Trh práce je velice specifickým, heterogenním trhem, jehož chod je výrazně determinován informační asymetrií panující mezi zaměstnavateli a zaměstnanci. Vzhledem k provázanosti lidské práce se samotnou existencí jedince i celé společnosti je nesmírně důležité, aby politika zaměstnanosti zaručovala na trhu práce stabilní a spravedlivé pracovní prostředí poskytující příležitosti. Pracovní příležitosti nejsou pouhým odrazem hospodářského vývoje daného státu, ale také institucionálního nastavení. Pružný trh práce je trhem plným úspěšných přechodů v životě člověka, ať už se jedná o přechody ze školy do zaměstnání, z jednoho zaměstnání do jiného, či z nezaměstnanosti do zaměstnanosti. Flexibilita trhu práce, definovaná jako schopnost přizpůsobit se změnám, patří mezi aktuální a velmi diskutovaná témata poslední doby, neboť široká veřejnost považuje současný český trh práce za rigidní. Ke zvyšování pružnosti trhu práce je využíváno především postupného uvolňování podmínek pro firmy v oblasti práce s lidskými zdroji: flexibilní formy zaměstnávání, přemísťování pracovníků na jiné pozice, ukončování pracovních poměrů, systém vzdělávání a rekvifikací apod.

1. Pronajímání pracovní síly – „prekérní zaměstnání“

Jedním z flexibilních trendů českého trhu práce po přelomu tisíciletí se stalo tzv. agenturní zaměstnávání.¹ To představuje formu zprostředkování zaměstnávání, spočívající v dočasném umístění zaměstnanců tzv. agentury práce² k výkonu práce u jiného zaměstnavatele (uživatele). K agenturnímu zaměstnání dochází na základě ujednání v pracovní smlouvě nebo dohodě o pracovní činnosti uzavřené mezi zaměstnancem a agenturou práce. Zaměstnavatel (uživatel) si tak pouze „pronajímá“ pracovní sílu od pracovní agentury na základě příslušné dohody uzavřené mezi uživatelem a agenturou práce v souladu s ustanovením zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, § 308 a 309.

Agenturní zaměstnávání může být považováno za tzv. „prekérní zaměstnání“, tedy zaměstnání s menší mírou stability a vyšší mírou flexibility oproti standardnímu pracovnímu poměru.³ „Na druhou stranu však může být využito agenturního zaměstnávání pro uchazeče o zaměstnání výhodné, neboť může sloužit jako dočasné řešení jejich

¹ Forma zprostředkování zaměstnání je upravena zejména v ustanovení § 66 a ustanovení § 14 odst. 1 písm. b) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, a blíže je rozvedena v ustanovení zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, § 308 a 309.

² Tato forma „pronajímání“ pracovní síly je dle platných právních předpisů vyhrazena pouze agenturám práce majícím oprávnění jej provádět výlučně na základě příslušného povolení vydaného Ministerstvem práce a sociálních věcí České republiky, viz zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, § 60a.

³ Bělina, M. a kol.: *Zákoník práce, komentář*. 1. vydání, C. H. Beck, 2008.

pracovního uplatnění v době hledání stabilního pracovněprávního vztahu.“⁴

2. Dočasně přidělení

Agentura práce není pouhým synonymem personální agentury, neboť práci zprostředkovává po celou dobu dočasněho přidělení zaměstnance k uživateli, vystupuje tedy jako zprostředkovatelský subjekt v bilaterálních dohodách. Oproti tomu personální agentura pouze hledá vhodné uchazeče na otevřené pracovní pozice do firem. Uchazeči jsou v případě úspěchu zaměstnáni u zaměstnavatele přímo a role personální agentury v tomto bodě končí. Agentura práce však dále uzavírá:

- a) smlouvu/dohodu s uživatelem o dočasném přidělení;
- b) smlouvu/dohodu o pracovní činnosti s příslušným zaměstnancem, který je zaměstnáván agenturou práce za účelem výkonu práce u jiného zaměstnavatele (uživatele).

Agentura práce tedy přímo zaměstnává uchazeče o práci, které pak dočasně za odměnu „pronajímá“ do firem. Agenturní zaměstnanci v nich vykonávají stejnou nebo podobnou práci jako kmenoví zaměstnanci dané firmy. Uživatel pak po dobu dočasněho přidělení ukládá zaměstnanci agentury práce pracovní úkoly, organizuje, řídí a kontroluje jeho práci, dává mu k tomu účelu pokyny, vytváří příznivé pracovní podmínky a zajišťuje bezpečnost a ochranu zdraví při práci.⁵ Dočasně přidělený zaměstnanec je však stále zaměstnancem agentury práce, která mu vyplácí mzdu.

Možnost „pronajímání“ pracovní síly tak doplňuje možnosti českého zaměstnávání:

1. dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr:
 - dohoda o provedení práce;
 - dohoda o pracovní činnosti;

2. pracovní poměr;
3. pronajímání pracovní síly — agenturní zaměstnávání.

Nejflexibilnější formou zaměstnávání na českém trhu je bezesporu dohoda o provedení práce, kterou lze sjednat prakticky na jakoukoliv činnost, nepravidelně i opakovaně. Dohoda o provedení práce nezakládá účast na sociálním ani zdravotním pojištění při skutečně zúčtované odměně do výše 10 000 Kč měsíčně. Rozsah práce sjednaný v dohodě o provedení práce však nesmí u stejného zaměstnavatele překročit 300 hodin v kalendářním roce. Jednostrannou výpověď lze dohodu ukončit pouze tehdy, je-li takový způsob písemně zakomponován přímo do dohody o provedení práce. Jestliže tomu tak není, platí, že dohodu o provedení práce je možné předčasně ukončit pouze vzájemnou dohodou zaměstnance a zaměstnavatele. Tato forma zaměstnání je nejvolnějším nástrojem v pracovněprávních vztazích, kdy poskytuje výhody pro zaměstnance i zaměstnavatele. Pro trvalé zaměstnání ji doporučit nelze, neboť v sobě neobsahuje takřka žádné jistoty pro zaměstnance, ale jako přivýdělek je naprosto vyhovující.⁶

Dohoda o pracovní činnosti umožňuje vykonávat práci v rozsahu nepřekračujícím v průměru polovinu stanovené týdenní pracovní doby. Zakládá povinnou účast na sociálním i zdravotním pojištění. Není-li v zakládající smlouvě výslovně sjednán jiný způsob, zrušení dohody o pracovní činnosti je možné učinit dohodou účastníků ke sjednanému dni či jednostranně, a to z jakéhokoliv důvodu nebo bez uvedení důvodu s 15denní výpovědní lhůtou, začínající dnem doručení druhé straně.

Oproti těmto flexibilním dohodám o pracích konaných mimo pracovní poměr je ukončení pracovního poměru obtížnější, pro zaměstnavatele obecně nákladnější. Pracovní poměr může být rozvázán:



⁴ Šlemarová, D.: *Agenturní zaměstnávání a dohoda o dočasném přidělení zaměstnance*. epravo.cz — Sbirka zákonů, judikatura, právo.

⁵ Viz zákon č. 262/2006 Sb., *zákoník práce*, § 309, odstavec 1.

⁶ *Např. nezaměstnaný si na DPP mohl v roce 2010 vydělat až čtyři tisíce korun nad rámec podpory v nezaměstnanosti.*

- a) dohodou,
- b) výpovědí,
- c) okamžitým zrušením,
- d) zrušením ve zkušební době.

Plní-li zaměstnanec, po absolvování zkušební lhůty, řádně své pracovní povinnosti a nevyskytla-li se žádná objektivní pracovní příčina, proč by tuto práci nadále nemohl svědomitě vykonávat, náleží mu při dohodě iniciované zaměstnavatelem či výpovědi dané zaměstnavatelem nárok na odškodnění za ztrátu zaměstnání ve formě odstupného. K odstupnému bychom ještě do nákladů zaměstnavatele měli připočítat i dvouměsíční výpovědní lhůtu, která tak náklady na propuštění nepotřebného zaměstnance zvyšuje.

Pracovní poměr může být rovněž sjednán na dobu určitou, v takovém případě končí uplynutím sjednané doby. V minulosti se mnohdy stávalo, že zaměstnancům byl každoročně obnovován roční pracovní poměr. Ministerstvo práce a sociálních věcí však na toto nežádoucí chování zaměstnavatelů zareagovalo novelou zákoníku práce, účinnou od 1. března 2004, která stanovila maximální celkovou dobu trvání na sebe navazujících pracovních poměrů na dobu určitou na dobu 2 let, přičemž sjednání dalšího takového pracovního poměru mezi týmiž smluvními stranami je možné až po uplynutí 6měsíční doby od skončení předchozího pracovního poměru.

3. Dočasné zaměstnání?

Vypůjčování pracovních sil se zdá být flexibilnější formou pracovního poměru pro krátké období. Ze samotného názvu „dočasného“ přidělení zaměstnance agentury práce k uživateli sice vyplývá, že jde o práci pouze „dočasnou“, v praxi tomu tak být ale nemusí. Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, § 309 odstavec 6 sice definuje, že „agentura práce

nemůže téhož zaměstnance dočasně přidělit k výkonu práce u téhož uživatele na dobu delší než 12 kalendářních měsíců po sobě jdoucích“, ale „toto omezení neplatí v případech, kdy o to agenturu práce požádá zaměstnanec agentury práce, nebo jde-li o výkon práce na dobu náhrady za zaměstnankyni uživatele, která čerpá mateřskou nebo rodičovskou dovolenou, nebo za zaměstnance uživatele, který čerpá rodičovskou dovolenou“.⁷ Tato formulace je však poněkud nepřesná, neboť pro zaměstnance znamená, že si buď požádá o prodloužení „dočasné“ smlouvy, kterou navíc mnohdy předem připraví sama agentura, nebo bude po 12 měsících bez náhrady bez práce. Fakticky nemá § 309 odstavec 6 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce žádný smysl, neboť „dočasné“ přidělení může být dočasné, ale také nemusí.

Zaměstnavatel si při splnění podmínek pro agenturní zaměstnávání⁸ může de facto vybrat, zda bude zaměstnance nabírat na klasický pracovní poměr, či si ho jen „vypůjčí“. Vzhledem k tomu, že toto vypůjčení, jak jsem již uvedl, nemusí být vždy pouze dočasné, chybí v zákoně úprava povinného přechodu k trvalému pracovnímu poměru.

4. Ukončení dočasného přidělení

Dočasné přidělení končí uplynutím doby, na kterou bylo sjednáno. Je-li třeba dočasné přidělení ukončit před uplynutím této doby, je tak možno učinit dohodou mezi agenturou práce a dočasně přiděleným zaměstnancem, popřípadě jednostranným prohlášením uživatele nebo dočasně přiděleného zaměstnance podle podmínek sjednaných v dohodě o dočasném přidělení zaměstnance agentury práce.⁹

Podmínky, za nichž může být dočasné přidělení zaměstnancem nebo uživatelem ukončeno před

⁷ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, § 309.

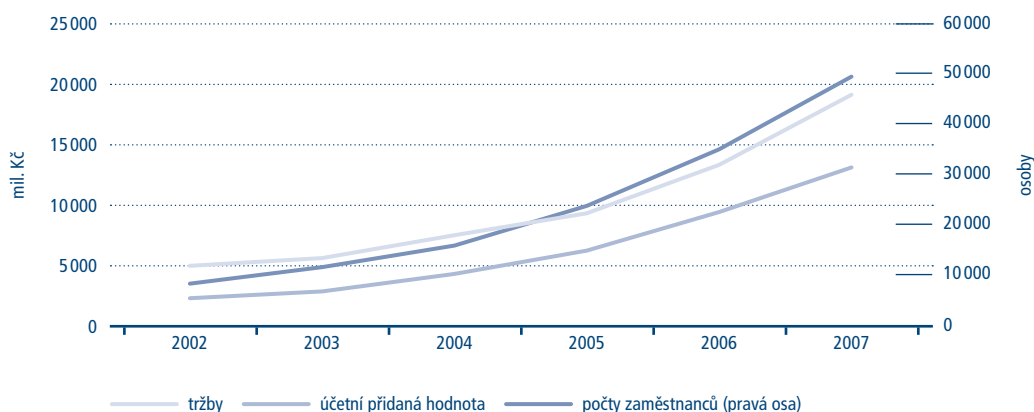
⁸ Agentury práce např. nemohou zprostředkovávat zaměstnání nenáročné na vzdělání pracovníkům z nečlenských států EU či dočasné přidělování držitelů zelených karet.

⁹ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, § 308.

uplynutím doby, na kterou bylo sjednáno, musí být tedy výslovně sjednány ve smlouvě o dočasném přidělení zaměstnance pracovní agentury. Jako pojistka proti okamžitému svévolnému vyhazovu působí § 308 odstavec 1 písmeno g) zákona

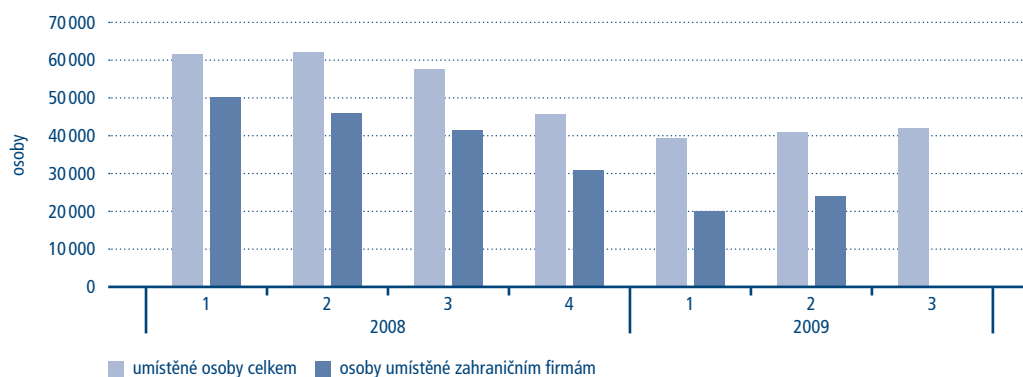
č. 262/2006 Sb., zákoník práce definující, že „není možné sjednat podmínky pro ukončení doby dočasného přidělení před uplynutím doby, na kterou bylo sjednáno, pouze ve prospěch uživatele“.¹⁰ Nežádka však dochází v praxi k situacím narušení

Graf č. 1 » Rozmach agentur práce v období 2002–2007



Pramen: Agentury práce a jejich místo na trhu práce, ČSÚ

Graf č. 2 » Vývoj počtu agenturních zaměstnanců, 1. čtvrtletí 2008 až 3. čtvrtletí 2009



Pramen: Agentury práce a jejich místo na trhu práce, ČSÚ

¹⁰ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, § 308.

- právní jistoty zaměstnance, kdy agentura práce ve smlouvě přímo nespecifikuje dobu přidělení k uživateli, ale namísto toho použije pouze frázi: „přidělení bude trvat od ... na dobu určitou“. I přesto, že taková formulace doby dočasného přidělení není právně zcela v pořádku, neprokáže-li zaměstnanec, že byl v době nástupu fakticky informován o době dočasného přidělení, může se s ním agentura práce prakticky ze dne na den rozloučit bez jakékoli formy finanční náhrady.

5. Rozmach agenturního zaměstnávání

Uživatel, tedy „skutečný“ zaměstnavatel, tento nový legislativní způsob zaměstnávání vítá, neboť mu přináší oproti klasickému pracovnímu poměru jisté výhody.¹¹ Aby bylo agenturní „dočasné“ zaměstnávání pro zaměstnavatele výhodné, musí jeho výhody převážit nad nevýhodami, ekonomickou terminologií musí výnosy, v tomto případě peníze „ušetřené“ na zaměstnanci, být vyšší než výdaje, poplatky agenturám práce. Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, § 309 odstavec 2 povoluje agenturám práce dosahování zisku ze zprostředkovatelské činnosti: „Zprostředkování zaměstnání mohou agentury práce provádět bezplatně nebo za úhradu, včetně úhrady, při které je dosahován zisk.“ Agentury práce jsou tak na trhu běžným podnikatelským subjektem generujícím zisky, ve svém chování nijak se nelišícím od jiných soukromých subjektů v konkurenčním tržním prostředí.

Rozmach odvětví agenturního zaměstnávání je dobře patrný v letech 2002 až 2007, kdy počet agentur vzrostl z 372 na 629, tj. 1,7krát. Pětkrát vzrostl celkový počet agenturních zaměstnanců, čtyřikrát vzrostly tržby agentur práce (viz graf 1).

S příchodem finanční krize však došlo k útlumu odvětví agenturního zaměstnávání (viz graf 2). Agenturní zaměstnanci byli při propouštění první na řadě. Uživatelé služby agenturního zaměstnávání při poklesu zakázek velice rychle ukončovali

dočasná přidělení. Agenturní zaměstnanci se následně stali využívanými převážně v případech, kdy firma dostala zakázku, ale nebyla schopna garantovat její dlouhodobost. V současnosti vzhledem k přetrvávajícímu trendu snižování či udržování nízkých nákladů na pracovní sílu ve firmách se manažeri často uchylují k pronájmu pracovní síly především z důvodu nedostatečného headcountu. Pronájem pracovní síly tak více začíná suplovat standardní pracovní poměr.

Ačkoliv ekonomická recese z období 2008–2009 částečně zbrzdila jinak prudký rozvoj agenturního zaměstnávání, stále se tento typ zaměstnávání těší oblibě velkého počtu podniků. V brzké době se dá očekávat atakování 2% hranice podílu na celkovém počtu zaměstnanců v národním hospodářství. Agentury si dnes více konkurují, poskytují sofistikovanější a kvalitnější služby, zkrátka snaží se lépe uspokojovat opět rostoucí poptávku.

Zaměstnavatel ušetří „zapůjčením“ pracovní síly ve srovnání s klasickým pracovním poměrem zejména na:

1. **nákladech spojených s příchodem zaměstnance**, kdy pracovní agentury se v menší či větší míře podílejí na nábore pracovní síly;
2. **administrativní a mzdové agendě**;
3. **nákladech spojených s odchodem zaměstnance (mzda ve výpovědní lhůtě, odstupné)**;
4. **zaměstnaneckých benefitech**, kdy pátý odstavec § 309 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce sice definuje, že „agentura práce a uživatel jsou povinni zabezpečit, aby pracovní a mzdové podmínky dočasně přiděleného zaměstnance nebyly horší, než jsou, nebo by byly podmínky srovnatelného zaměstnance“, a v případě, že jsou horší, „je agentura práce povinna na žádost dočasně přiděleného zaměstnance, popřípadě, pokud tuto skutečnost zjistí jinak, i bez žádosti, zajistit rovné zacházení“. V praxi má však zaměstnanec nárok také na benefity, které jsou jakousi odměnou za věrnost firmě a na

¹¹ Poznámka: Pokud by nebylo agenturní zaměstnávání pro zaměstnavatele výhodné, pak bychom se s ním v praxi nesesetkali, neboť by zde neexistovala poptávka.

kteřé se zakládá nárok po odpracování určité doby. Vzhledem k tomu, že zaměstnanec však není z právního hlediska „zaměstnancem daného zaměstnavatele“, na věrnostní benefit nemá obvykle nárok. Dále visí otazník nad termínem „srovnatelného“ zaměstnance, kde např. při zakládání nového oddělení ve struktuře firmy jakékoliv srovnání chybí. Zákon sice uvádí, že „dočasně přidělený zaměstnanec má právo se domáhat u agentury práce uspokojení práv, která mu takto vznikla“, ale přesnější a striktnější vymezení těchto práv v legislativě chybí. Agentura práce navíc už z povahy své činnosti bude vystupovat vždy jako zastánce uspokojování těchto práv v co nejnižší možné míře. Neboť jako tržní subjekt se snaží dodávat co nejvíce služeb (pracovní síly) za co nejnižší cenu, která se těmito právy navyšuje.

Hlavní přínos existence agenturního zaměstnávání pro zaměstnance spočívá v nižších nákladech na jednotku práce, díky kterým si firmy mohou dovolit pronajímat více pracovní síly, než by za jinak stejných podmínek zaměstnaly na standardní pracovní poměr. Nevýhody pro zaměstnance plynou z důvodů, proč je tato práce pro firmy levnější: oslabení ochrany spojené s odchodem ze zaměstnání, nedosažitelnost některých věrnostních benefitů (viz výše).

6. Závěr

Institut agenturního zaměstnávání, resp. pronajímaní práce by měl firmám primárně pomoci řešit nenadálé situace s nedostatkem pracovníků, například při nemocích zaměstnanců, dovolených, rodičovských dovolených apod. Jako možná substitu-

ce klasického pracovního poměru by však měl být českou legislativou více vymezen, a to především vzhledem k odlišnosti právní ochrany zaměstnance „skutečného“ a „pronajímaného“. Současná úprava zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, § 309 rovněž neuvažuje přechod od „dočasného vypůjčení“ k „trvalému pracovnímu poměru“. Současná legislativa tak dává možnost zaměstnavatelům najímat pracovní sílu, a to i např. absolventy škol,¹² dlouhodobě na dobu určitou.¹³

V České republice tímto způsobem dochází ke zpružňování pracovního trhu, větší fluktuaci zaměstnanců mezi firmami, mezi zaměstnáním a nezaměstnaností v závislosti na aktuálním hospodářském vývoji. Na druhou stranu mají ale také tyto sociální podmínky značně frustrující dopad na jedince a v případě ekonomické recese, kdy narůstá počet nezaměstnaných, jsou nejméně kvalifikování a jinak znevýhodnění vytlačováni mimo trh práce.¹⁴ Oproti všem současným sociálním snahám Evropské unie pak v Česku dochází k prohlubování sociální exkluze nejnižší postavených sociálních skupin.

Agenturní zaměstnávání je nástrojem rychlého řešení nedostatku pracovní síly, kdy může dojít k rychlému ukončení tohoto typu zaměstnání. V zemích západní Evropy má dlouholetou tradici. Například ve Velké Británii či Nizozemsku mají s touto formou zaměstnání zkušenost tři čtvrtiny obyvatelstva. Pravdou ovšem také je, že tuto formu zaměstnání využívají na Západě převážně lidé na trhu práce znevýhodnění: senioři, matky na mateřské, studenti apod. Agenturní zaměstnávání by tedy samo o sobě nemělo být vnímáno příliš negativně. Kritické je však jeho nedostatečně jasné právní vymezení v české legislativě. →

¹² Absolventům škol a jiným skupinám vymezeným v kolektivní smlouvě nemůže zaměstnavatel dle současné legislativy nabídnout pracovní poměr na dobu určitou.

¹³ Dlouhodobě jsou tak nedostatečně chráněny jejich pracovní jistoty, především jistota příjmů, neboť absolventi v případě ukončení dočasného přidělení nemají nárok na podporu v nezaměstnanosti, pokud nemají odpracovaných potřebných 12 měsíců. Evropské trendy trhů práce však k jistotě zaměstnatelnosti a příjmů směřují, viz např. *Employment in Europe 2006, Chapter 2: Flexibility and security in the EU labour markets*, European Commission, 2006.

¹⁴ Viz články z nejtěžšího období hospodářské krize, např. *Finanční krize a trh práce*, *Hospodářské noviny*, 19. 2. 2009, či *Agenturnímu zaměstnávání pšenka v současné době nekvetě*, *Podnikatel.cz*, 25. 8. 2009.



Rozmach odvětví agenturního zaměstnávání je dobře patrný v letech 2002 až 2007, kdy počet agentur vzrostl z 372 na 629, tj. 1,7krát. Pětikrát vzrostl celkový počet agenturních zaměstnanců, čtyřikrát vzrostly tržby agentur práce. S příchodem finanční krize však došlo k útlumu odvětví agenturního zaměstnávání. Agenturní zaměstnanci byli při propouštění první na řadě. Uživatelé služby agenturního zaměstnávání při poklesu zakázek velice rychle ukončovali dočasná přidělení. Agenturní zaměstnanci se následně stali využívanými převážně v případech, kdy firma dostala zakázku, ale nebyla schopna garantovat její dlouhodobost. V současnosti vzhledem k přetrvávajícímu trendu snižování či udržování nízkých nákladů na pracovní sílu ve firmách se manažeři často uchylují k pronájmu pracovní síly především z důvodu nedostatečného headcountu. Pronájem pracovní síly tak více začíná suplovat standardní pracovní poměr.

LITERATURA A PRAMENY

1. Bělina, M. a kol.: *Zákoník práce, komentář*. 1. vydání, C. H. Beck, 2008, ISBN 978-80-7179-607-7
2. *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2007, http://ec.europa.eu/employment_social/news/2007/jun/flexicurity_en.pdf
3. *Agentury práce a jejich místo na trhu práce*. Český statistický úřad, 2009, www.czso.cz
4. *Employment in Europe 2006. Chapter 2: Flexibility and security in the EU labour markets*. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2006, ISBN 92-79-02642-9, http://ec.europa.eu/employment_social/news/2006/nov/employment_europe_en.pdf
5. *Finanční krize a trh práce*. Hospodářské noviny, 19. 2. 2009, <http://hn.ihned.cz/c1-34572280-financni-krize-a-trh-prace>
6. *Agenturnímu zaměstnávání v současné době pšenka nekvete*. Podnikatel.cz, 25. 8. 2009, [cit. 2010-12-05], www.podnikatel.cz/clanky/agenturnimu-zamestnavani-psenka-nekvete
7. Šlemarová, D.: *Agenturní zaměstnávání a dohoda o dočasném přidělení zaměstnance*. epravo.cz – Sbírka zákonů, judikatura, právo, [cit. 2010-12-05], www.epravo.cz/top/clanky/agenturni-zamestnavani-a-dohoda-o-docasnem-prideleni-zamestnance-59384.html
8. *Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti*
9. *Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce*

KLÍČOVÁ SLOVA

trh práce, pracovní síla, zaměstnanost, nezaměstnanost, flexibilita, flexicurity, agentura práce

ABSTRACT

The paper deals with the flexibility of the Czech labour market, especially with legal employment types with emphasis on work force lending possible through private work agencies. This kind of employment provides

generally more flexibility to the labour market, it makes hiring and removing easier and cheaper for employers on the contrary workers are less protected. Paper judges the consequences of using this type of employment in the economic crisis period as this easy hiring/removing are dramatically dependent on the economic process and the most threatened workers can be massively sacked. In addition Czech legislation does not strictly delimitate temporality of the private agency employment and therefore in close future more people can be employed on this flexible but not secure contract. The possible substitution of temporary work-force loan by traditional employment relationship should be more demarcated by Czech legislation, especially when we consider differences in legal protection of real workers and leased workers.

KEYWORDS

labour market, labour force, employment, unemployment, flexibility, flexicurity, work agency

JEL CLASSIFICATION

J21, J23, J65

x

Vývoj vnímané korupce v zemích Visegrádské čtyřky a v Číně

► Ing. Tomáš Otáhal, Bc. Michaela Lukašíková » Provozně ekonomická fakulta, Mendelova univerzita v Brně¹

* Vnímání problému korupce se v České a Slovenské republice po více než dvaceti letech po pádu komunistického režimu nezlepšuje (Otáhal 2010, 2011). Tato skutečnost není nijak lichotivá, pokud vezmeme v potaz rychlost, s jakou nastaly transformační změny, které s sebou nesly také slib zvýšení kvality vládnutí u nás. Na druhou stranu s problémem korupce se potýká každá země na světě.

Nelichotivých výsledků dosahují v každoročních výsledcích indexů a průzkumů zabývajících se korupcí všechny země Visegrádské čtyřky i Čína. Všechny čtyři země Visegrádu jsou postsocialistickými zeměmi a společně s Čínou jsou to země, ve kterých proběhla nebo probíhá transformace z centrálně plánovaného řízení na tržní ekonomiku. Rozdíl je pouze v tom, že země Visegrádské čtyřky prošly rychlejší realizací transformačních reforem. Vedla pomalejší realizace transformačních reforem v Číně ke zlepšení stavu vnímání korupce ve srovnání se zeměmi Visegrádské čtyřky? A jaký vztah měly tyto změny k ekonomickému růstu?

Tento článek se zabývá analýzou vnímání korupce v zemích Visegrádu (Česká republika, Slovensko, Polsko, Maďarsko) a v Číně, která byla provedena na základě dat z kompozitních ukazatelů korupce. Byly vybrány a zpracovány tyto indikátory měřící korupci: Index vnímání korupce (CPI)

sestavovaný mezinárodní společností Transparency International (kapitola 1), který zachycuje korupci vnímanou odborníky, Kontrola korupce (CC) sestavovaná Světovou bankou (WB) (kapitola 2), která zachycuje kromě korupce vnímané odborníky také korupci vnímanou laickou veřejností, a dále některé části průzkumu Eurobarometru zadávaného Evropskou komisí (kapitola 3), ve kterých se mohli k problematice korupce vyjádřit občané jednotlivých evropských států. Dále je provedena korelační analýza mezi CPI a HDP ve sledovaných zemích (kapitola 4), aby bylo ilustrováno, jaký vztah měl vývoj vnímané korupce k ekonomickému růstu.

Musíme upozornit na skutečnost, že index nebo průzkumy, které jsou v článku zpracovány, zachycují vnímání korupce určitou skupinou lidí. Nabízí se proto otázka, jaký je vztah mezi vnímáním a realitou. Vzhledem k tomu, že ale neexistuje žádná metoda, kterou by se dala korupce přesně změřit, a využití tvrdých dat (např. oficiálních policejních statistik) považujeme spíše za vypovídající ve smyslu schopnosti policie, justice a médií odhalovat korupci než popisující celkový stav korupčního klimatu v zemi, byly vybrány výše uvedené indikátory měření korupce. Možné ovlivnění vnímání korupce v jednotlivých zemích je dále popsáno (Otáhal 2010).

¹ Článek byl zpracován v rámci výzkumného záměru MSM6215648904 „Česká ekonomika v procesech integrace a globalizace a vývoj agrárního sektoru a sektoru služeb v nových podmínkách evropského integrovaného trhu“, tematického okruhu 01 „Makroekonomická a mikroekonomická výkonnost české ekonomiky a hospodářsko-politická opatření vlády ČR v podmínkách evropského integrovaného trhu“. Uvedený výzkumný záměr je řešen na Provozně ekonomické fakultě Mendelovy univerzity v Brně za finanční podpory Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy.

1. Analýza vývoje korupce dle Indexu vnímání korupce (CPI)²

Corruption Perception Index neboli Index vnímání korupce (CPI) je celosvětově nejznámějším a nej-používanějším indexem měřícím úroveň vnímání korupce v dané zemi. CPI sestavuje společnost Transparency International (TI) od roku 1995, a to každoročně. Transparency International je neziskovou mezinárodní společností, která se snaží mapovat stav korupce a angažuje se v boji proti ní. V současné době je to asi nejvýznamnější nadnárodní společnost, která se zabývá korupcí.

Index vnímání korupce (Corruption Perception Index, CPI) seřazuje země podle stupně vnímání existence korupce mezi úředníky veřejné správy a politiky. Jde o složený index, vycházející z výsledků průzkumů, které se vztahují ke korupci, odrážející názory odborníků a představitelů podnikatelské sféry. Jde například o politické analytiku, novináře, vrcholové i střední manažery, ratingové agentury, domácí i zahraniční podnikatele, představitele obchodních komor atd. Tyto průzkumy zajišťují různé nezávislé a renomované instituce. CPI zachycuje názory lidí z celého světa, včetně odborníků působících přímo v hodnocených zemích. „V počátečním stádiu bylo při konstrukci indexu využíváno i výsledků průzkumů veřejného mínění. Protože však tyto údaje nebyly dostatečně podloženy, upustilo se postupně od tohoto zdroje vstupních dat. Index je tedy založen na expertních hodnoceních.“ (Volejníková 2007)

Index CPI má odrážet povědomí o korupčních praktikách mezi lidmi působícími v rozvinutých i rozvíjejících se zemích, zahrnuje názory odborníků i rezidenty dané země (mezi těmito názory existuje značná korelace). Spolehlivost indexu je navíc posílena i tím, že jsou v žebříčku zařazeny pouze země, ve kterých proběhly minimálně tři výzkumy. Zařazení do žebříčku závisí na dostupnosti daných údajů. Používání CPI k analýze přes-

ných trendů může být ovšem mírně zkreslené, jelikož v průběhu let docházelo k drobným úpravám metodologie, měnil se počet zdrojů i zahrnutých zemí. Například v roce 1995 bylo zahrnuto 41 zemí, v posledním dosavadním průzkumu z roku 2010 jich bylo již 178. Pokud však chceme využít index CPI k hledání určitého trendu,³ je třeba vycházet z bodového hodnocení země, nikoli z jejího pořadí v žebříčku.

Kladně se však dá hodnotit pečlivost přístupu společnosti Transparency International k tomuto šetření a kombinaci dat z několika na sobě nezávislých zdrojů. Index CPI je bodově ohodnocen, nabývá hodnot 0–10, kdy 0 bodů znamená zkorumpovanou a 10 bodů zemi s téměř nulovou korupcí (Otáhal 2010, Transparency International 2010).

Vývoj korupce v jednotlivých zemích byl sledován v období 2003–2010. Dle výsledků zpracovaných z Indexu vnímání korupce byl zachycen podobný vývojový trend ve vnímání korupce odborníky v České republice, Slovenské republice a Maďarsku. Na začátku sledovaného období (rok 2003) dosahovaly tyto země velmi nízkého bodového hodnocení v rámci tohoto indexu (kolem hodnoty čtyř bodů), tzn. velmi vysokého vnímání korupce. Postupem času docházelo ve všech třech zemích ke zlepšování vnímání korupce odborníky až do „zlomového“ roku 2008. Od tohoto roku vykazují tyto tři země Visegrádské čtyřky negativní vývojový trend v hodnocení Indexu vnímání korupce.

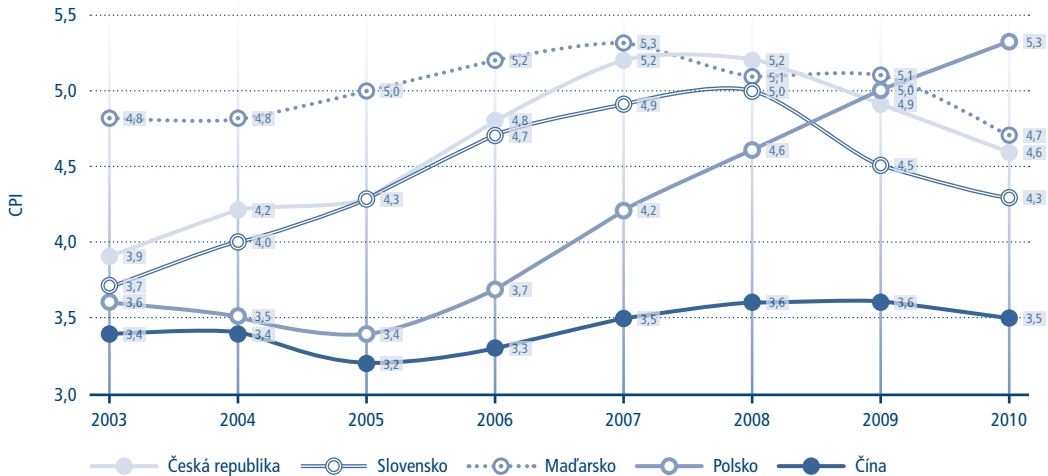
Poslední výsledky tohoto indexu (z roku 2010), ve kterých se bodové hodnocení zemí Visegrádu pohybovalo kolem 4,5 bodu, vrhají na tyto země nepřijemný stín. Podobné hodnocení v rámci Indexu vnímání korupce mají totiž rozvojové země.

Polsko v rámci CPI vykazuje ve sledovaném období pozitivní vývojový trend v oblasti vnímání korupce odborníky. Z původních 3,6 bodu v roce 2003 se „vyšplhalo“ v hodnocení na 5,3 bodu v roce 2010. Za rok 2010 je tedy na tom Polsko dle Indexu vnímání korupce ze všech sledovaných →

² Zdroje pro napsání kapitoly: Otáhal (2010), Transparency International (2010), www.transparency.org.

³ Je vhodné podotknout, že lepší empirický ukazatel pro hodnocení trendu vnímání korupce v určité zemi neexistuje.

→ Graf č. 1 » Vývoj hodnot CPI v letech 2003–2010



Pramen: Vlastní zpracování dle údajů z Transparency International

Dle výsledků zpracovaných z Indexu vnímání korupce byl zachycen podobný vývojový trend ve vnímání korupce odborníky v České republice, Slovenské republice a Maďarsku. Na začátku sledovaného období (rok 2003) dosahovaly tyto země velmi nízkého bodového hodnocení v rámci tohoto indexu (kolem hodnoty čtyř bodů), tzn. velmi vysokého vnímání korupce. Postupem času docházelo ve všech třech zemích ke zlepšování vnímání korupce odborníky až do „zlomového“ roku 2008. Od tohoto roku vykazují tyto tři země Visegrádské čtyřky negativní vývojový trend v hodnocení Indexu vnímání korupce.

zemí nejlépe. V Polsku proběhly určité antikorupční akce, které odborníci zaznamenali, proto můžeme doufat, že se situace v Polsku bude nadále jen zlepšovat. Avšak kdybychom hodnoty CPI ve sledovaném období jen prostě zprůměrovali, dospěli bychom k závěru, že nejlépe je na tom v oblasti vnímání korupce odborníky Maďarsko. Tento způsob interpretace je však nevhodný z výše uvedených důvodů.

Pokud bychom hledali společné prvky, které mohly ovlivnit vnímání korupce v jednotlivých zemích Visegrádu ve sledovaném období, zmíníme

určitě vstup jednotlivých zemí do EU v roce 2004 a s tím související nově přijatou legislativu v rámci harmonizace práva s právem Evropské unie. Na druhou stranu všechny země Visegrádu zaznamenaly korupční skandály, které byly více či méně medializovány, a je proto otázkou, zda vstup do EU měl výrazný vliv na zlepšení vnímání korupce v zemích Visegrádu (Grochová, Otáhal 2011). Rok 2008 lze zmínit také jako zlomový v důsledku finanční a následně hospodářské krize, která postihla celý svět.

Co se týče vývojového trendu v oblasti vnímání

korupce odborníky v Číně, můžeme jej považovat za relativně stabilní. Hodnoty CPI se pohybovaly ve sledovaném období v rozmezí 3,4–3,7 bodu. Toto hodnocení je tedy mnohem horší než ve všech zemích Visegrádu. Státní úřady v Číně si sice uvědomují problematiku korupce v jejich zemi, je zde snaha o výstavbu mechanismu boje proti korupci (s přechodem na tržní hospodářství se začalo na korupci pohlížet jako na negativní jev), avšak stále je tato snaha dost diskutabilní, vezmeme-li v úvahu praktickou vládu jedné, komunistické strany v zemi a silnou cenzuru.

2. Analýza vývoje korupce dle Agregátních indikátorů správy⁴

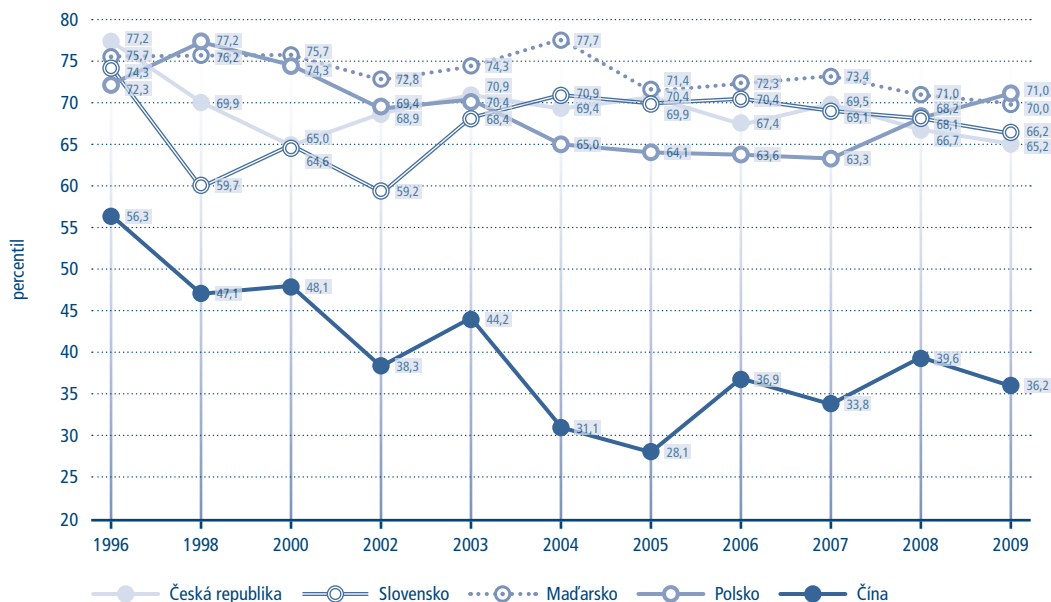
Agregátní indikátory správy (Worldwide Governance Indicators, WGI) zveřejňované Světovou

bankou (WB) zachycují názory a zkušenosti respondentů a odborníků ve veřejném i soukromém sektoru, stejně jako názory nevládních organizací. Zdroje dat zahrnují průzkumy domácností a firem, nevládních organizací, obchodního poskytování informací k podnikání a informace poskytované organizacemi veřejného sektoru. Agregátní indikátory správy obecně měří kvalitu správy v jednotlivých zemích.

Kvalita vládnutí je úzce spojena nejen s mírou ekonomického růstu, ale také s příležitostmi pro korupční praktiky. Pro účely tohoto článku byl pohled zaměřen na interpretaci výsledků z ukazatele Control of Corruption neboli Kontrola korupce (CC).

Pro pochopení interpretace Kontroly korupce je opět důležité něco málo podotknout k metodice. Pokud budeme vycházet z metodiky dostupné na

Graf č. 2 » Vývoj Control of Corruption (WGI) v letech 1996–2009



Pramen: Vlastní zpracování dle údajů z Kaufmann, Worldwide Governance Indicators

⁴ Data a informace pro zpracování byla získána z Kaufmann (2000, 2010, 2011).

→ stránkách Světové banky,⁵ interpretace výsledků by ve velmi zjednodušené formě mohla být následující: „Čím vyšší hodnoty indikátoru Kontrola korupce, tím lepší hodnocení.“ Pro údaje použité v tomto článku je zvolena 90% úroveň spolehlivosti. Pro přibližně dvě třetiny všech možných párových srovnání zemí v žebříčku WGI tolerance chyb odráží 90% interval spolehlivosti. Pozice (hodnota) percentilu je upravena pro změny v čase v souboru zemí, na něž se vztahuje vybraný ukazatel. Pokud je hodnota ukazatele Kontroly korupce pro určitou zemi například 75. percentil, znamená to, že 75% zemí je horší v tomto hodnocení a 25% zemí dopadlo lépe.

Existují drobné rozdíly mezi Indexem vnímání korupce a indikátorem Kontrola korupce: CPI měří všeobecné vnímání korupce v dané zemi, CC udává, jak je stát ovlivněn soukromými zájmy – podává obraz o vnímání malé i velké korupce tak, aby chom si mohli udělat názor na kvalitu vládnutí v dané zemi při následném hodnocení země dle všech indikátorů WGI. CPI zachycuje vnímání korupce pouze odborníky, ve výsledcích indikátoru CC je zachycen i názor laické veřejnosti. Společným prvkem je určitě použití různých zdrojů pro získávání dat a jejich agregace, tedy jedná se o kompozitní ukazatele založené na vnímání korupce respondenty.

Vnímání malé i velké korupce domácnostmi, firmami, vládními i nevládními organizacemi dle výsledků indikátoru Kontrola korupce je v zemích Visegrádu opět nepříznivé (graf 2). Země Visegrádu v tomto hodnocení vykazují u všech šesti Agregátních indikátorů správy nejhorší výsledky. V období, ve kterém se prováděly průzkumy (1996–2009), jsou tyto země hodnoceny většinou mezi 50. a 70. percentilem, což znamená, že až 50% zemí zahrnutých v těchto průzkumech vykazuje lepší míru vnímání korupce než země Visegrádu. Nejlépe ze zemí Visegrádské čtyřky je v rámci tohoto indexu hodnoceno respondenty

Maďarsko, které se v první části sledovaného období dokázalo několikrát dostat nad 75. percentil. V posledních průzkumech všechny země však vykazují spíše horší hodnocení vnímání korupce.

O poznání hůře dopadla v rámci tohoto indexu opět Čína, která je mezi 35% zemí (zahrnutých do průzkumů v rámci WGI), u kterých je vnímání korupce hodnoceno nejhůře. V roce 1996 byla pozice Číny v tomto indikátoru nejlepší, postupem času dochází spíše ke zhoršování vnímání korupce v této zemi.

3. Analýza vývoje korupce v zemích Visegrádské čtyřky dle Eurobarometru⁶

Eurobarometr zahrnuje sérii průzkumů veřejného mínění, které jsou zadávány Evropskou komisí. Tyto průzkumy provádí společnost TNS Opinion & Social.

Z průzkumu Eurobarometru byly vybrány a zpracovány dvě části. Na otázku „Je korupce hlavním národním problémem ve Vaší zemi?“ odpovídalo bohužel velké množství respondentů kladně. Ve všech čtyřech zemích Visegrádu došlo v průběhu sledovaného období, ve kterém průzkumy proběhly (2005–2009), k různým výsledkům, avšak společným prvkem je nepochybně vysoké procento respondentů, kteří si myslí, že v jejich zemi je korupce problémem. V České republice i na Slovensku mají respondenti podobný názor na tuto oblast. Průměrně se 87% účastníků průzkumů ve všech letech, ve kterých proběhla šetření, domnívalo, že korupce je národním problémem v České republice. Jen o něco lépe dopadlo v hodnocení Slovensko. Pozitivní vývoj v odpovědích na tuto otázku můžeme pozorovat u polských respondentů, jelikož v roce 2005 se domnívalo 88% účastníků průzkumu, že korupce je národním problémem, a v roce 2009 to bylo „jen“ 81%. Nejhůře dopadlo v tomto průzkumu Maďarsko. Dle posledního průzkumu si 96% respondentů myslí, že ko-

⁵ <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.

⁶ Data pro analýzu byla získána z European Commission (2005, 2007, 2009).

rupce je značným problémem v jejich zemi. Tento znepokojivý výsledek je nejhorším výsledkem těchto průzkumů prováděných v Maďarsku od roku 2005.

Další část průzkumů Eurobarometru, která byla zpracována, je pohled samotných obyvatel jednotlivých států na problematiku korupce v institucích (lokálních, regionálních a národních)

z vnímání veřejnosti o existenci korupce v jejich zemi, mohly tyto okolnosti sehrát v konečných výsledcích určitou roli. Dle Ernst & Young (2009): „Přijetí či nabídnutí úplatku považují podnikatelé i zaměstnanci mnohem častěji za ospravedlnitelný prostředek pro záchranu firmy, získání zakázek či udržení míst. Strach o pracovní místo hraje velkou roli, zvyšuje totiž tlak na pracovníky i na manage-

Co se týče vývojového trendu v oblasti vnímání korupce odborníky v Číně, můžeme jej považovat za relativně stabilní. Hodnoty CPI se pohybovaly ve sledovaném období v rozmezí 3,4–3,7 bodu. Toto hodnocení je tedy mnohem horší než ve všech zemích Visegrádu.

v jednotlivých zemích i v institucích Evropské unie. Nejhoršího hodnocení dosahovaly národní instituce, a to konkrétně v České republice, kde o existenci korupce v těchto institucích bylo přesvědčeno 94 % dotázaných, a také v Maďarsku, ve kterém došlo ke zhoršení pohledu na existenci korupce v národních institucích. V Maďarsku v roce 2005 se 85 % dotázaných domnívalo, že korupce v národních institucích v jejich zemi existuje, avšak v posledním průzkumu to bylo již 96 % respondentů. Co se týče existence korupce v institucích EU, z výsledků průzkumů můžeme vysledovat spíše negativní vývoj v hodnocení v jednotlivých zemích. Nejvíce je to patrné v Maďarsku (podíl respondentů, kteří si myslí, že existuje korupce v institucích EU, se vyšplhal ze 66 % na 78 %) a na Slovensku (zde se podíl respondentů, kteří si myslí, že existuje korupce v institucích EU, vyšplhal z 56 % v roce 2005 na 78 % v roce 2009).

V uplynulých šesti letech se ve všech zemích Visegrádu objevily profilové případy korupce, které si zasloužily pozornost médií. Během tohoto období Evropa zažila období ekonomického otřesu v důsledku globální finanční krize. Dopad této krize je stále cítit, což se odráží v obecně negativním veřejném mínění. Jelikož tyto studie vycházejí

ment a pod tímto tlakem budou také spíše přístupní nějakému uplácení.“

Postoje, které však vyjádřili samotní obyvatelé daných zemí, nejsou nijak optimistické. V pozadí těchto názorů může být však i rozšířený názor, že korupce vždy existovala a je to jev nevyhnutelný.

4. Korelační analýza CPI a HDP⁷

Jak bylo naznačeno v úvodu tohoto textu, korupce může mít ekonomické dopady na jednotlivé země. Jak uvádí Kotlánová (2011, str. 40), jedná se např. o „...neefektivnost v rozdělování, zvyšování počátečních nákladů o úplatky, které slouží k překonání administrativních bariér, což vede k narušení tržní rovnováhy (jinými slovy řečeno korupce vede ke zvýšení transakčních nákladů), dopad na růst HDP, neboť podle některých odborníků snižuje korupce podíl investic na HDP a má záporný vliv na výdaje na zdravotnictví a na vzdělávání, omezení přílivu přímých zahraničních investic (růst korupce se projeví v poklesu ratingu země), neschopnost vlády dosáhnout svých ekonomických cílů (korupce při jmenování do funkce je zdrojem neefektivnosti)...“

Někteří ekonomové provedli empirické studie →

⁷ Zpracováno dle Hušek (1999) a Studenmund (2005).

→ zkoumající vztah mezi korupcí a ekonomickým růstem. Např. Mauro (1995) uvádí, že zvýšení korupce o jednotku má dopad na reálný růst HDP na hlavu, a to konkrétně o -0,3 až -1,8 procentního bodu, dle Leiteho a Weidmanna (1999) o -0,6 až -1,2 procentního bodu. Poměr investic k HDP se dle Maura (1995) v důsledku zvýšení korupce o jednotku sníží o 1 až 2,8 procentního bodu. Tyto studie naznačují určitou souvislost mezi vývojem korupce a výstupem ekonomiky. Pomocí korelační analýzy jsme se proto rozhodli hledat vztah mezi vývojem hodnot vybraného ukazatele míry vnímání korupce a vývojem HDP v jednotlivých zemích.

Hrubý domácí produkt je jedním z důležitých makroekonomických ukazatelů. Vyjadřuje objem celkové finální produkce v peněžních jednotkách vyrobené v daném státě za určité období. Pro korelační analýzu v tomto textu byly využity údaje o hodnotách HDP z Eurostatu pro země Visegrádu a z webových stránek www.chinability.com pro Čínu. Data nejsou očištěna o inflaci. Pro dané období byla nalezena informace o hodnotách HDP Číny jen v běžných cenách, proto je využit HDP v běžných cenách i pro země Visegrádu.

Korelační analýza slouží ke zjištění intenzity (síly, těsnosti) oboustranné závislosti proměnných x a y . Pro účely tohoto článku bylo využito koeficientu korelace, který může nabývat hodnot $<-1, 1>$, přičemž hodnoty blízké 1 naznačují existenci silné funkční lineární závislosti mezi proměnnými. Koeficient korelace mající hodnotu -1 znamená existenci nepřímé lineární funkční závislosti a koeficient korelace, jehož hodnota se blíží 0, značí lineární nezávislost proměnných.

Koeficient korelace je určen vztahem

$$r_{xy} = \frac{s_{xy}}{\sqrt{s_x^2 s_y^2}}$$

(dále je koeficient korelace označován R), kde s_{xy} je kovariance proměnných x a y .

Pro účely tohoto článku byla zvolena 5% hladina významnosti. Pro provedení korelační analýzy byl využit program Gretl. Testované proměnné

byly Index vnímání korupce (CPI) a HDP dané země.

Výsledky korelační analýzy pro jednotlivé země jsou uvedeny v tabulkách 1 až 5.

5. Závěr

Pokud tedy obecně shrneme vývojové trendy v korupci (resp. ve vnímání korupce dle výsledků indexů a průzkumů) v jednotlivých zemích Visegrádu a v Číně, dospějeme k následujícímu: ze čtyř zemí Visegrádu je na tom průměrně nejlépe Maďarsko, které však během období, ve kterém bylo vnímání korupce v tomto článku hodnoceno pomocí kompozitních ukazatelů a průzkumů, vykazovalo spíše negativní trend ve vývoji. Polsko sice za ostatními státy Visegrádu pokulhává, ale bylo možné vysledovat určité zlepšení ve vývoji vnímání korupce ať už odborníky, nebo širokou veřejností. Česká republika a Slovensko vykazovaly během sledovaných období proměnlivý trend. Obecně lze ale konstatovat, že země Visegrádské čtyřky se dle výsledků patrných z tohoto článku potýkají se střední až vyšší mírou korupce a nebylo vysledováno výrazné zlepšení ve vnímání tohoto problému.

Při srovnání s vývojem vnímání korupce v Číně lze říci, že jsou na tom země Visegrádu lépe, jelikož Čína vykazuje vysokou míru vnímání korupce a trend ve vývoji výsledků vyjadřujících názory na tento problém je v této zemi bohužel stabilní – nebylo také vyzorováno výrazné zlepšení. Závěrem lze tedy konstatovat, že všechny hodnocené země se potýkají s problémem korupce a vysledovaný vývoj vnímání korupce (kromě mírného zlepšení vnímání korupce v Polsku) nelze označit jako pozitivní.

V posledních desetiletích se díky transformaci, kterou prošly všechny hodnocené země, díky medializaci, ale také díky změně preferencí lidí změnila i oblasti výskytu korupce a její struktura. Značnou roli v ovlivnění vnímání korupce v jednotlivých státech mohla sehrát i hospodářská krize. Dopad této krize je stále cítit, což se může odrazit v obecně negativním veřejném mínění.

Tabulka č. 1 » Česká republika

Rok	Proměnná x: hodnota Indexu vnímání korupce v daném roce	Proměnná y: HDP v běžných cenách daného roku (mil. EUR)
2003	3,9	80 924,1
2004	4,2	88 262,0
2005	4,3	100 190,1
2006	4,8	113 695,9
2007	5,2	127 330,5
2008	5,2	147 879,2
2009	4,9	137 161,5
2010	4,6	145 049,4

Poznámka: $R = 0,83529443$. Hodnota koeficientu korelace se blíží hodnotě jedna, což značí silnou závislost mezi vývojem hodnot CPI a HDP České republiky ve sledovaném období. Oboustranná p-hodnota 0,0098 na 5% hladině významnosti toto potvrzuje.

Pramen: Vlastní zpracování dle údajů z Transparency International a Eurostat (2011)

Tabulka č. 2 » Slovensko

Rok	Proměnná x: hodnota Indexu vnímání korupce v daném roce	Proměnná y: HDP v běžných cenách daného roku (mil. EUR)
2003	3,7	29 489,2
2004	4,0	33 994,6
2005	4,3	38 489,1
2006	4,7	44 565,9
2007	4,9	54 904,7
2008	5,0	64 572,4
2009	4,5	63 050,7
2010	4,3	65 905,5

Poznámka: $R = 0,69061618$. Hodnota koeficientu korelace se blíží hodnotě jedna, což značí silnou závislost mezi vývojem hodnot CPI a HDP Slovenska ve sledovaném období. Dle oboustranné p-hodnoty 0,0579 na 5% hladině významnosti tuto hypotézu však zamítáme.

Pramen: Vlastní zpracování dle údajů z Transparency International a Eurostat (2011)

Jelikož tyto studie vycházejí z vnímání veřejnosti o existenci korupce v jejich zemi, mohly tyto okolnosti sehrát v konečných výsledcích určitou roli. Korupci si lidé v období krize často ospravedlňují v případě, že může napomoci udržení zakázky či zaměstnání nebo záchraně celého podniku. Fakt, že korupce ohrožuje nejen společenský život, ale i demokracii, zůstává, a ani desítky let po transfor-

mačních procesech, které v jednotlivých zemích proběhly, nemůžeme říci, že by byly tyto země hodnoceny jako nezkorumpované ať už odborníky, nebo laickou veřejností.

Výsledky korelační analýzy HDP a CPI se pro jednotlivé země liší a nelze přesně konstatovat jednoznačný závěr – lineární závislost či nezávislost proměnných. V případě České republiky a Polska →

→ **Tabulka č. 3 » Polsko**

Rok	Proměnná x: hodnota Indexu vnímání korupce v daném roce	Proměnná y: HDP v běžných cenách daného roku (mil. EUR)
2003	3,6	191 643,8
2004	3,5	204 236,5
2005	3,4	244 420,1
2006	3,7	272 088,9
2007	4,2	311 001,7
2008	4,6	363 153,7
2009	5,0	310 418,2
2010	5,3	354 315,7

Poznámka: $R = 0,84232526$. Hodnota koeficientu korelace se blíží hodnotě jedna, což značí silnou závislost mezi vývojem hodnot CPI a HDP Polska ve sledovaném období. Oboustranná p-hodnota 0,0087 na 5% hladině významnosti toto potvrzuje. Pramen: Vlastní zpracování dle údajů z Transparency International a Eurostat (2011)

Tabulka č. 4 » Maďarsko

Rok	Proměnná x: hodnota Indexu vnímání korupce v daném roce	Proměnná y: HDP v běžných cenách daného roku (mil. EUR)
2003	4,8	74 277,5
2004	4,8	82 740,2
2005	5,0	88 574,0
2006	5,2	89 798,1
2007	5,3	100 741,9
2008	5,1	106 373,1
2009	5,1	92 941,6
2010	4,7	98 445,8

Poznámka: $R = 0,46594270$. Hodnota koeficientu korelace se blíží hodnotě nula, což značí existenci lineární nezávislosti proměnných (vývoje hodnot CPI a HDP Maďarska) ve sledovaném období. Tato nezávislost je potvrzena i oboustrannou p-hodnotou 0,2446 testovanou na 5% hladině významnosti. Pramen: Vlastní zpracování dle údajů z Transparency International a Eurostat (2011)

Nejhoršího hodnocení dosahovaly národní instituce, a to konkrétně v České republice, kde o existenci korupce v těchto institucích bylo přesvědčeno 94 % dotázaných, a také v Maďarsku, ve kterém došlo ke zhoršení pohledu na existenci korupce v národních institucích. V Maďarsku v roce 2005 se 85 % dotázaných domnívalo, že korupce v národních institucích v jejich zemi existuje, avšak v posledním průzkumu to bylo již 96 % respondentů.

Tabulka č. 5 » Čína

Rok	Proměnná x: hodnota Indexu vnímání korupce v daném roce	Proměnná y: HDP v běžných cenách daného roku (mld. CNY)
2003	3,4	13 580,0
2004	3,4	15 987,8
2005	3,2	18 386,8
2006	3,3	21 087,1
2007	3,5	24 661,9
2008	3,6	31 404,5
2009	3,6	33 535,3
2010	3,5	39 500,0

Poznámka: $R = 0,68132712$. Tato hodnota koeficientu korelace, která se blíží hodnotě jedna, naznačuje existenci funkční lineární závislosti proměnných (vývoje hodnot CPI a HDP Číny) ve sledovaném období. Lineární závislost proměnných u této země však zamítáme na základě oboustranné p-hodnoty 0,0628 testované na 5% hladině významnosti.

Pramen: Vlastní zpracování dle údajů z Transparency International a Chinability

byla potvrzena lineární závislost proměnných. Nejsilnější je lineární závislost mezi proměnnými (HDP a hodnotami CPI) u Polska. V případě Číny a Slovenska se nejdříve dle koeficientu korelace jevila funkční lineární závislost mezi proměnnými, kterou jsme však na základě p-hodnoty zamítli. Při provádění korelační analýzy HDP a hodnot Indexu vnímání korupce v Maďarsku naznačovala hodnota koeficientu korelace funkční lineární nezávislost mezi proměnnými, která byla potvrzena na základě p-hodnoty. Na základě výše provedené korelační analýzy nelze proto potvrdit či vyvrátit obecnou lineární závislost HDP a hodnot CPI.

Tyto výsledky ovšem nemusí znamenat, že korupce nemá na ekonomický růst vliv. Nelze s jistotou ale tvrdit, že nízká korupce (v našem případě nízká míra vnímání korupce) vždy implikuje vysoký ekonomický růst a naopak. Korelační analýza

pro účely tohoto článku byla provedena ve zjednodušené podobě, je nutné vzít v úvahu další faktory (např. krátkou časovou řadu, vliv finanční krize, vliv inflace, velikost populace, časová zpoždění atd.). Korupce působí na řadu dalších faktorů, které ovlivňují ekonomické procesy, a ty ovlivňují ve větší či menší míře v konečném důsledku ekonomickou výkonnost. Bylo by vhodné tyto faktory odhalit, což je v praxi těžko proveditelné, proto mohly být ovlivněny i výsledky korelační analýzy.

Také je nutné brát v potaz, že CPI je založen na vnímání korupce, a jak již bylo řečeno, nabízí se otázka, jaký je vztah mezi vnímáním a realitou – je zde mnoho faktorů, které mohou vnímání ovlivnit. Bylo by také vhodné zahrnout do analýzy větší vzorek zemí s podobnou výkonností ekonomiky. Proto je zde určitě prostor pro další a podrobnější analýzu.

LITERATURA A PRAMENY

1. *Chinability*. [online] [cit. 2011-07-21]. Dostupné z: <http://www.chinability.com/GDP.htm>
2. Ernst & Young (2009): *Korupce? Proč ne? Je přece krize, myslí si lidé*. [online] [cit. 2011-04-27]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/ekonomika/55336-korupce-proc-ne-je-prece-krize-mysli-si-lide/>
3. European Commission (2005): *Opinions on organised, cross-border crime and corruption. Special Eurobarometer 245*. [online] [cit. 2011-03-28]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_245_sum_en.pdf



- 4. European Commission (2007): *The attitudes of Europeans towards corruption. Special Eurobarometer 291*. [online] [cit. 2011-03-30]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_291_sum_en.pdf
5. European Commission (2009): *Attitudes of Europeans towards corruption. Summary report. Special Eurobarometer 325*. [online] [cit. 2011-03-31]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_325_sum_en.pdf
6. Eurostat (2011): *Table*. [online] [cit. 2011-07-12]. Dostupné z: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00001>
7. Grochová, L., Otáhal, T. (2011): *Corruption in the Czech and the Slovak Republics: Did the EU Pressure Improve Legal Enforcement?* Mendelu Working Papers in Business and Economics, No. 4/2011, Brno: Mendel University in Brno
8. Hušek, R. (1999): *Ekonomická analýza*. Praha: EKOPRESS, 303 s., ISBN 80-86119-19-X
9. Kaufmann, D. a kol. (2000): *Measuring Governance Corruption, and State Capture. How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies*. EBRD and World Bank. [online] [cit. 2011-01-28]. Dostupné z: <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/measure.pdf>
10. Kaufmann, D. (2011): *Governance & Anti-Corruption – WGI 1996–2010 Interactive – FAQ*. [online] [cit. 2011-03-02]. Dostupné z: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/faq.htm>
11. Kaufmann, D. (2010): *Worldwide Governance Indicators*. Governance & Anti-Corruption. [online] [cit. 2011-04-09]. Dostupné z: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>
12. Kotlánová, E. (2011): *Vztah korupce a ekonomického růstu*. Disertační práce. [online] [cit. 2011-08-29]. Ostrava: Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava. Dostupné z: <https://dspace.vsb.cz/handle/10084/84132>
13. Leite, C., Weidmann, J. (1999): *Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption and Economic Growth*. IMF Working Paper, Washington, D. C.: International Monetary Fund
14. Mauro, P. (1995): *Corruption and Growth*. Quarterly Journal of Economics, Vol. CX, No. 3, pp. 681–712
15. Otáhal, T. (2010): *Korupce v České republice po roce 1989*. Scientia et Societas, roč. VI, č. 4, s. 143–157, ISSN 1801-7118
16. Otáhal, T. (2011): *Korupce po roce 1989 na Slovensku*. Scientia et Societas, roč. VII, č. 3, s. 95–107, ISSN 1801-7118
17. Studenmund, A. H. (2005): *Using Econometrics*. Pearson Higher Education, 656 p., ISBN 032131649-5
18. *Transparency International*. [online] [cit. 2011-02-21]. Dostupné z: <http://www.transparency.cz/>
19. Transparency International (2010): *Novinky*. [online] [cit. 2011-02-08]. Dostupné z: <http://www.transparency.cz/index.php?lan=cz&id=441>
20. Volejníková, J. (2007): *Korupce v ekonomické teorii a praxi*. 1. vydání, Praha: Profess Consulting, 390 s., ISBN 978-80-7259-055-1

KLÍČOVÁ SLOVA

Čína, země Visegrádu, korelační analýza, korupce, vnímání korupce, Index vnímání korupce, Kontrola korupce, Transparency International, Eurobarometer

ABSTRACT

Purpose of this paper is analysis of development of corruption perceptions in Visegrad countries and China from perspective of composite indicators. The first section deals with the analysis of the development of cor-

ruption perception in selected countries, identification and comparison of trends. The second section presents correlation analysis of Corruption Perception Index (CPI) and gross domestic product (GDP) of the selected countries. Trend of corruption perceptions in perspective of Corruption Perception Index (CPI) and Control of Corruption (CC) does not perform positive development in Visegrad countries and China. China is perceived as relatively corrupted country in comparison with Visegrad countries. Correlation analysis does not prove strict correlation between CPI and GDP.

KEYWORDS

China, Visegrad countries, correlation analysis, corruption, perception of corruption, Corruption Perception Index, Control of Corruption, Transparency International, Eurobarometer

JEL CLASSIFICATION

D73, E02

x

Dvě kapitoly z dějin managementu

► Ing. František Svoboda, Ph.D. » Katedra veřejné ekonomie, Ekonomicko-správní fakulta, Masarykova univerzita¹

* Učebnice managementu často začínají myšlenkou, jejíž dosah si plně neuvědomujeme: „*Management je aktivní, nikoliv teoretickou disciplínou. Tématem managementu jsou tedy spíše činy než myšlenky.*“ ([4], str. 9) Na jedné straně je tedy akceptováno, že kořeny moderního managementu nejsou totožné se vznikem managementu jako výzkumné disciplíny. Na straně druhé je poměrně malá část managementu věnována dějinám řízení či historii výrobních postupů a zlepšování produktivity, jakkoliv již předchozí generace v této oblasti mnohého dosáhly. Tento článek bude alespoň ve stručnosti věnován dvěma důležitým mezníkům managementu, které předběhly moderní výrobní postupy o desetiletí a staletí. Dávno před Fordem a Taylorem existovala efektivní montážní linka benátského Arsenalu, využívající zaměnitelné díly a výhody plynoucí z vertikální integrace. Před hawthornskými studiemi a „hnutím lidských vztahů“ se otázkou motivace pracovníků, organizace týmové práce a zavádění vědeckých poznatků do praxe věnovali – překvapivě úspěšně – američtí otrokáři. První část textu bude tedy věnována benátským loděnicím, druhá se zaměří na efektivitu a management plantáží amerického Jihu.

Oba příklady ukazují, do jaké míry je management pevně ukotven v dějinách hospodářství, a vedou k závěru, že ve 20. století nebyly metody vě-

deckého řízení vynalezeny, ale spíše nově chápány, vědecky popisovány a systematizovány. Dávno objevené se stalo nově prozkoumaným.

1. Výrobní linka benátského Arsenalu

Benátské loděnice, založené počátkem 12. století, byly po dlouhou dobu nejrozsáhlejším průmyslovým podnikem středověké Evropy, organizujícím práci tisíce dělníků ([12], str. 34). Promyšlená organizace, dělba práce a specializace vedly k velmi vysoké efektivitě práce, která byla všeobecně známá. Důkazem produktivity benátských loděnic může být často popisovaný příklad z roku 1574, kdy při návštěvě francouzského krále Jindřicha III. byla během dvou hodin, po dobu královského oběda, postavena galéra a spuštěna na vodu [3]. Vysoká produktivita práce byla obdivována všemi návštěvníky loděnic, od nichž máme krátké popisy výrobního procesu: „...*kdo vejde branou, uvidí vlevo i vpravo širokou ulici a uprostřed moře; okna domů Arsenalu na ně hledí z obou stran. Po úzkém pruhu vody táhl člun galéru a z oken jednotlivých domů dělníkům postupně všechno podávali: z jednoho lana, z jiného chléb, z dalšího zbraně a všechno v pravý čas; a když loď dosáhne konce ulice, je vybavena vesly a připravena vyplout. Tímto způsobem vyrobí 10 galér, plně vybavených, mezi třetí*

¹ Článek vznikl s podporou grantu Grantové agentury ČR č. 402/09/0941 „Revize teorií neziskového sektoru jako východisko formulace veřejné politiky vůči neziskovému sektoru“.

a devátou hodinou.“ ([8], str. B256) Za běžného provozu dokázal Arsenal vyrobit a vybavit 30 galér během deseti dní ([5], str. 4). Efektivita a přísné organizace práce si povšiml i Dante, byť ji nahlížel patrně jako nelidskou, neboť svůj popis výrobních postupů benátských loděnic umístil do osmého kruhu Pekla, kde si svůj trest odpykávají zkorumpovaní veřejní hodnostáři: „A jako v Arsenále Benátčané – lepkavou smolu vaří v zimní době... – ten na přídí, ten na zádi cos kuje – ten vesla robí, onen krotí lana – ten tu, ten onu plachtu záplatuje“ ([2], str. 193; podrobněji k výrobním postupům v Arsenalu viz [5]).

Základem efektivní výroby benátských loděnic byl tedy princip výrobní linky, a to 450 let před Fordem (viz [11], str. 45), a efektivní uspořádání skladů. Trup lodí vznikl v novém Arsenalu, pak byl přemístěn do starého Arsenalu, kde proplouval kanálem mezi sérií skladů a byl postupně vybavován a doplňován (vesla, stěžně, zásoby, zbraně), takže na konci kanálu byla loď plně vybavena, zásobena a připravena vyrazit na moře. Jednotlivé areály loděnic (sklad dřeva, slévárny, sklady zbraní atd.) byly umístěny tak, aby jako celek sloužily co nejjednoduššímu zkompletování lodí. I když Arsenal nebyl původně plánován jako jednotka liniové výroby, postupným přizpůsobováním se logice liniové výroby se takovouto jednotkou stal ([9], str. 363).

V Arsenalu byly tři velké výrobní okruhy – kromě výroby a vybavování a oprav lodí to byla také výroba lan a kotevních řetězů a výroba zbraní a střelného prachu. Obě tyto menší sekce měly vlastní dodavatele, vlastní sklady a vlastní organizaci. Na vlastní výrobě lodí se pak podílely tři hlavní cechy loďařů, utěšňovačů a výrobců vesel, kteří tvořili 75 % celkové pracovní síly v loděnicích ([5], str. 11). Stavitelé lodí (marangoni) vytvořili kýl, rám a žebrovní lodí, tzv. calafati dělali trup a kajuty a byli odpovědní za utěsnění spár. Remeri (výrobci vesel) pak loď vybavili vesly.

Princip výrobní linky a masové výroby si žádal také jistou standardizaci výrobního procesu, stejně jako zaměnitelnost součástek. Stěžně, ráhna a jiné

části paluby byly stejné pro všechny galéry. Zádě lodí byly natolik jednotné, že se kormidla mohla vyrábět ve velkém a mohla být snadno namontována do jakéhokoliv trupu bez potřeby dílčích úprav. Standardizována byla rovněž kování, ráhnoví a lanoví. Takto zajištěná jednolitost umožňovala výrobu jednotlivých komponentů na sklad, odkud mohly být podle potřeby vzaty a posazeny na své místo. Jednotnost výroby znamenala také jednotné a předvídatelné ovládání lodí, což dále usnadňovalo jejich využívání ([11], str. 46).

Standardizace polotovárů se ukázala jednodušší, když se součástky vyráběly přímo v areálu, než když se nakupovaly od řemeslníka zvenčí, neboť umožňovala rychlejší zavedení tvarových a funkčních inovací. To vedlo ke stále větší koncentraci výroby přímo v areálu a posilování vertikální integrace. Ta se projevovala např. také posíláním loďařských mistrů do lesů, nejen aby vybírali vhodné dřevo, ale také aby dohlíželi na správné kácení. V souvislosti s tím došlo také k rozvoji technik kontroly nákladů, které poukázaly na neefektivitu některých procesů. Ukázalo se například, že náklady na nalezení vhodných kmenů v loděnici již uložených byly třikrát vyšší, než byla pořizovací cena dřeva. Před zavedením sofistikovanějšího systému skladování musely být totiž přemístěny celé haldy dřeva, než byl nalezen vhodný kmen. Proto management usiloval o posílení schopnosti loděnic skladovat a zpracovávat dřevo systematictěji a v návaznosti na to i obnovovat zásoby. V Arsenalu proto vznikl sofistikovaný systém skladové logistiky ([11], str. 47). Nejdůležitějším článkem bylo dřevo určené k výrobě trupů a pláště lodí, které muselo několik let čekat na zpracování. Přehledný systém informací o kvalitě, stáří a lokaci uložených kmenů se – vzhledem k množství uskladněného materiálu – ukázal jako nezbytný.

Efektivní vedení skladů vyžadovalo přesný systém množství a lokace jednotlivých součástek. Byly také vedeny záznamy o převzetí do výroby a o kvalitě. Množství a kvalita surovin a koupených součástek byla při vstupu do Arsenalu kontrolována inspektory, kteří hlásili svým nadřízeným →

→ ným, zda dodávky odpovídají objednavce. Stejní inspektoři byli rovněž odpovědní za kontrolu dokončených lodí a zaručovali, že mají náležitou kvalitu.

Kontrola se s rozvojem dělby práce začala rovněž soustřeďovat na jednotlivé pracovníky. Tento dozor byl nutný, neboť management si nemohl vybrat či naopak propustit pracovníka podle své vůle. Ze strategických důvodů (obrana benátské republiky i její obchodní zájmy byly závislé na loďstvu) dal senát právo všem tesařům být zaměstnání v Arsenalu, pokud si nenašli práci jinde ve městě. Politická důležitost Arsenalu tak byla důvodem pro hlubší angažovanost představitelů republiky v řízení loděnic. Arsenal byl tedy součástí krizového managementu benátské republiky, z čehož plynul požadavek trvalého zajištění potřebné struktury kvalifikovaných řemeslníků pro případ krize. Mzda takto zaměstnaných byla samozřejmě ale o něco nižší než na běžném trhu práce. Z toho následně plynuly větší nároky na systém kontroly.

Dokonce i když bylo v Arsenalu 200–300 tesařů, nebylo žádné stálé rozdělení do pracovních gangů, přestože existovalo několik (3–4) předáků, jejichž zkušenosti s výrobou lodních trupů je předurčovaly k řízení práce druhých. Pouze v době ohrožení, kdy bylo potřeba postupovat efektivněji, byl zaveden experiment se systémem tzv. „vnitřních kontraktů“, kdy se soutěžilo o cenu daného množství lodních trupů, přičemž nářadí a materiál byly zajištěny. Zakázku brala nejnižší nabídka, která si pak najala ostatní pracovníky, aby pracovali pod jejím dohledem. Jak se ukázalo, systém se neosvědčil a kvalita tohoto způsobu organizace práce nebyla nejlepší. Senát zakázal tento typ soutěže pro ucpávače a pro trupy ho povolil pouze v případě nouze ([9], str. 365).

V 16. století postoupila dělba práce ještě o krok dále, kdy na místo cechů a mistrů nastoupily pracovní síly, specializované na konkrétní úkol – zatloukání hřebíků, utěšňování spár atd. ([11], str. 269). Ruku v ruce s postupující dělbou práce byla řemeslná tradice stále více nahrazována zjednodušováním pracovních úkonů na straně jedné a do-

hledem specializovaného personálu na straně druhé ([9], str. 364).

V záznamech Arsenalu najdeme také mnoho informací týkajících se managementu lidských zdrojů. Nábor pracovních sil byl kontrolován cechy a před přijetím do učebního poměru byly vyžadovány vstupní testy, než se člověk stal např. tesařem. Tyto cechy rovněž, jak bylo ve středověku obvyklé, vytvořily systém penzí pro pracovníky v důchodu. O dobro zaměstnanců v produktivním věku se pečovalo mimo jiné častými přestávkami v práci (5–6 přestávek denně), spojenými s popíjením propláceného vína, což mělo sloužit k obnově sil a udržení produktivity. Spotřeba vína v Arsenalu kolísala mezi 800 a 1500 litry vína ročně na hlavu, což byl jeden ze způsobů, jak v letech s vyšší poptávkou po práci učinit atraktivnější jinak poměrně málo placenou práci v Arsenalu.

V dílnách byla pečlivě kontrolována kvalita práce i výše mezd. Podle potřeby byly využívány buď úkolové mzdy, nebo denní mzdy. Např. výroba vesel byla považována za práci v úkolu, s odměnou vyplacenou pouze za ty hotové kusy, které prošly kontrolou kvality. Denní mzdy byly využívány u těch profesí, které nebylo možné či vhodné nutit k rychlejším postupům – např. tesaři zpracovávající namáhané trámy trupu. Každý rok proběhlo hodnocení produktivity představenými cechů kvůli určení výše mezd a kvůli zjištění pokroku ve zvyšování efektivity výrobních procesů.

2. Management plantáž amerického Jihu

Zatímco údaje o chodu benátských loděnic ve středověku jsou z pochopitelných důvodů spíše útržkovité, o jiném ekonomickém jevu, předznamenávajícím teorie moderního managementu, bylo napsáno dost. Otrokářství jako ekonomický fenomén (a organizační úspěch) bylo popsáno v knize *Time on the Cross* R. W. Fogela (nositele Nobelovy ceny za ekonomii za rok 1993 za obnovení výzkumu ekonomické historie užitím ekonomické teorie a kvantitativních metod v zájmu vysvětlení ekono-

Základem efektivní výroby benátských loděnic byl princip výrobní linky, a to 450 let před Fordem, a efektivní uspořádání skladů. Trup lodi vznikl v novém Arsenalu, pak byl přemístěn do starého Arsenalu, kde proplouval kanálem mezi sérií skladů a byl postupně vybavován a doplňován (vesla, stěžně, zásoby, zbraně), takže na konci kanálu byla loď plně vybavena, zásobena a připravena vyrazit na moře. Jednotlivé areály loděnic (sklad dřeva, slévárny, sklady zbraní atd.) byly umístěny tak, aby jako celek sloužily co nejjednoduššímu zkompletování lodi. I když Arsenal nebyl původně plánován jako jednotka liniové výroby, postupným přizpůsobováním se logice liniové výroby se takovou jednotkou stal.

mické a institucionální změny) a S. L. Engermana. Jakkoliv bylo otrokářství morálně neospravedlivitelné, z ekonomického hlediska bylo velmi vítání a organizačně úspěšné (podrobněji [5], příp. [12]). Velkovýroba, efektivní řízení a intenzivní využití práce a kapitálu činilo zemědělství na Jihu efektivnějším, než byl systém rodinných farem na Severu. Přes veškerou efektivitu však nebylo možné přehlédnout, že systém svou výkonnost postavil na potlačování lidské svobody.

Jak uvádí Fogel, existují dvě definice vykořisťování. Jedná se buď o nepřiměřené nebo nespravedlivé užití jedné osoby pro vlastní zisk či výhody, nebo o využití pracovní síly jiné osoby bez oprávněné či odpovídající odměny. Otroci byli vykořisťováni oběma způsoby: byli mrskáni, prodáváni v aukcích, oddělováni od svých blízkých, jejich výuka byla zanedbávána, práce byla těžká, ženy byly znásilňovány či nuceny k prostituci.

I když je existence vykořisťování otroků mimo diskusi, rozsah vykořisťování je věcí nejasnou. Obecně se předpokládá, že režim na plantážích byl krutý a přísný a útlak byl tak silný, že otroci byli zcela demoralizováni, neboť neměli podněty k tomu, aby se zdokonalovali. Obraz demotivovaného otroka však není zcela přesný. Otroci byli zapojeni do velmi dobře fungujícího systému, který byl morálně neobhajitelný, zato ale organizačně úspěšný. Ztráta lidské svobody byla spojena (po-

dobně jako v totalitních režimech o několik desetiletí později) s větší mírou paternalismu.

Otrokáři tvořili sebevědomou skupinu podnikatelů, snažící se proniknout do odborné literatury týkající se nových postupů v zemědělství, organizovali zemědělské společnosti jako prostředek získání informací o nejlepších způsobech v zemědělství, podporovali experimenty v chovu dobytka, agronomii a pěstitelství. Vydávali časopisy a vyměňovali si v nich své zkušenosti. Velký důraz se kladl právě na management. Rozvíjel především směry zaměřené na organizaci práce a její racionalizaci, zapojení nových technologií či péči o pracovníky. Žádný aspekt života otroků nebyl považován za malicherný – detaily o ubytování, stravě, lékařské péči, volných dnech, odměnách i trestech, alternativách organizace práce, vše bylo předmětem debat. Debatovalo se o vhodném systému motivací, zda jsou vhodnější dary a peněžní bonusy či spíše přidělování pozemků k vlastnímu hospodaření, zda by mohli mít právo obchodovat s produkcí svobodně či by ji měli prodávat přes otrokáře atd. Hlavním cílem bylo vytvořit disciplinovanou, odborně zdatnou a koordinovanou pracovní sílu ([6], str. 202). Doporučení dozorcům předznamenávají pozdější Taylorovy texty: „Řád a systém musí být cílem veškerého dění na plantáži, je třeba pečlivě sledovat čas vynaložený na jakoukoliv činnost, vše musí být uděláno včas, pro vše musí být vyhrazeno →

→ *místo a vše musí být na svém místě, vše musí mít svá pravidla a vše musí být děláno podle pravidel.*“ ([1], str. 816)

Nejdůležitější technologická změna v zemědělském sektoru se odehrála v oblasti managementu, zejména v rozvoji organizačních metod, umožňujících efektivní využití lidské práce. Na středně velkých a velkých plantážích existovala přesná dělba práce, každý měl svoji specializovanou pracovní

-204). (Málokdy se však jednalo o dozorce bílé. U středně velkých plantáží (16–50 otroků) jen méně než 1/5 měla bílého dozorce. Dokonce i na farmách s více než 100 otroky byl podíl farem zaměstnávajících bílé dozorce jen 30 %.)

V období obdělávání se gangy dělily na pracovníky s motykami a pracovníky s pluhem. Okopávací gang kypřil půdu, vytrhával plevel, který rostl kolem bavlníkových plantáží, a zastříhával keře bavl-

V dílnách byla pečlivě kontrolována kvalita práce i výše mezd. Podle potřeby byly využívány buď úkolové mzdy, nebo denní mzdy. Např. výroba vesel byla považována za práci v úkolu, s odměnou vyplacenou pouze za ty hotové kusy, které prošly kontrolou kvality. Denní mzdy byly využívány u těch profesí, které nebylo možné či vhodné nutit k rychlejším postupům — např. tesaři zpracovávající namáhané trámy trupu.

pozici. Tyto plantáže již byly organizovány jako tovární provozy, charakteristická pro ně byla dělba práce a specializace. Organizace práce byla velmi moderní a předznamenala výrobní postupy průmyslové společnosti. Hlavní příčinou efektivnosti plantáží bylo sdružení otroků do pracovních skupin, tzv. gangů, schopných udržet stálý a intenzivní rytmus práce. Gangy na plantážích se v době setí skládaly z pěti lidí, kteří postupovali za sebou a z nichž každý vykonával specifický úkon. Nejprve šel orač, který vyoral brázdy, za ním následovaly brány, rozbíjející hroudy, pak pracovníci, hloubící jamky na semena, v rovnoměrných vzdálenostech od sebe. Pak šli sázeči, kteří rozdělávali semena do připravených jamek, a na závěr šli pracovníci, kteří jamky zahrabali a půdu srovnali. Rovnoměrné tempo gangu bylo udržováno třemi způsoby. Za prvé, jako orači byli vybráni nejschopnější pracovníci, kteří určují tempo prací. Za druhé, jednotliví pracovníci byli vzájemně závislí, protože vzájemná závislost jednotlivých úkonů vytváří tlak na všechny, aby drželi tempo. Důležité bylo rovněž určení dozorců, kteří dohlíželi na vedoucí gangu, hrozili opozdílům a dohlíželi na udržení tempa i kvality všech gangů ([6], str. 203–

204). Za nimi šly pluhem obracející půdu u řádek s bavlníky a přihrnující půdu zpět k jednotlivým keřům. Tento rys života na plantáži — organizace otroků do vysoce disciplinovaných, vzájemně závislých týmů schopných udržovat stálý a intenzivní rytmus práce — se zdá být klíčovým faktorem efektivnosti plantáží. Tento rys ostatně plantážníci také zdůrazňovali, když hovořili o nadřazenosti plantážnické organizace práce nejen ve srovnání s rodinnými farmami na Severu. (Porovnání mezi farmami na Jihu ukazuje, že farmy s otroky byly o 28 % výkonnější než farmy se svobodnými pracovníky. Žádný z plantážníků nepostavil své hospodaření na svobodné pracovní síle. Důvodem podle Fogela je skutečnost, že pro svobodné představovala práce v gangu velkou nepeněžní nevýhodu, kterou by jim plantážník musel vyrovnat vyšším příjmem. Svobodní zaměstnanci preferovali nájem půdy i vlastní farmaření, i když nabídka mzdy během sklizně za práci v gangu byla po zrušení otrokářství o 100 % vyšší než mzda svobodných.) Tato efektivita byla dána technologickými postupy, které práce na plantáži sdílela s pozdější průmyslovou výrobou — velké množství velmi jednoduchých operací, umožňující studium

potřebného minimálního času a pohybu ([1], str. 818).

Sklizeň neposkytovala mnoho příležitostí k době práce a specializaci jako setí a pěstování. Pokud tedy k udržení tempa práce a vysoké produktivity nemohla posloužit vzájemná závislost jednotlivých pracovníků, dosahovalo se vyšší intenzity prací prostřednictvím jiných motivačních nástrojů. Pracovníci byli rozděleni do skupin, které mezi sebou soutěžily. Existovaly denní a týdenní závody, s odměnami pro vítězný tým. Odměněn byl rovněž nejlepší individuální trhač. Natrhaná bavlna se každý den vážila a ten, kdo nereagoval na pozitivní motivaci k práci, dostal v případě špatného výkonu zpětnou vazbu negativní.

Užívala se rovněž úkolová metoda – vymezil se denní díl, když byl obdělán či sklizen, měli otroci volno. Tento způsob motivace však byl náročnější na kontrolu kvality odvedené práce.

Správa plantáží stála na dvou základních institucích. Kromě gangů byla pro hladký chod plantáže důležitá ještě rodina. Fogel tvrdí, že ekonomickým zájmem otrokářů bylo podporovat stabilitu rodin v jeho vlastnictví, což většina z nich činila.

Rodina byla administrativní jednotka pro distribuci jídla, oblečení a přístřeší. Podpora rodiny také

vládním pobídkám na podporu rodiny v dnešní době. Nový pár obvykle dostal domek, soukromý pozemek a peněžní dar či vybavení domácnosti.

Vyšší výkon plantáží s otroky byl dán jednak lepším managementem, jednak vyšší kvalitou práce ([6], str. 210). Otroci se podíleli na obou složkách úspěchu. Mohli tedy vstoupit i do managementu plantáže, a to dvěma způsoby – jako dozorcí, nebo jako předáci gangu. Předák gangu měl za úkol zajistit, aby každý gang dosáhl svého denního cíle, nebo určil úkol na den. Dozorcí představovali nejvyšší úroveň kontroly a pohybovali se v blízkosti vlastníků. Byli odpovědní i za plánování rozvrhu jednotlivých prací a nákup zásob, takže úspěch či neúspěch sezóny do značné míry závisel i na nich. Vlastník se zaměřoval na obchodní stránku věci – prodej plodin, nákup vybavení, nákup půdy, stavby budov či vyjednávání půjček.

Obraz demotivovaného otroka, postrádajícího zájem na osobním rozvoji, tedy není příliš přesný. Jednoznačně lze říci, že otroci byli určeni pro pozice manuálních zaměstnanců. Byli vyloučeni z profesí v oblasti práva, politiky a školství, byli tedy vyloučeni z nejvyšších příček společenských tříd. Nelze však říci, že všichni otroci vykonávali jen nekvalifikované práce. Přes 25 % mužů bylo v řídicí

Velkovýroba, efektivní řízení a intenzivní využití práce a kapitálu činilo zemědělství na Jihu efektivnějším, než byl systém rodinných farem na Severu. Přes veškerou efektivitu však nebylo možné přehlédnout, že systém svou výkonnost postavil na potlačování lidské svobody.

pomáhala držet otroky na plantáži. Rodina měla k dispozici domek, nábytek, oblečení a malý pozemek, což vytvářelo ekonomické pobídky pro rodinný život a dávalo ekonomický smysl setrvání na plantáži. Pro některé rodiny bylo možné díky pili dosáhnout výrazně vyšších příjmů. Velikost a kvalita domu, oblečení a pozemků se tak lišila rodinu od rodiny.

Většina otrokářů uplatňovala systém pozitivní ekonomické motivace zakládání rodin, podobný

funkci, nebo bylo řemeslníky či částečně kvalifikovanými pracovníky.

Otroci byli zapojeni do všech oblastí ekonomického života, na venkově i ve městě. Nebyli pouze hrubou pracovní silou, ale byl mezi nimi velký počet řemeslníků. Např. v Charlestonu bylo 27 % dospělých mužských otroků řemeslníky, v některých profesích (truhláři, zedníci) převyšovali počtem bílé řemeslníky. Někteří se dokonce stali architekty či inženýry. Ve městech samozřejmě žilo málo →

→ otroků (přibližně 6% z celkového počtu), avšak i na venkově otroci vykonávali většinu kvalifikovaných činností, tvořili větší část nižšího managementu na plantážích a zaujímal i řídicí funkce. V zemědělském sektoru zaujímal zhruba 7% otroků manažerské posty a 11,9% bylo zaučenými řemeslníky (kováři, tesáři, bednáři atd.), dalších 7,4% bylo zaměstnáno na pomocných pracích (kočí, zahradník, sluha atd.). U žen byl poměr horší, okolo 80% z nich pracovalo na poli.

Ani otroci zaměstnaní v zemědělství nevykonávali donekonečna jen jednoduché úkony, jako dělník u pásu. Naopak, podíleli se na velkém množství různých zemědělských prací – sázení, pěstování a sklizení prakticky všech typů plodin, péči o zvířata, zpracování mléka, kultivaci půdy, opravách strojů a stavbě budov. Zapojení do různorodých aktivit bylo spíše pravidlem než výjimkou.

Otroctví jako takové omezovalo ekonomickou a sociální mobilitu, zcela ji ale nevyklučovalo. Otroek měl možnost postoupit v sociální a ekonomické hierarchii. Mohl se stát řemeslníkem, který chodil do města nechat se pronajímat, mohl se stát předákem, potom dozorcem. Všechny tyto vyšší pozice s sebou nesly lepší materiální podmínky i vyšší sociální status. Kromě toho, že každý čtvrtý otroek měl lepší pracovní zařazení, a tedy i zajímavější

– např. odměna za nejlepší výkon při sklizení v průběhu dne či týdne. Odměnou mohlo být oblečení, tabák či whisky, peníze, mimořádné volno nebo víkendový výlet do města. Za práci přesčas brali otroci mzdu ve výši obvyklé pro nájem svobodných pracovníků, většinou v penězích. Otroci, kteří pracovali dobře, mohli v době volna pracovat a obchodovat sami pro sebe (např. výroba šindelů nebo pletení košíků). Jinou dlouhodobou odměnou bylo propuštění na svobodu, které bylo ovšem velmi málo obvyklé. Mohlo proběhnout buď z dobré vůle pána, nebo dohodou, která otroku umožnila se vykoupit. Někdy byla svoboda udělena ještě za života pána, jindy byla ustanovena v závěti. Zkušené otroci mohli nashromáždit kapitál potřebný k vykoupení během deseti let, u jiných to trvalo 20 let či více. Není známo, kolik přesně otroci museli platit, či zda byli nuceni platit cenu vyšší než tržní.

Některé druhy odměn byly určeny k dlouhodobé motivaci a většinou byly vypláceny na konci roku. Roční bonusy, vyplácené v penězích či ve zboží, byly často velmi vysoké. Plantážník Beneth Barrow rozdělával v letech 1839 i 1840, z nichž jsou dostupné záznamy, podle výkonu 15–20 USD na rodinu, přičemž 100 USD činil v roce 1840 národní důchod na hlavu. Otroci rovněž mohli na

Zemědělství Jihu bylo v roce 1860 o 35% efektivnější než na Severu, tzn. že se stejným množstvím půdy, práce a kapitálu vyprodukovalo o 35% více výstupu. Efektivnější byly jak ty jižanské farmy, které zaměstnávaly svobodné pracovníky (o 9%), tak i ty, které využívaly otroky (o 40%). Porovnání mezi farmami na Jihu nás vede k závěru, že farmy s otroky byly o 28% výkonnější než farmy se svobodnými pracovníky.

a lépe honorovanou práci, existoval také účinný pobídkový systém, obdobný, jako fungoval ve svobodné společnosti – materiální výhody byly důležitým nástrojem ekonomické a sociální kontroly ([1], str. 818–819).

Existovala celá škála odměn. Některé byly zaměřeny na krátkodobý výkon jednotlivců či gangů

svém soukromém pozemku pěstovat plodiny na prodej. Na plantáži J. S. Devereuxe si mohli pěstováním bavlny přijít v dobrém roce až na 100 USD na rodinu.

Všechna manažerská zlepšení vedla k tomu, že zemědělství Jihu bylo v roce 1860 o 35% efektivnější než na Severu, tzn. že se stejným množstvím

půdy, práce a kapitálu vyprodukovalo o 35 % více výstupu (srov. [6], str. 192). Efektivnější byly jak ty jižanské farmy, které zaměstnávaly svobodné pracovníky (o 9 %), tak i ty, které využívaly otroky (o 40 %). Porovnání mezi farmami na Jihu nás vede k závěru, že farmy s otroky byly o 28 % výkonnější než farmy se svobodnými pracovníky. Podle Fogela bylo jižanské zemědělství výrazně efektivnější a ekonomická obžaloba otrokářství (na rozdíl od morální obžaloby) nebyla pravdivá.

šení není nutně morálně neutrální či dobré samo o sobě, a musí proto být zkoumáno z morálních hledisek, zda daný stav má být ovlivněn státním zásahem, či nikoliv. Následná diskuse o tom, co je a co není dobré, co je a co není záležitostí vlády, vyrůstá právě ze střetů morální a ekonomické dimenze důsledků vládních rozhodnutí. Otrokářství bylo zrušeno vládním zásahem jako eticky neobhajitelné, protože svoboda jednotlivce musí mít přednost před ekonomickým růstem. Ani úspěchy

Ekonomický systém amerického Jihu představoval navzdory svému neetickému základu tržně konformní a efektivní řešení. Otrokářství tak nezaniklo v důsledku ekonomické neefektivnosti, ale v důsledku politického rozhodnutí.

Robert W. Fogel prokázal s pomocí značného množství statisticky zpracovaných údajů, že ekonomický systém amerického Jihu představoval navzdory svému neetickému základu tržně konformní a efektivní řešení. Otrokářství tak nezaniklo v důsledku ekonomické neefektivnosti, ale v důsledku politického rozhodnutí.

Zde jeho analýza, potýkající se se vžitými stereotypy historiků, končila. Pro disciplínu ekonomie a managementu však v tomto okamžiku celá kauza začíná. Zde se totiž proti sobě staví ekonomie pozitivní a normativní. Jasně se tu ukazuje, jak důležitá je možnost zabírat se normativními soudy a schopnost smířovat s jejich pomocí vzájemné rozpory oborů etiky, ekonomie a politiky. Pokud si uvědomíme vzájemné nároky těchto tří dimenzí života společnosti a jejich vyvažování, můžeme lépe pochopit roli státu ve společnosti, můžeme pochopit zdánlivý paradox, že garantem svobody je instituce, která je zároveň největším tvůrcem zákazů a příkazů, které jednotlivce omezují (srov. [10], str. 149).

Na Fogelově analýze je podstatné, že tržně konformní a ekonomicky efektivní hospodářství může být morálně špatné a zároveň natolik vitální, že nemůže být odstraněno jinak než státním zásahem. Trh umí psát rovně i na křivých řádkách. Tržní ře-

managementu nemohly zakrýt neetičnost systému, který musela ukončit až nejkrvavější válka v amerických dějinách, která si vyžádala životy více Američanů než kterákoliv jiná válka, kterou kdy Spojené státy vedly od svého vzniku do dnešních dnů.

3. Závěr

Kořeny moderního managementu nejsou totožné se vznikem managementu jako výzkumné disciplíny. Management se jako praktická disciplína vyvíjel po staletí, sice intuitivně, ale trvale. Hlubší poznání těchto dějin by zdůraznilo to, co bylo napsáno v úvodu – totiž že tématem managementu jsou spíše činy než myšlenky, spíše syntéza různých postupů než jedna univerzální metoda. Proto je dobré vědět, že již Benátčané řešili problémy vytvoření systému výrobní linky, pracovního rytmu, předcházení výpadkům dodávek vertikální integrací, chápali význam finančních i nefinančních benefitů atd. Podobně můžeme vzít v úvahu, že majitelům plantáží amerického Jihu se podařilo prudce zvýšit efektivitu výroby a zavádět nové technologie, kromě toho se středem jejich zájmu staly, vlivem okolností, i podmínky pracujících, kteří začali být vnímáni vpravdě jako lidský kapi- →

→ tál. Tento systém byl neetický, přesto si z něj můžeme vzít mnohé poučení.

Dějiny managementu nám také ukazují další důležitou věc, která zvláště vynikne ve srovnání s učebními texty této disciplíny – management je vždy univerzální aktivitou v podniku, zatímco teorie mají sklon zkoumat parciální problémy řízení. Poučení, které z toho plyne pro výuku, pak může znít asi takto – ve výuce by se studenti měli naučit, jak v teoriích rozeznat to skutečně podstatné a originální a jak to co nejlépe propojit v manažerské praxi. Úkolem teorií managementu není nalézt ma-

nažerský „kámen mudrců“, jediné správné a univerzální řešení, ale nabídnout různorodou škálu řešení (třeba i protichůdných), z nichž si poučený manažer bude moci vybrat to nejvhodnější, odpovídající jeho problémům.

Jak bylo ukázáno na výše zmíněných příkladech z dějin raně průmyslové i zemědělské výroby, tato syntéza různorodých metod byla v minulých staletích samozřejmostí. I toto poznání může být pro nás cenné a může nás motivovat k hlubšímu zkoumání dějin manažerských postupů.

Tržně konformní a ekonomicky efektivní hospodářství může být morálně špatné a zároveň natolik vitální, že nemůže být odstraněno jinak než státním zásahem. Trh umí psát rovně i na křivých řádkách. Tržní řešení není nutně morálně neutrální či dobré samo o sobě, a musí proto být zkoumáno z morálních hledisek, zda daný stav má být ovlivněn státním zásahem, či nikoliv. Následná diskuse o tom, co je a co není dobré, co je a co není záležitostí vlády, vyrůstá právě ze střetů morální a ekonomické dimenze důsledků vládních rozhodnutí. Otrokářství bylo zrušeno vládním zásahem jako eticky neobhajitelné, protože svoboda jednotlivce musí mít přednost před ekonomickým růstem. Ani úspěchy managementu nemohly zakrýt neetičnost systému, který musela ukončit až nejkrvavější válka v amerických dějinách.

LITERATURA A PRAMENY

- [1] Aufhauser, R. K. (1973): *Slavery and Scientific Management*. The Journal of Economic History, roč. 33, č. 4, str. 811–824
- [2] Ackroyd, P. (2010): *Benátky*. 1. vydání. Praha: BB/art, ISBN 978-80-7381-829-6
- [3] Byrne, E. H. (1934): *Reviewed work(s): Venetian ships and shipbuilders of the Renaissance by Frederic Chapin Lane*. The Journal of Modern History, roč. 6, č. 4, str. 451–452
- [4] Crainer, S. (2000): *Moderní management. Základní myšlenkové směry*. 3. vydání. Praha: Management Press, ISBN 80-7261-019-8
- [5] Davis, R. C. (2007): *Shipbuilders of the Venetian Arsenal: Workers and Workplace in the Preindustrial City*. Baltimore: The Johns Hopkins University, ISBN 9780801886256
- [6] Fogel, R. W., Engerman, S. L. (1995): *Time on the Cross. The Economics of American Negro Slavery*. London: W. W. Norton & Company, ISBN 0-393-31218-6
- [7] Johnson, P. (2000): *Dějiny amerického národa*. Praha: Academia, ISBN 80-200-0799-7
- [8] Kilbridge, M., Wester, L. (1966): *An Economic Model for the Division of Labor*. Management Science, roč. 12, č. 6, série B, manažerská, str. B255–B269

- [9] Lane, F. C. (1973): *Venice – A Maritime Republic*. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press, ISBN 0-8018-1445-6
- [10] Little, I. M. D. (2002): *Ethics, Economics, & Politics. Principles of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, ISBN 019-566545-7
- [11] Martin, J. (2005): *Organizational behavior and management*. 3. vydání. London: Thomson Learning, ISBN 1-86152-948-1
- [12] Nef, J. U. (1941): *Industrial Europe at the Time of the Reformation (ca. 1515–ca. 1540)*. The Journal of Political Economy, roč. 49, č. 1, str. 1–40
- [13] Ruggiero, G. (ed.) (2002): *A companion to the worlds of the Renaissance*. Oxford: Blackwell, ISBN 0-631-21524-7
- [14] Svoboda, F. (2009): *Machiavelli kontra Samuelson a jiné texty k dějinám veřejné ekonomie*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, ISBN 978-80-210-5091-4

KLÍČOVÁ SLOVA

dějiny managementu, výrobní linka, motivace, řízení, organizace

ABSTRACT

This article discusses briefly on two important management practices which advanced modern manufacturing processes ahead of decades and centuries. Before Ford's assembly line was started and before Taylor introduced a concept of scientific management, efficient assembly line was operated in the Venetian Arsenal. Management of this shipyard was using interchangeable parts, division of labor as well as vertical integration. Prior Hawthorne Works and Human Relations Theory, the question of staff motivation, teamwork organization and implementation of research findings into practice were solved – surprisingly successful – by American slave owners. The first part of the paper is aimed to the organization of the Venetian Arsenal. The second part is focused on efficiency and management of plantations in the American South. Both examples show the extent to which management is firmly linked to history of economy, so we can make a conclusion that in the 20th century methods of management were not invented, but rather newly understood, scientifically described and systematized.

KEYWORDS

history of management, assembly line, motivation, management, organisation

JEL CLASSIFICATION

M10, N51, N63, O31

×

Corporate Political Activity and the European Regulation

► Mgr. Tomáš Petříček, M.A. » Katedra mezinárodních vztahů, Institut politologických studií
Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze¹

* 1. Introduction

The corporate efforts to influence regulatory processes have been attracting significant attention of many IPE scholars for relatively long time (Woll 2007; Coen 1997, 2005). In the framework of the European Union's policies this research agenda is even more relevant as some of the key theoretical approaches to the regional integration, most prominently the neofunctionalist, have attributed interest groups with important role in shifting the locus of policy-making from national to supranational level (e.g. Haas 1968). In consequence the number of studies on the corporate political activity or collective actions in the emerging European polity has been burgeoning in the last two of decades. Indeed, the volume of literature has grown substantially in the reaction to the Single European Act of 1986 (Mazey and Richardson 1998; Greenwood and Aspinwall 1998). As the European Union has gradually extended the scope of its competences, the Europeanization of corporate actors and their political activities has become interesting field of study. Nonetheless, the existing literature on the corporate political activity in Europe does not provide comprehensive picture. In particular, the research has focused on relatively narrow range of is-

sues involving “*who lobbies, when and how in the European Union*” (Woll 2006: 457).

Moreover the issues of influence and power in relation to corporate activities have remained relatively under-theorized despite the effort to examine specific dimensions of corporate power in legislative process and decision-making (Lord 2000; Shaffer and Hillman 2000). Indeed there are two interrelated questions that the future research on the lobbying in the European Union will have to address in more detail. What is the real influence of the corporate actors over the European policies and decision-making processes? What are the variables determining the effectiveness of corporate political activities? Although this paper does not have an ambition to provide comprehensive conceptual framework of corporate power in the European Union, it attempts to contribute to the debate on this issue with the exploration of the role of ideas and discourses in the corporate activities vis-à-vis European regulatory processes.

Indeed, the existing theoretical and empirical framework to the great extent neglects the ideational and discursive factors involved in the political activities of interest groups or major stakeholders in the regulatory processes. The argument presented in this paper therefore tries to fill the gap

¹ Článek vznikl v rámci specifického výzkumného projektu Univerzity Karlovy v Praze č. SVV 263 507 „Současné formy vládnutí: národní, lokální a mezinárodní úroveň“.

in the existing literature by investigating the ability of diverse stakeholders, in this case large energy corporations, to influence and shape the outcomes from legislative processes through constructing legitimate discourse within the issue specific area. In doing so the article investigates the ability of interest groups to justify their political demands in particular social and political context. Moreover, focusing on discursive political activity of interest groups can help us to understand the effectiveness of stakeholders influence over policy processes. In particular it can provide us with the information “*why certain ideas succeed and others fail because of the ways in which they are projected to whom and where*” (Schmidt 2008: 309).

In order to illustrate the argument, two case studies focusing on particular legislative processes, are examined through this alternative analytical framework. The first case investigates the deliberation over the liberalization of EU energy market, especially the effort to create internal market with electricity and gaz. The second case follows the development of the EU climate change policy. In both cases the energy sector was challenged by the proposed legislation. While the previous attempts to contrast the business-government relations involved rather diverse economic sectors², this essay provides a comparison of two cases of political activities within single industry, i.e. energy sector. In order to reduce the number of possible intervening variables, such as level of access or asymmetric resources of the sectors, whose number might increase when comparing very different cases, the two pieces of legislation examined in this article, i.e. the third energy package and the climate change package, show important similarities.

The article progresses in three steps. In the first section I briefly examine the existing analytical apparatus in the field of research of corporate politi-

cal activity. Building on this assessment, an alternative analytical and conceptual framework is developed which can complement contemporary explanatory approaches. Its design reflects the broader institutionalist tradition and adopts some of the key features of Vivien Schmidt’s concept of “discursive institutionalism”. In the following two sections, this analytical framework is employed in order to assess the effectiveness of energy industry’s involvement in selected legislative processes.

2. Analytical framework: influence, ideas and discourse

The recent studies on the lobbying and corporate political activities (CPA) in the European Union have focused on the issues related to the organizational forms it can take³ (Greenwood 2003; Shaffer and Hillman 2000) or on the importance of access of transnational associations and individual companies to the European institutions (Bouwen 2002). These factors are important for conceptualization of the institutional frameworks which consequently determine the scope and intensity of corporate actors’ engagement with decision-making bodies on the one side and the channels of the political activity on the other (Shaffer and Hillman 2000). Yet they are not well-equipped for improving our understanding of the phenomenon of corporate power. The question therefore remains how can we examine and assess the effectiveness of the corporate political activities in a more comprehensive way?

Indeed, the existing theoretical and empirical research on the business influence, building especially on the evidence of lobbying activities in the United States, has substantially expanded the body of knowledge about the subject. For example, the survey carried out by Michael Lord (2000) has doc-

² See for example Cornelia Woll (2007).

³ Significant part of this literature investigates the collective actions of European businesses. See for example texts of Maria Cowles and Grant Jordan in the volume edited by Justin Greenwood and Mark Aspinwall (1998), Andrew McLaughlin (McLaughlin et al. 1993) or Robert Bennett (1999). The others have focused on the establishment of corporate political activity, see David Coen (1997).

→ umented the effectiveness of different channels of CPA, such as corporate affiliated political action committee contributions, use of professional lobbyist, advertising, constituency building or personal lobbying by corporate executives. The findings of this survey demonstrate that corporations as well as other actors can be successful in shaping legislative outcomes if they are able to effectively mobilize important constituencies for their cause (Lord 2000). Nonetheless, this and other similar approaches to the CPA generally prioritize the role of direct pressure of corporations on the legislators or executive branches of governments. Put another way, the locus of these concepts is in what Susan Sell (2003) termed direct or instrumental power of corporate political actors. According to these approaches, the outcomes of the government-business relationship are determined by the ability of corporations to mobilize financial and human resources in the pursuit of their economic and political interests (Woll 2007). This kind of power can take than number of forms, such as provision of information, technical knowledge and expertise, exploitation of institutional access and in some cases financial contributions to political action committees (Sell 2003; Lord 2000). Moreover, these approaches often operate with rather narrow definition of influence which, according some scholars, *“can only be ascribed to the firm if the behaviour of that firm has been a necessary condition for the change in behaviour of the government”* (Braam 1981). However, the intricate political processes of the European Union and other complex polities very rarely allow researchers to track down this kind of linear causality.

Although the analysis of these business activities can offer some interesting insights to the mechanisms that empower companies to exercise power, in many cases the focus on above mentioned variables does not provide comprehensive

interpretation of effectiveness of CPA. Firstly, the direct power cannot be always exercised which leaves us with the dilemma how to operationalize influence in different way. For example, the role of financial contributions might not be appropriate or even possible form of lobbying in complex multi-layered polities with pluralist environment, such as the European Union, where authority is relatively dispersed alongside several lines, both territorial and political, and where legislative body is not elected in the same way as the US Congress (Hillman et al. 2004; Coen 1997). Secondly, the access or information does not necessarily explain how the beliefs and interests of policy-makers change when confronted with political positions of corporate entities (Schmidt 2002). Lastly, these variables, i.e. actors' resources available to directly pressure public institutions, cannot explain the differences in the outcomes of political activities of the same corporations or industrial sectors. Indeed, there are cases, as this essay illustrates, when the industrial sector with the same resources at its disposition succeeded in one case while failing in the second one, even though the stakes involved are significant in both cases (Shaffer and Hillman 2000).

For these reasons the framework based on the analysis of direct power of corporations should be complemented with alternative explanatory framework that would improve the understanding of factors determining the effectiveness of the corporate political activity in shaping the policy outcomes in *“compound polities”* (Schmidt 2006: 3). A promising point of departure seems to be the approach that can integrate the role of ideas and discourses into the analysis as an independent variable⁴ (Woll 2008). In fact, the foundations for this approach to the CPA have been already laid in the work of Susan Sell (2003). She has provided rather convincing evidence about the capacity of business actors

⁴ According to Susan Sell, ideas perform four basic functions: *“a cathartic function, which apportions blame; a morale function, which provides a vision of the future; a solidarity function, which provides a rallying device or a basis for building coalitions; and an advocacy function, which stresses empowerment”* (Sell 2003: 50).

There are three factors that can determine the effectiveness of the corporate political activity. Firstly, the number and relationships of stakeholders influence the ability to synchronize policy actions through the construction of policy ideas. Secondly, the scope and the character of the issue, which is the subject of the particular legislative process, determines the ability of corporate actors to identify powerful cognitive or normative ideas around which the coalition can be built and which can be effectively communicated to policy-makers and general public. Lastly, the broader political context, in which the particular legislation is adopted, can substantially enhance or weaken the effectiveness of strategic utilization of the discourse in the corporate relations to the decision-makers.

to shape the public policies in the field of trade negotiations by redefining the normative, or in broader terms ideational context, in which these policies are formulated, adopted and enforced (Sell 2003, 2008). Therefore, the corporations, in addition to the instrumental power, should be regarded as capable of exercising the indirect influence, i.e. indirect power over the decision-making or regulatory processes, which is based on their ability to construct “actors’ meanings and interests” (Sell 2003: 46). It means that the way business actors strategically use ideas and discourses might be the central factor which determines the scope and effectiveness of corporate political activity.

Indeed, the literature within the constructivist tradition has thoroughly documented the role of discourse and ideas in shaping social actors’ interests as well as their perceptions of social problems⁵. In fact the ideational shifts can generate new beliefs of societal agents which in turn may contribute to the change of their preferences, with specific impacts on political processes and policy outcomes (Woll 2008: 156). In these terms the discourse should be therefore understood as encompassing “both a set of policy ideas and an interac-

tive process of policy construction and communication” (Schmidt 2002: 210). Nonetheless, there are two questions to be addressed if we are to operationalize the concept of indirect or discursive power of corporations in the European Union decision-making process. When the actors are able to constitute legitimate discourse which can influence the policy outcomes? And how corporate actors can pursue their particular agenda through strategic use of ideas?

Building on the work of Vivien Schmidt, we can distinguish two kinds of discourses that contribute to the adoption of public policies of particular nature. Firstly, the coordinative discourse generates common interests and shared meanings among the actors involved in the decision-making processes. Indeed, the ideas used for the purpose of coordinating actors position has to have both cognitive and normative power in order to have the desired effect (Schmidt 2002). In the case of political activities of corporate actors the coordinative discourse refers to the ability of one interest group to mobilize support of other stakeholders in order to promote particular form of policy outcome.⁶ For instance the private companies can seek support of →

⁵ See for example the articles of Mark Blyth (2003) and Mark Blyth, Leonard Seabrooke and Wesley Widmaier (2007).

⁶ In the words of Vivian Schmidt “the coordinative discourse consists of the individuals and groups at the center of policy construction who are involved in the creation, elaboration, and justification of policy and programmatic ideas” (Schmidt 2008: 310).

→ national political representation in negotiation over particular piece of legislation at the EU level through providing legitimate or acceptable narrative for the national position in the deliberation within EU institutions. It allows interest groups to build coalition of stakeholders who cluster around powerful ideas.

Nonetheless, the coordinative discourse cannot explain the effect of strategic use of ideas alone. It has to be seconded by the communicative discourse which enables actors to legitimize particular propositions and justify specific policy outcomes to other stakeholders as well as to general public. In particular, it plays important role in deliberations with public interests groups, such as non-governmental organizations, trade unions, or consumer associations (ibid.). Therefore, the legislative process can be regarded as an “*interactive contexts, including not only discussions among relevant policy actors in the process of policy coordination but also the deliberations among political actors and the public in the process of political communication about a given policy*” (Schmidt 2003: 130). Therefore, the discourse have significant role as a “*mediating factor in policy change alongside other factors*” (Schmidt 2003: 127). For this reason, the chances of the business interest

groups can be significantly enhanced if they are able to construct strong coordinative discourse and consequently communicate their ideas to other societal actors.

In this context, there are three factors that can determine the effectiveness of the corporate political activity. Firstly, the number and relationships of stakeholders influence the ability to synchronize policy actions through the construction of policy ideas. Therefore the common-sensual hypothesis is that more stakeholders with diverging interests are involved in the legislative process, the possibility to develop coherent coordinative discourse about the appropriateness of particular solutions or changes decrease (Schmidt 2003). Secondly, the scope and the character of the issue, which is the subject of the particular legislative process, determines the ability of corporate actors to identify powerful cognitive or normative ideas around which the coalition can be built and which can be effectively communicated to policy-makers and general public. In many case, the companies have been able to build significant reputation as reliable partners who can supply the European Commission and other institutions with their superior information and technical expertise (Coen 1997). Therefore one can assume that when the nature of

Under these rather intricate circumstances, the major utility companies' business activities were seriously challenged and their long-term strategies, often stemming from their dominant position in the transmission networks, were placed in jeopardy. In response they had to formulate legitimate discourse that would moderate the provisions of the original draft concerning the full ownership unbundling, which would have significant impacts on their operations and organization. There are number of arguments around which some European energy companies constructed political discourse in order to weaken core measures of proposed legislation. In particular the companies warned that the ownership unbundling can reduce the amount of investment necessary for meeting other EU priorities, in particular achieving sustainable and secure energy supply.

the legislation is rather technical, the energy sector has stronger position which can allow it to shape the discourse more effectively because of the political or reputational capital built on this expertise (Shaffer and Hillman 2000; McLaughlin 1993). Lastly, the broader political context, in which the particular legislation is adopted, can substantially enhance or weaken the effectiveness of strategic utilization of the discourse in the corporate relations to the decision-makers.

3. EU energy market liberalization

The internal market in electricity and natural gas has become one of the most important items of the political agenda of the European Union and the emerging European energy policy (Youngs 2009). Nonetheless, this is only relatively recent phenomenon because the European institutions assumed real competences in the sector only in the last two decades. Although the original communities were in large part established for the purpose of managing the European energy resources, the member states maintained largely their sovereignty in the area of energy policy until the early 1990s (McGowan 1996). The reasons were generally identified in the governments' concerns over energy security after the oil shocks of the 1970s. Nonetheless the political factors, in terms of institutions and ideologies, have also been influential and framed the governments' generally more interventionist attitude in the energy sector (ibid.). However the situation started to change after the adoption of the Single European Act in 1986. The momentum was further strengthened with the signing of the Maastricht Treaty and establishing of the European Union. In this context, the European Commission became much more politically active in the energy sector, although there was not clear mandate which would allowed the formulation of a comprehensive European energy policy (Jabko 2006: 100).

The European Commission addressed the issue of the internal energy market through the discourse of competition in which the rules of EU's competition policy were strategically employed in order to build political coalition necessary for the project and to promote the idea of market liberalization (ibid.). Indeed, the Commission has demonstrated that public actors can effectively engage in the construction of both coordination and communication discourses. In 1996, the political activism of the European Commission resulted in the adoption of the Directive 96/92/EC which triggered the liberalization in the electricity generation sector (Meeus et al. 2005). With the gradual deregulation of electricity and later also natural gas markets the EU institutions launched a process that was expected to have *"profound long term effect on business practices and strategies and, ultimately, on market organisation in Europe"* (Johnson and Turner 2000: 203). The liberalization was further accelerated with the adoption of two directives establishing common rules in the internal market in electricity and natural gas⁷. In consequence, the Commission has positioned itself as the driving force behind the regulatory changes that substantially influenced the structure of the European energy sector. In effect the energy industry has increasingly regarded the Commission as important player in the regulatory processes within the sector (McGowan 1996: 16). Therefore, the new wave of the EU's regulatory activism in the form of the package of five directives, primarily amending the previous directives 2003/54/EC and 2003/55/EC, has become the trigger for the intensive corporate political activities in the sector.

Indeed, the new Commission's legislative proposal, presented on 19th September 2007, has provoked heated reactions from the European utilities and other major stakeholders (EurActiv 2007a). Probably the most controversial issue was considered the concept of third party access to the distri-

→

⁷ The two directives concerned are: Directive 2003/54/EC concerning common rules in internal market in electricity and Directive 2003/55/EC concerning common rules in internal market in natural gas.

→ bution grid and in particular the principle of the ownership unbundling, which represented significant challenge to the operations and strategic planning of large European utilities such as Gaz de France or EON. In general, the process of unbundling means that the vertically integrated companies, which generate power or produce gas on the one hand and own the distribution grid on the other, have to separate these two activities into two independent entities (CEPS 2008). Therefore, it is not surprising that the majority of incumbent energy producers rejected the legislation on unbundling in the Commission's consultation process on the green paper "A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy" (European Commission 2006: 25). In particular, the big vertically integrated companies in Germany and France, but also in Austria, Slovakia and other EU member states, considered the proposal as ineffective in delivering the main objectives of the proposed legislation, i.e. increasing competitiveness in the electricity and gas sector and improving the security of supply within the European market.

At the same time, however, the Commission's package was welcomed by many stakeholders and significant part of the European decision-makers. For example, the large industrial consumers regarded further liberalization as generally positive because of the potential reduction in energy costs (European Commission 2006). Indeed, the actors who advocated the ownership unbundling employed powerful argument, supported by the experience of some EU member states, that the full liberalization will initiate the downward trend in the electricity and gas prices. Indeed, the liberalization in the UK resulted in 18 per cent price reduction between 1990 and 1997 (Johnson and Turner 2000: 203). Moreover, the members of the European Parliament's Industry, Energy and Research (ITRE) committee expressed their support to the full liber-

alization and ownership unbundling even before the Commission presented the draft of the third energy package (EurActiv 2007b). In contrast, the incumbents' arguments against the unbundling, i.e. that it is disproportionate measure and that it can have negative social consequences and discourage investment, were regarded by many observers as rather weak and ineffective in sustaining their cause (CEPS 2008).

Under these rather intricate circumstances, the major utility companies' business activities were seriously challenged and their long-term strategies, often stemming from their dominant position in the transmission networks, were placed in jeopardy. In response they had to formulate legitimate discourse that would moderate the provisions of the original draft concerning the full ownership unbundling, which would have significant impacts on their operations and organization. There are number of arguments around which some European energy companies constructed political discourse in order to weaken core measures of proposed legislation. In particular the companies warned that the ownership unbundling can reduce the amount of investment necessary for meeting other EU priorities, in particular achieving sustainable and secure energy supply (EurActiv 2007a). They argued that there will be fewer incentives for companies to invest in the development and expansion of both electricity grid and gas pipeline network within the liberalized market. For example, Gaz de France strongly opposed to the legislation on the basis that it does not fuel investment into the energy infrastructure (Reuters 2008)⁸. Indeed it has been additional factor⁹ which influenced the French government's position in the EU negotiation. In doing so the energy companies provided the idea around which they constructed discourse coordinating approaches of number of main stakeholders in the process. Moreover, the is-

⁸ As the Chief Executive of Officer of Gaz de France stated: "I'm waiting to see if there will be improved investments. If one day we carry out the unbundling, we will see in five years, in 10 years who actually invested in the networks." (Reuters 2008)

⁹ It is not denied here that there were material factors involved such as the interest of French government to secure the merged of Gaz de France and Suez.

sue of investment served for the purpose of communicating the position with public interest groups. The utilities legitimized their opposition to the EU legislation on the basis that the lower level of investment will undermine the security of supply while not bringing prices down (ibid.).

Another idea that provided the foundations for the coordinative discourse was identified in the impending implications of the third country company's access to the European energy network, in particular in the gas sector. The subtext to the argument was that the large, and often state controlled, energy companies from major producer countries would be able to exploit their dominant position to disproportionately increase their market share by acquisitions of the European distribution grid (Datamonitor 2009). In particular, the reference to the Russian gas company Gazprom resonated strongly among policy-makers. Indeed, the modification of the energy security issues contributed to the constitution of the discourse that opened some space for legitimate criticism of unbundling. Thus relatively technical issue of unbundling has been transformed to the political issue of energy security that has the salience for policy-makers and public. At the same time, the security discourse can be easier communicated with diverse stakeholders. For example, some members of the EP's ITRE committee, who very otherwise supportive to the liberalization, commented that the security implications of the package need to be further assessed¹⁰. Moreover, the broader geopolitical context also strengthened the legitimacy of the communicative discourse. In particular, the Ukraine-Russian disputes¹¹ over the gas transit

contributed to the concerns of policy-makers who are generally "sensitive to supply disruptions emanating from Russia" (Rutland 2008: 203). In fact this context has triggered the discussions within the European Parliament that facilitated the agreement with the Council on the final version of compromise that provided more flexibility to the countries to arrange the unbundling regime¹².

In consequence, the final compromise of the package adopted by the Council on 25th June 2009 weakened the original Commission's provisions for full ownership unbundling. Instead, the agreement contains a series of "half measures which, in practice will allow utilities to maintain a firm grip on transmission networks" (Datamonitor 2010: 1). In summary, the package allows the member states to choose one of three regimes¹³ for the separation of production from distribution and supply (EurActiv 2009). These models provided the member states with relative flexibility in implementing the provisions of the new directives and more space for companies to organize their operations according to the new legislative framework. At the same time, the so-called "reciprocity clause" balanced the possible negative impacts of unbundling in terms of security of supplies and allowed European utilities to continue the practice of bilateral negotiations concerning the upstream supplies with major producers (Datamonitor 2010: 2; EurActiv 2009). In fact, the unbundling regime has been strengthened to the certain extent by the legislative package. Nonetheless, the incumbent energy companies have managed to secure their market position. At the same time, they have prevented the worst scenario that would present them with sub-

¹⁰ For example, during the debate in the ITRE committee on 28 February 2008, one of the committee's members from the European Peoples Party group pointed out that "we are dependent on one supplier and thus unbundling doesn't make sense" (European Parliament 2008).

¹¹ The first dispute took place in the late 2005 and early 2006 and the similar scenario followed in 2007–2008 and in 2008–2009 when the disruption of supplies seriously hit some of the EU member states (Pirani et al. 2009).

¹² Observation based on the author's participation in some of the discussion before the plenary vote in April 2009.

¹³ These different models of unbundling are: i) the full ownership unbundling model; ii) establishment of the independent system operator; iii) establishment of the independent transmission operator. In the last two cases companies can maintain their ownership of both production and distribution but have to comply to stricter regulatory rules on the issue of access to the grid. For more information see European Commission (2010).

- stantial costs of adjustment to the new regime and force them to modify their existing strategies and practices. Although the interventions of some member states, in particular Germany and France (European Commission 2006: 16), played important role in shaping the outcome, the ability of the utilities to employ strong coordinative and communicative discourses, exploiting the increasing security concerns, contributed without doubt to the final form of the legislative arrangement.

4. EU climate change policies and energy sector political activities

In a similar way as in the field of energy market liberalization, the European Union's policies have become much more proactive on the issues related to the environment. Even though the EU has been involved in environmental regulation for more than four decades (Webster 1998)¹⁴, the Union's legislative activity in this field has been substantially accelerated and become more ambitious after the adoption of Kyoto Protocol. This trend can be explained to the great extent by the effort of the European Union to assume the global leadership on the climate change actions (Gupta and Grubb 2000)¹⁵. Indeed, some of the far-reaching pieces of European legislation, for example REACH¹⁶, were adopted in the last five years. Into this dynamic political context the Commission introduced in 2007 the set of proposals on the climate change mitigation and emission reduction which became known as the "20 20 by 2020" initiative (European Commission 2008a). Although the package of directives built on the previous rules, in particular the arrangements concerning the emission trading system adopted in 2003, the scheme presented by the Commission

has become one of the most comprehensive and ambitious legislative processes of the European Union in recent years. Indeed, the energy sector, which is the major single source of greenhouse gases (Johnson and Turner 2000), was one of the main targets of the legislation. In fact the power sector was expected to bear substantial part of the effort to reduce the emissions by 20 per cent below the 1990 level by 2020 (Council 2007). In concrete, the legislation envisaged that the energy intensive industries, including the electricity generation, will cut the emissions by 21 per cent from 2005 level (European Commission 2008).

Indeed, the Union's legislative initiative represented highly salient issue for the corporate actors in the energy-intensive industries, including the electricity generation sector. Although any comprehensive calculations of the direct costs for the energy producers and their main industrial consumers have not been produced during the negotiations of the package¹⁷, the European Union's policy on the climate change was expected to have significant effects on the overall competitive environment, investment strategies, and the energy sector performance, which are the issues regularly considered as activating the process of business lobbying (Hillman and Hitt 1999). Therefore, it might be rather surprising that the corporate actors have not been used more active political approach in addressing the potential impacts of the new legislation for the sector, at least at the level of the discourse promoting the interests of the energy companies. In fact, the power generating sector rather lukewarmly endorsed the Commission's initiative (Eurelectric 2008). Moreover, the sector has not been able to develop legitimate and influential coordinative and communicative discourse

¹⁴ Ruth Webster identifies the beginnings of the European environmental policy in the adoption of the directive on the classification, packaging and labelling of dangerous substances in 1967 (Webster 1998: 176).

¹⁵ See also Miranda Schreurs and Yves Tiberghien (2007).

¹⁶ REACH refers to the Regulation (EC) No 1907/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals.

¹⁷ The European Commission impact assessment expected overall costs of the package to be 0.58 per cent of the EU GDP or € 91 billion in 2020. Nonetheless the costs for individual sectors are not calculated in the report (European Commission 2008b).

with the exception of some minor issues, such as unrestricted access to the clean development mechanism or non-differential treatment between electricity generation technologies. In fact, the only resemblance of the discursive corporate political activity sector can be identified when the Union of Electricity Industry made rather ambiguous attempt to exploit the issue of “carbon leakage”¹⁸. Not surprisingly the notion that the viable, cost-effective and economically sustainable reduction of emissions requires that the carbon pricing mechanisms (ibid.) have to be applied internationally has not proved to legitimate for policy-makers. In particular, the cognitive dimension of this idea, i.e. that the climate change policy can lead to the deterioration of the competitive environment of energy sector, had serious flaws. Indeed, the validity of this idea was jeopardize by the report of the International Energy Agency, which has not find any evidence that the emission reduction would lead to substantial decline of competitiveness of the European industry (IEA 2008). The European Commission, therefore, has not found many substantial reasons for inclusion of the energy sector among the industries exempted from the emission trading scheme because it has not proved to be enable “*to pass on the cost of required [emission] allowances in product prices without significant loss of market share to installations outside the Community*” (European Commission 2009: 66).

However, the question remains, why the energy sector has not been capable of effectively constructing neither coordination nor communication discourse on the climate change package? And what are the factors that have influenced this outcome compared to the case of the market liberalization? Firstly, the number and character of participants involved in the process have been significantly higher which increased the political

costs of successfully building coalitions and identify ideas that can be shared with both other private sector actors and policy-makers. In particular, the relatively different sets of interests and perspectives of various segments of the industry have constrained the capacity to articulate common interest at the level of the sector or broader industrial coalition. Within the sector, there were also diverging views between the large companies relying on conventional resources on the one hand and the renewable energy producers on the other, which limited the coordination to the level of minimum common denominator. For instance, the differences concerned the attitudes on several issues including the approach to renewable resources and their representation in the future EU mix or the extent of the access to the clean development mechanism (EWEA 2007; EREC 2008). In addition, the number of public interest groups and civil society organization has been much higher in the second legislative process, which made the constitution of the coordinative discourse that would generate common interests and shared meanings much more complicated (Schmidt 2002).

However, more salient explanation of the differences in the outcomes of corporate political activity in two cases analysed in this essay can be identified in the nature and scope of the issues involved. While the market liberalization legislation represented rather narrow array of relatively technical problems, the climate change policy proposals covered wide-range of areas out of which many were very closely scrutinized by the general public which has become more aware about the environmental issues (Boyce 2004). Moreover, the inherently normative character of the environmental problems can certainly influence the positions of many legislators who consequently “*may have strongly held personal beliefs and preferences and* →

¹⁸ In general the term carbon leakage refers to the situation when one country adopts unilaterally climate change mitigation policies while others do not follow. This creates competitive advantage for the latter category of states. In consequence those sectors facing the increase in costs due to the climate change policies relocate the operations to countries without such regulations (IEA 2008).

→ *can exercise active leadership to alter, to pass, or to defeat legislation”* (Lord 2000: 91). In the case of the climate change, this factor was further strengthened by the fact that five out of six legislative proposals in the package were negotiated in the European Parliament’s Committee on the Environment, Public Health and Food Safety whose members have generally stronger opinion on ecological issues and are more inclined to give preference to environmental concerns to corporate interest compared with the Industry Committee. Furthermore, the broader socio-political context certainly narrowed the range of possible discourses the energy sector could have used. In this particular case, the relatively high political profile of the issue of climate change, which is itself supported by influential discourse, constrained the set of strategies that the energy sector could effectively employ. Put another way, the corporations or their European association would potentially jeopardize their reputational capital if they were strongly opposing the priorities of the climate change policies of the European Union which are widely supported by the general public and influential epistemic communities¹⁹ (Shaffer and Hillman 2000; European Commission 2008c). In these circumstances, the chances to successfully communicate particular ideas and concerns of energy sector were rather limited which influenced the overall effectiveness of its corporate political activities.

5. Conclusions

Indeed, the corporate political activity represents dynamic process where both material and ideational factors determine the effectiveness of business interests to influence governments’ decision-making processes (Sell 2003). In this essay, the attention has been paid to the latter set of aspects that are involved in the effort of companies to

achieve more convenient public policy outcomes. Nonetheless, the alternative approach, which complements traditional theoretical assumptions about corporate power, is indispensable for conceptualization of these multifaceted processes. In particular, it has been suggested that the examination of strategic use of both cognitive and normative ideas as well as discourses in the interaction between policy-makers and businesses sectors can provide new insights into the mechanisms which translate interests into specific political action (Schmidt 2002). Although the proposed conceptual framework needs to be further developed in order to become operationalized, its application on the cases of market liberalization and climate change legislation in the European Union has helped to explain the variation in the behaviour of the European energy sector.

In the first case, the ability to mobilize the idea of the energy security threats inherent to some provisions of Commission’s proposal improved the legitimacy of actors opposing full ownership unbundling. Moreover, the wider political context helped to validate the claims of major utilities that the unbundling would have serious impacts on the stability of supply. The position of energy companies was further enhanced because the number of stakeholders was relatively limited which increased the chances that the coordinative discourse can succeed. In contrast, the energy sector was not able to gain for their suggestion such a high profile during the negotiations of the climate change package due to the character of issue involved and political context in which the process took place. In consequence, the divided energy sector was not able to constitute strong coordinative discourse that would supply other actors with relevant normative ideas which would transform their perception of the problem. In summary, the political influence of the sector in both cases was

¹⁹ For example, the European Union’s policies generally follow the conclusions of the Intergovernmental Panel on Climate Change, which is highly respected epistemic community in this area (IPCC 2007).

determined to the large extent by the variables that facilitated or prevented the construction of coordinative and communicative discourses. Therefore, the main conclusion of this essay is that well-es-

tablished and legitimate normative discourse can significantly boost the effectiveness of corporate political activities and vice-versa (Sell 2003).

REFERENCES

1. Bennett, R. J. (1999): *Business Routes of Influence in Brussels: Exploring the Choice of Direct Representation*. Political Studies, 47: 240–257
2. Blyth, M. (2003): *Structures Do Not Come with an Instruction Sheet: Interests, Ideas, and Progress in Political Science*. Perspectives on Politics, 1(4): 695–706
3. Blyth, M., Seabrooke, L., Widmaier, W. W. (2007): *Exogenous Shocks or Endogenous Constructions? The Meanings of Wars and Crises*. International Studies Quarterly, 51: 747–759
4. Böllhoff, D. (2005): *Developments in regulatory regimes: comparison of telecommunications, energy and rail*. In: Coen, D., Héritier, A. (eds.): *Refining Regulatory Regimes: Utilities in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar
5. Bonardi, J.-P. (2004): *Global and Political Strategies in Deregulated Industries: The Asymmetric Behaviors of Former Monopolies*. Strategic Management Journal, 25(2): 101–120
6. Bouwen, P. (2002): *Corporate lobbying in the European Union: the logic of access*. Journal of European Public Policy, 9(3): 365–390
7. Boyce, J. K. (2004): *Green and Brown? Globalization and the Environment*. Oxford Review of Economic Policy, 20(1): 105–128
8. Braam, G. P. A. (1981): *Influence of Business Firms on the Government*. The Hague: Mouton Publishers
9. CEPS (2008): *Ownership Unbundling: A Logic Outage for the Anti-Energy Liberalisers?* CEPS Commentary, Brussels: Centre for European Policy Studies
10. Coen, D. (1997): *The evolution of the large firm as a political actor in the European Union*. Journal of European Public Policy, 4(1): 91–108
11. Coen, D. (2005): *Changing business-regulator relations in Germany and UK telecommunication and energy sectors*. In: Coen, D., Héritier, A. (eds.): *Refining Regulatory Regimes: Utilities in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar
12. Council of the European Union (2007): *Presidency Conclusions: Brussels European Council 8/9 March 2007*. Published 02/05/2007, retrieved on May 18, 2010 from <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st07/st07224-re01.en07.pdf>
13. CSS (2010): *European Energy: The 'Solidarity' Conundrum*. CSS Analysis in Security Policy, Zurich: Center for Security Studies
14. Cowles, M. G. (1998): *The changing architecture of big business*. In: Greenwood, J., Aspinwall, M. (eds.): *Collective Action in the European Union: Interests and the new politics of associability*. London: Routledge
15. Datamonitor (2009): *End Game: What Now for Europe's Energy Market?* Position Paper, retrieved on May 17, 2010 from http://www.europeanenergyreview.eu/data/docs/Viewpoints/datamonitor_en090430.pdf
16. EREC (2008): *EREC Position Paper: Report of Claude Turmes on the Directive on the promotion of the use of energy from renewable sources*. European Renewable Energy Council, published 19/05/2008, retrieved on May 5, 2010 from http://www.erec.org/fileadmin/erec_docs/Documents/Position_Papers/Final_Overall_position_paper_26_05_08.pdf



- 17. EurActiv (2007 a): *Third energy package: stakeholder reactions broadly positive*. Published 20/09/2007, retrieved on May 10, 2010 from <http://www.euractiv.com/en/energy/third-energy-package-stakeholder-reactions-broadly-positive/article-166908>
- 18. EurActiv (2007 b): *Electricity markets: MEPs urge full liberalisation*. Published 16/07/2007, retrieved on May 18, 2010 from <http://www.euractiv.com/en/energy/electricity-markets-meps-urge-full-liberalisation/article-164712>
- 19. EurActiv (2009): *Liberalizing the EU energy sector*. Published 07/07/2009, retrieved on May 14, 2010 from <http://www.euractiv.com/en/energy/liberalising-eu-energy-sector/article-145320>
- 20. Eurelectric (2007): *EU Energy Liberalization Legislation: Third package must be shaped to meet the test of effective European market integrations*. Press release 19/09/2007, retrieved on May 14, 2010 from <http://www2.eurelectric.org/DocShareNoFrame/Docs/2/EJINCPHBNCKKHOGBKDPJHJOKJWGG-D1L13V3PDB39DAD/Eurelectric/docs/DLS/PR19SepENFR-2007-030-0816-2-.pdf>
- 21. Eurelectric (2008): *Review of the EU Emissions Trading Directive (2003/87/EC)*. Position paper, April 2008, retrieved on May 5, 2010 from <http://www2.eurelectric.org/DocShareNoFrame/Docs/1/KFP-FKHCCAJBFHHPMBNFMFOCF6U9YLUJ5E5TFJ7TKH66/Eurelectric/docs/DLS/FinalEURELECTRICPositionPaperEUETSReview-2008-499-0001-2-.pdf>
- 22. European Commission (1997): *Directive 96/92/EC of the European Parliament and of the Council of 19 December 1996 concerning the common rules for the internal market in electricity*. Official Journal of the European Communities, 30 January 1997, Luxembourg: European Commission
- 23. European Commission (2003 a): *Directive 2003/54/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning the common rules for the internal market in electricity repealing Directive 96/92/EC*. Official Journal of the European Communities, 15 July 2003, Luxembourg: European Commission
- 24. European Commission (2003 b): *Directive 2003/55/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning the common rules for the internal market in natural gas repealing Directive 98/30/EC*. Official Journal of the European Communities, 15 July 2003, Luxembourg: European Commission
- 25. European Commission (2006): *Summary report on the analysis of the debate on the green paper 'A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy'*. Commission Staff Working Document, SEC(2006) 1500, Brussels: European Commission, retrieved on April 28, 2010 from http://ec.europa.eu/energy/strategies/consultations/doc/2009_09_24/2006_11_16_sec_1500.pdf
- 26. European Commission (2007): *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/54/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in electricity*. Explanatory Memorandum, COM(2007) Draft, retrieved on April 17, 2010 from http://ec.europa.eu/energy/electricity/package_2007/doc/2007_09_19_explanatory_memorandum_en.pdf
- 27. European Commission (2008 a): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Social and Economic Committee and the Committee of Regions: 20 20 by 2020 Europe's climate change opportunity*. COM(2008) 30, retrieved on May 18, 2010 from <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0030:FIN:EN:PDF>
- 28. European Commission (2008 b): *Impact Assessment*. Commission Staff Working Document, SEC(2008) 85/3, retrieved on May 18, 2010 from http://ec.europa.eu/energy/climate_actions/doc/2008_res_ia_en.pdf

29. European Commission (2008 c): *Europeans' attitudes towards climate change*. Special Eurobarometer, published September 2008, retrieved on May 19, 2010 from http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_300_full_en.pdf
30. European Commission (2009): *Directive 2009/29/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 amending Directive 2003/87/EC so as to improve and extend the greenhouse gas emission allowance trading scheme of the Community*. Official Journal of the European Union, 5 June 2009, Luxembourg: European Commission
31. European Commission (2010): *Interpretation note on Directive 2009/72/EC concerning common rules for the internal market in electricity and Directive 2009/73/EC concerning common rules for the internal market in natural gas: The unbundling regime*. Commission Staff Working Document, Brussels: European Commission, retrieved on May 15, 2010 from http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/interpretative_notes/doc/implementation_notes/2010_01_21_the_unbundling_regime.pdf
32. European Parliament (2008): *3rd energy package: MEPs to tackle "unbundling"*. Retrieved on May 18, 2010 from <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20080429ST-O27886&language=EN>
33. EWEA (2007): *EWEA's response to the consultation process on the Review of the EU Emissions Trading Scheme*. Position Paper, The European Wind Energy Association, retrieved on May 6, 2010 from <http://www.ewea.org/index.php?id=182>
34. Greenwood, J., Aspinwall, M. (1998): *Collective Action in the European Union: Interests and the new politics of associability*. London: Routledge
35. Greenwood, J. (2003): *Interest Representation in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
36. Gupta, J., Grubb, M. (2000): *Climate Change and European Leadership: A Sustainable Role for Europe?* Dordrecht: Kluwer Academic Publishers
37. Haas, E. B. (1968): *The uniting of Europe: political, social, and economic forces 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press
38. Hillman, A. J., Hitt, M. A. (1999): *Corporate Political Strategy Formulation: A Model of Approach, Participation, and Strategy Decisions*. *Academy of Management Review*, 24(4): 825-842
39. Hillman, A. J., Keim, G. D., Schuler, D. (2004): *Corporate Political Activity: A Review and Research Agenda*. *Journal of Management*, 30(6): 837-857
40. Jabko, N. (2006): *Playing the Market: A Political Strategy for Uniting Europe 1985-2005*. Ithaca: Cornell University Press
41. Johnson, D., Turner, C. (2000): *European Business: Policy challenges for the new commercial environment*. London: Routledge
42. Jordan, G. (1998): *What drives associability at the European level? The limits of the utilitarian explanation*. In: Greenwood, J., Aspinwall, M. (eds.): *Collective Action in the European Union: Interests and the new politics of associability*. London: Routledge
43. IEA (2008): *Issues behind Competitiveness and Carbon Leakage: Focus on Heavy Industry*. Information Paper, International Energy Agency, retrieved on May 9, 2010 from http://iea.org/papers/2008/Competitiveness_and_Carbon_Leakage.pdf
44. IPCC (2007): *Climate Change 2007: Synthesis Report*. Intergovernmental Panel on Climate Change, retrieved on April 29, 2010 from http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr.pdf
45. Lord, M. D. (2000): *Corporate Political Strategy and Legislative Decision Making: The Impact of Corporate Legislative Influence Activities*. *Business and Society*, 39(1): 76-93



- 46. Mazey, S., Richardson, J. (1998): *Introduction: Transference of Power, Decision Rules, and Rules of the Game*. In: Mazey, S., Richardson, J. (eds.): *Lobbying in the European Community*. Oxford: Oxford University Press
- 47. McGowan, F. (1996): *Energy Policy in the EU – Diversity or Convergence?* In: McGowan, F. (ed.): *European Energy Policies in a Changing Environment*. Heidelberg: Physica-Verlag
- 48. McLaughlin, A. M., Jordan, G., Maloney, W. A. (1993): *Corporate Lobbying in the European Community*. *Journal of Common Market Studies*, 31(2): 191–212
- 49. McLaughlin, A. M., Greenwood, J. (1995): *The Management of Interest Representation in the European Union*. *Journal of Common Market Studies*, 33(1): 143–156
- 50. Meeus, L., Purchala, K., Belmanns, R. (2005): *Development of the Internal Electricity Market in Europe*. *The Electricity Journal*, 18(6): 25–35
- 51. Pirani, S., Stern, J., Yafimava, K. (2009): *The Russo-Ukrainian Gas Dispute of January 2009: A Comprehensive Assessment*. *Energy Policy*, 18(3): 4–66
- 52. Reuters (2008): *Gaz de France says unbundling plan is a “screw up”*. Published March 25, 2008, retrieved on November 24, 2010 from: <http://uk.reuters.com/article/idUKL2587276420080325>
- 53. Rutland, P. (2008): *Russia as an Energy Superpower*. *New Political Economy*, 13(2): 203–210
- 54. Selin, H. (2007): *Coalition Politics and Chemicals Management in a Regulatory Ambitious Europe*. *Global Environmental Politics*, 7(3): 63–93
- 55. Sell, S. K. (2003): *Private Power, Public Law: The Globalization of Intellectual Property Rights*. Cambridge: Cambridge University Press
- 56. Sell, S. K. (2008): *The Global IP Upward Ratchet, Anti-Counterfeiting and Piracy Enforcement Efforts: The State of Play*. Mimeo, Institute for Global and International Studies, George Washington University, retrieved on October 21, 2009 from http://www.twinside.org.sg/title2/intellectual_property/development.research/SusanSellfinalversion.pdf
- 57. Schmidt, V. A. (2002): *The Future of European Capitalism*. Oxford: Oxford University Press
- 58. Schmidt, V. A. (2003): *How, Where and When does Discourse Matter in Small States' Welfare State Adjustment?* *New Political Economy*, 8(1): 127–146
- 59. Schmidt, V. A. (2006): *Democracy in Europe: The EU and National Politics*. Oxford: Oxford University Press
- 60. Schmidt, V. A. (2008): *Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse*. *The Annual Review of Political Science*, 11: 303–326
- 61. Schreurs, M. A., Tiberghien, Y. (2007): *Multi-Level Reinforcement: Explaining European Union Leadership in Climate Change Mitigation*. *Global Environmental Politics*, 7(4): 19–46
- 62. Shaffer, B., Hillman, A. J. (2000): *The Development of Business-Government Strategies by Diversified Firms*. *Strategic Management Journal*, 21(2): 175–190
- 63. Webster, R. (1998): *Environmental collective action: Stable patterns of cooperation and issue alliances at the European level*. In: Greenwood, J., Aspinwall, M. (eds.): *Collective Action in the European Union: Interests and the new politics of associability*. London: Routledge
- 64. Wilson, G. K. (2003): *Business & Politics: A Comparative Introduction*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- 65. Woll, C. (2006): *Lobbying in the European Union: From sui generis to a comparative perspective*. *Journal of European Public Policy*, 13(3): 456–469
- 66. Woll, C. (2007): *Leading the Dance? Power and Political Resources of Business Lobbyists*. *Journal of Public Policy*, 27(1): 57–78

67. Woll, C. (2008): *Firm Interests: How Governments Shape Business Lobbying on Global Trade*. Ithaca: Cornell University Press
68. Young, R. (2009): *Energy Security: Europe's new foreign policy challenge*. London: Routledge

KLÍČOVÁ SLOVA

politické aktivity korporací, ideje, diskurs, regulační procesy

ABSTRACT

This paper attempts to provide alternative analytical framework which can shed new light on the issue of corporate political activities in complex, multi-layered polities such as the European Union. While building on the concepts proposed by Vivien Schmidt, the paper assesses the ability of corporate actors to strategically use ideas in the form of discourse in the complex legislative processes of the EU. The framework is subsequently employed in two brief case studies in the European energy sector. The first one concerns the negotiation of the European Union's third energy package which presents the latest stage in the construction of the internal energy market. The second case focuses on the legislative process in the area of the EU climate change policies. In doing so, the essay tries to identify possible variables that determine the capacities of corporate actors to exercise influence and power over the EU decision-making processes.

KEYWORDS

corporate political activity, ideas, discourse, regulatory processes

JEL CLASSIFICATION

F02, F15, Q40, Q48, Q54, Q58

x

Vnější podmínky změn specializačního profilu české ekonomiky reflektujících strategii Evropa 2020

► Ing. Karel Zeman, CSc. » Institut evropské integrace, NEWTON College, a. s.

* Výsledky analýzy¹ základních rámců budoucích změn paradigmat² specializačních profilů ekonomik³ členských států EU-27 a jejich možné reflexe ve struktuře české ekonomiky v období nejbližších dvaceti let charakterizují:

- základní prvky vnějších rámcových podmínek vytvářených předpokládanými změnami strategie ekonomického a sociálního vývoje EU-27, změnami globalizačních procesů, možným vlivem pokračování důsledků finanční a ekonomické krize z období 2008–2010 na počátek prognózovaného období (tj. po roce 2010) a změnami v organizaci výroby a podnikatelských aktivit;
- vnitřní rámcové podmínky české ekonomiky ovlivňované jednotlivými prvky strategického rámce udržitelného rozvoje české ekonomiky (a společnosti) a reflexí ujednání rozvojové strategie Evropa 2020 v národních cílech jejího sociálně-ekonomického rozvoje.

V této stati jsou charakterizovány základní rysy předpokládaných vnějších rámcových podmínek budoucích změn paradigmat specializačního profilu ekonomik členských států EU-27 a jejich reflexe v české ekonomice.

1. Vnější rámcové podmínky

Vnější rámcové podmínky změn paradigmat specializačních profilů ekonomik EU-27 (a jejich reflexe ve struktuře české ekonomiky) budou vytvářeny změnami ve vývoji priorit integračních procesů (jak v EU-27, tak ve světové ekonomice), přetrvávajícími důsledky finanční a ekonomické krize světové ekonomiky a pokračováním změn v „modelech“ podnikatelských aktivit a v organizaci výroby zboží a služeb.

Budoucí vývoj specializačního profilu ekonomik členských států EU-27 bude ovlivňován v období nejbližších dvaceti let změnami (resp. modifikacemi) v prioritách strategie sociálně-ekonomického rozvoje EU-27 a změnami ve vývoji integračních a globalizačních procesů světové ekonomiky. Změny v průběhu obou integračních procesů budou významným způsobem ovlivňovány změnami v technologiích výroby, v jejím řízení a v odbytu zboží a služeb finálním spotřebitelům.

¹ *Shrnutí výsledků prognostické analýzy v pramenu /1/.*

² *Paradigma = tvar (vzor) vytvořených proporcí specializačních profilů ekonomik.*

³ *V použitém pojetí vyjadřuje specializační profil ekonomik srovnávaných členských států vzájemné proporce podílů jednotlivých sektorů a odvětví na celkové produkci, na celkové zaměstnanosti a na vybavenosti ostatními výrobními faktory, resp. na jejich zapojení do mezinárodní dělby práce (na vývozu a dovozu zboží a služeb), v rozčlenění použitých odvětvových klasifikací.*

2. Unijní rozvojová strategie Evropa 2020

Vize sociálně tržní ekonomiky pro členské státy EU-27 pro období nejbližších deseti let /2/, resp. pro 21. století, tj. do roku 2020 /42/, orientuje strategii jejich budoucího vývoje na realizaci tří vzájemně propojených priorit, které budou významným způsobem ovlivňovat změnu paradigmat specializačních profilů jejich ekonomik, tj. na:

- výraznější posilování úlohy znalostí a inovací jako základních faktorů ekonomického růstu, tj. na tzv. inteligentní růst;
- akceleraci konkurenceschopnosti vyráběné produkce zboží a služeb a na vytváření podmínek pro snižování její náročnosti na přírodní zdroje, tj. na „přetřhání“ vazeb náročnosti jednotky produkce zboží a služeb (resp. bohatství, hrubého domácího produktu – HDP) na spotřebu živé práce a přírodních zdrojů (energie, surovin), což bude vytvářet podmínky pro dlouhodobě udržitelný růst;
- udržení a růst míry zaměstnanosti vytvářející příznivé podmínky pro růst životní úrovně a pro sociální začleňování obyvatel a pro sociální a územní soudržnost v členských státech.

Tyto tři priority nové strategie EU-27 se promítají do struktury Integrovaných směrů pro ekonomické politiky a politiky zaměstnanosti do roku 2020 /3/. V navržené a schválené podobě se předpokládá jejich stabilita do roku 2014. Jejich cílem je integrovaná podpora realizace uvedených tří skupin priorit na národní (jejich průmětem do Národních programů reforem) a komunitární úrovni.

Pro realizaci uvedených tří priorit strategie sociálně ekonomického vývoje EU-27 v období do roku 2020 navrhuje Evropská komise dosažení pěti hlavních kvantitativních cílů /2/:

- dosažení míry zaměstnanosti obyvatelstva ve věku 20–64 let kolem 75 % proti 70,1 % v roce 2007 /4/. Podle projekce z roku 2009 /5/ se předpokládá dosažení míry zaměstnanosti obyvatelstva v tomto věku v EU-27 v roce 2020 kolem 73,2 % a v roce 2025 kolem 73,5 %. Pro Českou republiku předpokládá tato projekce růst

míry zaměstnanosti obyvatelstva v této věkové skupině ze 72,2 % v roce 2007 na 75,6 % v roce 2020 a na 75,4 % v roce 2025;

- klíčovým faktorem realizace „modelu“ tzv. inteligentního růstu a změny paradigmat specializačního profilu ekonomik EU-27 by mělo být vytvoření podmínek pro nárůst intenzity investování do výzkumu a vývoje a intenzity inovační aktivity k úrovni 3 % vytvořeného HDP proti 1,84 % v roce 2007 /6/. Za předpokládaného prognózovaného růstu objemů HDP (v cenách roku 2007) v období 2007–2020 v EU-27 jako celku o 34,7 % (tj. při průměrné roční dynamice HDP v období 2008–2020 kolem 2,3 % /4/) by vyžadovala realizace uvedeného nárůstu podílu výdajů na výzkum a vývoj na HDP růst těchto investic na více než dvojnásobek (2,2krát v cenách roku 2007). Realizace tohoto cíle (v průměru EU-27) je velmi ambiciózní (až nerealizovatelná) vzhledem k odhadovanému vývoji podílů výdajů na výzkum a vývoj na HDP v EU-27 v minulém období 1995–2007 pouze z 1,80 % na 1,84 % /6/. V roce 2007 z dvaceti sedmi členských států EU-27 dosahoval podíl výdajů na výzkum a vývoj na HDP vyšší úrovně než 2,0 % pouze v Dánsku (2,43 %), Německu (2,53 %), Francii (2,09 %) a Rakousku (2,49 %) a vyšší úrovně než 3,0 % dosahovalo pouze Finsko (3,45 %) a Švédsko (3,73 %) /6/. Podle obdobných údajů vzrostl podíl výdajů na výzkum a vývoj na HDP v České republice v období 1995–2007 z 1,00 % na 1,54 % /6/;
- zlepšení efektivnosti spotřeby přírodních zdrojů a energie promítající se do snížení emisí skleníkových plynů ve srovnání s jejich úrovní v roce 1990 o 20–30 %, do zvýšení podílu obnovitelných zdrojů energie v její finální spotřebě až na 20 % a zvýšení efektivnosti celkové spotřeby energie v průměru EU-27 o 20 %. V období 1995–2005 se snížila hrubá vnitřní spotřeba energie na jednotku HDP (na 1000 EUR HDP ve srovnatelných cenách roku 1995) v EU-27 o 12 % a v EU-15 o 10 %. V České republice se snížila v tomto období o 15 %, ale její úroveň →

- v roce 2005 dosahovala stále 3,9násobku její průměrné spotřeby v EU-27 /7/. Realizace zejména tohoto kvantitativního cíle bude značně náročná v nových členských státech (přijatých v letech 2004–2007) vzhledem k jejich nadprůměrné náročnosti jednotky HDP na celkovou spotřebu energie. V roce 2007 byla výrazně nad průměrem EU-27. Její intenzita (měřená hrubou vnitřní spotřebou energie v kilojoulech na 1000 EUR HDP v cenách roku 2005) dosahovala proti průměru EU-27 (= 100) výrazně vyšší úroveň zejména v Bulharsku (600), v České republice (327), v Estonsku (343), v Maďarsku (230), v Litvě (175), v Lotyšsku (256), v Polsku (230), v Rumunsku (387) a na Slovensku (318);
- snížení podílu mladých obyvatel (ve věku 18–24 let) předčasně opouštějících vzdělávací systém na úroveň pod 10% (proti 12,7% žen a 16,9% mužů v tomto věku v roce 2007 /6/) a dosažení nejméně 40% podílu mladší generace (ve věku 30–34 let) s ukončeným terciárním (resp. ekvivalentním) vzděláním;
- snížení počtu osob ohrožených chudobou (po sociálních transferech) o 25%, ze 79 mil. na 59 mil. osob, tj. o 20 mil. osob. Realizace tohoto kvantitativního cíle by snížila podíl obyvatel ohrožených chudobou (po sociálních transferech), podle prognózovaného počtu obyvatel v roce 2020, v průměru EU-27 na 11,5% (ze 16% v roce 2007) /4/.

Uvedené tři priority strategie EU-27 a jejich pět základních kvantitativních cílů pro období do roku 2020 bude podporováno sedmi stěžejními iniciativami podporujícími jejich realizaci jak na komunitární, tak na národní úrovni. Jejich realizace bude významným způsobem podporovat změnu paradigmat specializačních profilů jejich ekonomik /2/:

- zlepšením rámcových podmínek k financování výzkumu, vývoje a inovačního procesu – „Inovace v Unii“;
- posílením výkonu vzdělávacího systému a usnadněním přístupu mladých obyvatel na trh práce – „Mládež v pohybu“;

- využitím jednotného digitálního trhu domácnostmi a podniky, urychlením rozvoje vysokorychlostního internetu – „Digitální program pro Evropu“;
- snížením závislosti ekonomického růstu na využití zdrojů, přechodem na nízkouhlíkovou energii, zvýšením využití obnovitelných zdrojů energie, podporou účinnosti spotřeby energie, modernizací dopravní infrastruktury – „Evropa méně náročná na zdroje“;
- rozvojem silné a udržitelné průmyslové základny konkurenceschopné v celosvětovém měřítku, zlepšováním podnikatelského prostředí, zejména pro malé a střední podniky – „Průmyslová politika pro éru globalizace“;
- modernizací pracovních trhů a zvyšováním účasti občanů na těchto trzích posilováním jejich účasti v systémech celoživotního vzdělávání a zvyšování kvalifikace a zvýšením rovnováhy mezi nabídkou a poptávkou po pracovní síle na těchto trzích podporou její mobility – „Program pro nové dovednosti a pracovní místa“;
- vytvářením podmínek pro udržení a růst sociální a územní soudržnosti růstem zaměstnanosti v průřezu celé sociální struktury obyvatelstva podporujícím snižování míry chudoby a sociálního vyloučení – „Evropská platforma pro boj proti chudobě“.

3. Integrované směry pro ekonomické politiky a politiky zaměstnanosti

Základní vzájemně propojené priority strategie Evropa 2020 /2/ a jejich hlavní kvantitativní cíle se promítají do formulování schválených Integrovaných směrů pro ekonomické politiky a politiky zaměstnanosti do roku 2020 /3/.

Tyto integrované směry politik budou promítnuty do formulování Národních programů reforem členských států pro období po roce 2010 orientovaných na vytváření podmínek pro

- ekonomický růst založený na znalostech a inovacích (tzv. inteligentní růst),

Orientace integrovaných základních směrů politik zaměstnanosti v členských státech EU-27 v období po roce 2010, které budou implementovány v Národních programech reforem, bude stimulovat potřebné změny specializačních profilů jejich ekonomik ovlivňováním podmínek na jejich trzích práce (pro fungování podnikatelských subjektů) podporou růstu míry participace (ve věkové a genderové struktuře), zvyšováním kvality lidského kapitálu a jejich výraznější orientací na podporu sociálního začleňování obyvatel a na snižování míry chudoby. V podmínkách akcelerace stárnutí věkové struktury obyvatelstva většiny členských států EU-27 je nevyhnutelná orientace jejich politik zaměstnanosti (při realizaci Národních programů reforem) na vytváření podmínek pro růst míry participace jejich starších obyvatel na těchto trzích a snižování strukturální nezaměstnanosti.

- udržitelný ekonomický růst s nižší vazbou na spotřebu zdrojů (hmotných zdrojů a energií),
- inkluzivní ekonomický růst zajišťující růst participace obyvatel na tvorbě a užití vytvářeného bohatství společnosti v průběhu jejich celého životního cyklu, snižující nebezpečí chudoby a rozdílů v sociálně-ekonomické úrovni obyvatel a podporující růst soudržnosti společnosti členských států a celého společenství EU-27.

Reflexe zkušeností s aplikací Integrovaných směrů pro růst a zaměstnanost jako nástroje prosazování cílů a politik Lisabonské strategie v období 2000–2010 na národní úrovni členských států (v Národních programech reforem) a na komunitární úrovni vede ke snížení počtu skupin integrovaných směrů z původních 24 (1–6 orientovaných na makroekonomické politiky, 7–16 orientovaných na mikroekonomické reformy, 17–24 orientovaných na politiky zaměstnanosti) /8/ na 10 skupin směrů (1–6 orientovaných na směry pro ekonomické politiky, 7–10 orientovaných na politiky zaměstnanosti) v Integrovaných směrech pro ekonomické politiky a politiky zaměstnanosti do roku 2020. Nicméně je ale zachována kontinuita a návaznost na orientaci základních integrovaných směrů makroekonomických politik a politik za-

městnanosti z období 2000–2010 (viz srovnání jejich obsahu /3/, /8/).

Snížením počtu směrů se zvýší jejich integrita i koordinační efektivnost Národních programů reforem při realizaci strategických záměrů strategie Evropa 2020 v období do roku 2020. Také stanovisko České republiky ke strategii Evropa 2020 /9/ podporuje snížení jejich počtu v zájmu posílení jejich úlohy v orientaci strukturálních politik na tři základní priority této strategie při uskutečňování dlouhodobých cílů do roku 2020.

Důsledky finanční a hospodářské krize světové ekonomiky z období 2008–2010 (a jejich možné pokračování po roce 2010) a jejich průmět do fungování ekonomik členských států EU-27 zvýraznily význam strukturálních reforem pro udržení a růst jejich konkurenceschopnosti (/10/, Volume I). Hloubka a rozsah krize posilují význam nástrojů koordinace východisek z této krize a nastartování udržitelného ekonomického růstu. Z těchto důvodů roste význam koordinační úlohy Integrovaných směrů pro ekonomické politiky a politiky zaměstnanosti do roku 2020 při prosazování strukturálních reforem produktů a trhů práce v členských státech EU-27 a změn paradigmat specializačních profilů jejich ekonomik.

Podle závěrů Rady Evropské unie /3/ Integro- →

- vané směry pro ekonomické politiky a politiky zaměstnanosti do roku 2020 jsou jasným vodítkem pro definování cílů Národních programů reforem členských států a pro implementaci potřebných vzájemně propojených (závislých) reforem ve vazbě na realizaci cílů Paktu stability a růstu. Budou také významným nástrojem monitorování koordinace hospodářských politik členských států implementovaných v jednotlivých okruzích deseti skupin integrovaných směrů.

Lze předpokládat, že tyto integrované směry (jak pro orientaci ekonomických politik, tak politik trhů práce v oblasti zaměstnanosti) budou vytvářet příznivé impulsy pro změny paradigmat specializačních profilů ekonomik členských států v období nejbližších deseti až dvaceti let.

3.1 Integrované směry pro ekonomické politiky

Tři ze šesti směrů formulování a implementace ekonomických politik členských států a EU-27 jako celku jsou orientovány na makroekonomické prostředí pro adaptaci a změny specializačních profilů jejich ekonomik, zejména (/3/, Part I):

- vytvářením podmínek pro kvalitu a udržitelnost veřejných financí (Směr 1). Strategie konsolidace rozpočtů členských států by měla být orientována na přednostní využití daného systému, který ale neohrožuje dynamiku ekonomického růstu a zaměstnanosti a stimuluje investice do systémů vzdělání, zvyšování kvalifikace, výzkumu, vývoje a inovací a do komunikačních systémů (rychlý internet, energetická a dopravní infrastruktura). Národní rozpočtové struktury je nutné orientovat v zájmu udržitelnosti systému veřejných financí na rychlé snížení míry zadlužení, na reformu veřejných výdajů vyvolaných stárnutím věkové struktury obyvatelstva (výdaje na zdravotní systém) a na zvyšování efektivního věku odchodu do důchodu v zájmu zajištění udržitelnosti a sociální přijatelnosti financování stárnutí věkové struktury obyvatelstva;

- snižováním neudržitelných makroekonomických nerovnováh (Směr 2) ovlivňovaných vývojem na finančních trzích (běžného účtu) a rozpočtů domácností a korporátního sektoru. Fiskální politika by měla být orientována na podporu konkurenceschopnosti vhodnou daňovou politikou podporující strukturální reformy na trzích produktů, finančních služeb a na trzích práce vývojem mzdového systému. Zejména podmínky pro mzdová vyjednávání by měly být konzistentní s udržení cenové stability, dynamiky produktivity práce a snižováním vnějších nerovnováh;
- snižováním nerovnováh v eurozóně (Směr 3) orientací na snižování přetrvávajícího deficitu běžného účtu v řadě členských států ovlivňovaného jejich nedostatečnou konkurenceschopností, zejména vysokými jednotkovými náklady na pracovní sílu. Členské státy s výrazným přebytkem běžného účtu by měly odstranit strukturální překážky růstu soukromé domácí poptávky (a tím stimulovat poptávku po produkci z členských států eurozóny s výrazným deficitem běžného účtu).

Realizace politik růstu kvality a udržitelnosti veřejných financí, snižování makroekonomických nerovnováh a nerovnováh v členských státech eurozóny bude vytvářet příznivější makroekonomické prostředí pro fungování podnikatelského sektoru jako hlavního realizátora změn paradigmat specializačních profilů ekonomik členských států EU-27 v období po roce 2010.

Tři zbývající směry orientace makroekonomických politik pro období nejbližších deseti let budou výrazněji podporovat změny paradigmat strukturální specializace k produkci zboží a služeb s vyšším obsahem znalostí, přidané hodnoty, s efektivním využitím zdrojů a s nízkou náročností na spotřebu energie v celém cyklu jejich výroby a spotřeby, zejména v důsledku zlepšování podnikatelského a spotřebitelského prostředí a modernizace průmyslové základny v členských státech EU. Důraz je kladen na politiky podporující rozvoj tzv. znalostní ekonomiky:

- optimalizací podpory výzkumu, vývoje a inovací posilováním tzv. trojúhelníku znalostí⁴ a vytvářením podmínek pro uvolnění potenciálu pro rozvoj digitální ekonomiky (Směr 4) zajištěním odpovídajícího rozsahu a efektivnosti veřejných investic do těchto oblastí a jejich kombinací s investicemi soukromého sektoru, podporou a prohloubením spolupráce vysokých škol a výzkumných institucí na národní i mezinárodní úrovni. Využití a podpora synergie ze spolupráce veřejného a soukromého sektoru, národních finančních fondů a fondů EU a ze spolupráce s výzkumnými strukturami (institucemi) mimo EU přispěje k postupné realizaci nového typu specializačního profilu ekonomik členských států výrazněji orientovaného na produkci zboží a služeb s vyšším obsahem znalostí, s nižší spotřebou hmotných zdrojů a energie a s nižším negativním vlivem na životní prostředí. Významným faktorem realizace „znalostní ekonomiky“ v členských státech je vytváření podmínek pro fungování tzv. digitálního jednotného trhu umožňujícího volný pohyb znalostí (při zajištění ochrany intelektuálního vlastnictví) a přístup obyvatel (pracovních sil) k širokému spektru znalostí a kvalifikací zvyšujících kvalitu jejich lidského kapitálu jako rozhodujícího faktoru růstu inovační kapacity ekonomik;
- podporou růstu efektivnosti využití přírodních zdrojů a snižováním produkce skleníkových plynů (Směr 5) implementací potřebných strukturálních reforem s využitím daňových systémů podporujících zavádění technologií snižujících spotřebu energie a inovací zboží a služeb šetrných k životnímu prostředí jak v průběhu jejich produkce, tak v jejich užití. Orientace na tzv. nízkouhlíkovou ekonomiku by měla využívat maximalizace synergických efektů ze spolupráce členských států v rozvoji propojené a energeticky méně náročné dopravní a energetické celoevropské sítě;
- zlepšováním podmínek pro fungování podnikatelského sektoru a jednotného vnitřního trhu EU ve prospěch spotřebitelů a pro modernizaci průmyslové základny (Směr 6), zejména podporou hospodářské soutěže na jednotném vnitřním trhu se zbožím a službami, vytvářením prostředí (jak rozvojem fyzické infrastruktury, tak státní administrativy a finančních tržních služeb) pro podnikatelské aktivity malých a středních podniků a podporou jejich zapojování do internacionalizačních procesů. Významnou úlohu podporující změnu paradigmat specializačních profilů ekonomik členských států bude hrát podpora modernizace průmyslové základny podnikatelských subjektů výrazněji orientované na nižší spotřebu zdrojů a energie a na změny v technologiích výroby, v její organizaci a v zapojení do mezinárodní dělby práce (zejména v podmínkách globalizačních procesů).

3.2 Integrované směry pro politiky zaměstnanosti

Obdobně jako v předchozích Integrovaných směrech pro růst a zaměstnanost (pro období 2000–2005, 2008–2010) také u Integrovaných směrů pro ekonomické politiky a politiky zaměstnanosti do roku 2020 se předpokládá vazba mezi implementací směrů orientace makroekonomických politik a politik zaměstnanosti (viz /3/, /8/).

Orientace integrovaných základních směrů politik zaměstnanosti v členských státech EU-27 v období po roce 2010 (/3/, Part II), které budou implementovány v Národních programech reform, bude stimulovat potřebné změny specializačních profilů jejich ekonomik ovlivňováním podmínek na jejich trzích práce (pro fungování podnikatelských subjektů) podporou růstu míry participace (ve věkové a genderové struktuře), zvyšováním kvality lidského kapitálu a jejich výraz-



⁴ Základnu tzv. znalostního trojúhelníku tvoří systém vzdělání a kvalifikace a jeho dvě odvěsné sektory výzkumu a vývoje a inovací a kapacita ekonomiky (systém její podpory) /11/.

→ nější orientací na podporu sociálního začleňování obyvatel a na snižování míry chudoby.

V podmínkách akcelerace stárnutí věkové struktury obyvatelstva většiny členských států EU-27 je nevyhnutelná orientace jejich politik zaměstnanosti (při realizaci Národních programů reforem) na vytváření podmínek pro růst míry participace jejich starších obyvatel na těchto trzích a snižování strukturální nezaměstnanosti (Směr 7).

V období do roku 2020 jsou orientovány národní cíle Národních programů reforem v průměru EU-27 na dosažení míry zaměstnanosti mužů a žen ve věku 20–64 let (tj. podílu zaměstnaných na obyvatelstvu v tomto věkovém rozmezí) k 75 %. Realizace tohoto cíle je velmi ambiciózní vzhledem ke stále existujícím rozdílům v celkové míře participace obyvatel (ve věku 15–64 let) mezi členskými státy EU-15 (71,8 %) a EU-10 (65,0 %) v roce 2007 /4/.⁵ Obdobně existují značné rozdíly v celkové míře participace žen (64,5 % v EU-15 a 58,3 % v EU-12) a mužů (79,1 % v EU-15 a 71,7 % v EU-12).⁶ Také značně rozdílná je míra participace starších (ve věku 55–64 let) žen (39,8 % v EU-15 a 28,7 % v EU-12) a mužů (57,8 % v EU-15 a 49,7 % v EU-12). Ještě výraznější jsou rozdíly v míře participace na trzích práce mladých (ve věku 15–24 let) žen (45,3 % v EU-15 a 28,8 % v EU-12) a mužů (51,9 % v EU-15 a 37,8 % v EU-12).

Vzhledem k uvedeným přetrvávajícím rozdílům v míře participace obyvatel na trzích práce členských států EU-27 je orientován tento směr politiky zaměstnanosti na podporu principu flexikurivity, tj. na zvyšování pružnosti těchto trhů při zajištění bezpečnosti zaměstnání a kvality pracovních míst, mobility pracovních sil (kvalifikační a teritoriální), organizace pracovního času (složováním požadavků péče o děti a participace mužů a žen na trzích práce), vytváření podmínek pro růst participace starších obyvatel na trzích práce a mladých obyvatel vstupujících na trhy práce

a podpory služeb začleňování obyvatel (a legálních imigrantů) do trhů práce.

Na politiky trhů práce v členských státech EU-27 podporující realizaci základního cíle evropské strategie udržitelného ekonomického růstu v období do roku 2020, tj. na zvýšení úlohy znalostí zpředmětněných v kvalifikaci pracovních sil (a v základních výrobních fondech, ve výrobních technologiích a v organizaci výroby) jako základního faktoru ekonomického růstu, by měla být zesílována orientace politik podporujících rozvoj kvalifikovaných pracovních sil podle potřeb trhů práce, jejich kvality a celoživotních systémů zvyšování jejich kvalifikace (Směr 8).

Na zvýšení (a permanentní kultivaci) zásoby lidského kapitálu v požadované struktuře kvalifikace a znalostí by měla být orientována spolupráce podnikatelských subjektů, státních orgánů a sociálních partnerů a využití fondů EU, zejména s důrazem na zlepšení fungování systémů vzdělávání a získávání kvalifikace a na růst participace mladých obyvatel v systémech terciárního vzdělávání (Směr 9).

Průměrné rámcové cíle EU-27 orientují cíle členských států na snížení podílu mladých obyvatel (ve věku 18–24 let) předčasně opouštějících vzdělávací systém až k 10 % v období do roku 2020 (v roce 2007 podíl mladých žen v uvedeném věkovém rozmezí opouštějících předčasně vzdělávací systém dosahoval v průměru EU-27 kolem 12,7 % a mladých mužů kolem 16,9 % /6/).

Význam růstu vybavenosti pracovních sil terciárním vzděláním pro udržitelný růst ekonomiky členských států EU-27 a pro její konkurenceschopnost se promítá do rámcového cíle dosažení podílu obyvatel ve věku 30–34 let s dokončeným terciárním vzděláním v průměru EU-27 alespoň kolem 40 % ke konci desetiletí. V roce 2005 dosahoval podíl obyvatel ve věku 25–34 let vybavených terciárním vzděláním v průměru EU-19 (EU-15 + čtyři

⁵ Míra participace = podíl pracovních sil (zaměstnaných a nezaměstnaných) na počtu obyvatel v produktivním věku (oba ukazatele ve stejném věkovém rozmezí 15–64 let).

⁶ EU-10 a EU-12 = nové členské státy přijaté od roku 2004.

Tabulka č. 1 » Teritoriální struktura zboží obchodu EU-27 (v %)^{a)}

	Vývoz zboží			Dovoz zboží		
	2000	2007	2008	2000	2007	2008
Podíl obchodu intra EU-27 ^{b)}	67,6	67,9	67,4	63,0	64,1	62,8
v tom: EU-15	62,3	59,2	58,0	58,6	57,0	55,0
EU-12 ^{d)}	5,3	8,7	9,1	4,4	7,2	7,6
Podíl obchodu extra EU-27	32,4	32,1	32,6	37,0	35,9	37,2
v tom: USA	9,0	6,7	6,2	7,6	4,5	4,5
Japonsko	1,7	1,1	1,1	3,4	2,0	1,8
Zbytek světa	18,7	18,8	19,3	19,8	18,5	19,3
BRIC ^{d)}	3,0	5,4	6,0	6,3	10,9	11,6
v tom: Brazílie	0,6	0,5	0,7	0,7	0,8	0,9
Rusko	0,9	2,3	2,6	2,3	3,6	4,2
Indie	0,5	0,8	0,8	0,5	0,7	0,7
Čína	1,0	1,9	2,0	2,7	5,8	5,9

a) Na základě údajů v EUR

b) Rozdíly v součtu údajů za EU-15 a EU-12 a v sumě EU-27 jsou ovlivněny chybami ve vykazování údajů

c) Nové členské státy přijaté v letech 2004 a 2007

d) Brazílie, Rusko, Indie, Čína

Pramen: European Competitiveness Report 2009, SEC(2009) 1657 final, EC, Brussels, 1. 12. 2009

nové členské státy přijaté v roce 2004) kolem 26 % u mužů a 33 % u žen /11/.

Synergie z implementace a realizace politik trhů práce na národní úrovni (v Národních programech reform) podporované jejich koordinací na komunitární úrovni (a finančními prostředky z fondů EU) by se měla promítat do růstu sociálního začleňování vytvářením rovných příležitostí pro obyvatele a do snižování míry jejich ohrožení chudobou (Směr 10). Důraz by měl být kladen v orientaci těchto politik nejen na růst míry participace obyvatel na trzích práce, ale také na rozvoj dostupných kvalitních sociálních služeb, zvláště služeb zajišťujících zdravotní péči.

Zajištění efektivního fungování systémů sociálního zabezpečení, penzijních systémů a zdravotní péče (včetně systémů dlouhodobé péče) v podmínkách akcelerace stárnutí věkové struktury obyvatelstva, které se bude uskutečňovat za situace orientace makroekonomických politik členských států EU-27 na konsolidaci veřejných financí a do-

znívání důsledků nejdelší a nejhlubší recese ekonomik EU z let 2008–2010 /16/, bude v období do roku 2020 velmi složité. Udržení efektivního fungování sociálně-tržního systému a soudržnosti společnosti EU-27 bude za této situace vyžadovat spolupráci všech sociálních partnerů a realizaci řady inovací ve fungování sociálního systému podporovaných změnou paradigmat specializačních profilů jejich ekonomik směrem k posilování úlohy specializovaných netržních služeb.

Efektivní realizace záměrů Integrovaných směrů pro ekonomické politiky a politiky zaměstnanosti do roku 2020 /3/ vytvářejících prostředí pro fungování podnikatelských subjektů v členských státech EU a pro potřebné změny specializačních profilů jejich ekonomik v budoucím období bude významným způsobem ovlivňována mírou využití zkušeností jednotlivých členských států s překonáním důsledků recese jejich ekonomik (a s mírou jejího vlivu na jejich vývoj) a s transformací jejich specializačních profilů, tj. využitím otevřené meto-

- dy koordinace, a využitím prvků změn ve vývoji globalizačních procesů podporujících růstový potenciál a konkurenční schopnost ekonomik EU-27.

4. Změny ve vývoji globalizačních procesů

Akcelerace globalizačních procesů⁷ a jejich změny budou stále více ovlivňovat vývoj specializačních profilů ekonomik EU-27 vzhledem k míře jejich zapojení do mezinárodní dělby práce.

V roce 2007 dosahoval podíl celkového vývozu (zboží a služeb) kolem 40,2 % a celkového dovozu kolem 39,6 % na HDP EU-27 /12/. Rozhodující je trvale vyšší relace podílu zbožívého vývozu (31,5 %) a dovozu (32,5 %) na HDP. Relace podílu služeb na HDP dosahovala 8,7 % u vývozu a 7,1 % u dovozu.

Výrazně vysoký podíl zbožívého vývozu a dovozu na HDP EU-27 ukazuje na významný vliv změn jejich odvětvové a teritoriální struktury na vývoj specializačních profilů ekonomik členských států. Přestože se udržuje v teritoriální struktuře zbožívého vývozu a dovozu EU-27 vysoký podíl intra EU-27 obchodu (v rozmezí 63–67 % – viz údaje v tabulce 1), dochází k výrazným změnám v teritoriální struktuře zbožívého vývozu a dovozu s oblastmi mimo EU-27.

Na celkových objemech zahraničního obchodu EU-27 v období uplynulého desetiletí klesá podíl USA (z 9,0 % na 6,2 % u vývozu a ze 7,6 % na 4,5 % u dovozu) a Japonska (z 1,7 % na 1,1 % u vývozu a z 3,4 % na 1,8 % u dovozu). Na stabilizované úrovni se udržuje podíl ostatních částí světa (kolem 19 % u vývozu i dovozu). Nárůst podílu skupiny států BRIC (Brazílie, Rusko, Indie, Čína) jak na zbožívého vývozu EU-27 (z 3,0 % na 6,0 %), tak na dovozu těchto států (z 6,3 % na 11,6 %) v období 2000–2008 ukazuje na rostoucí vliv mezinárodního obchodu s touto oblastí na specializační profil ekonomik EU-27.

Nezanedbatelný vliv má v této souvislosti také nárůst podílu skupiny států EU-12 ve struktuře zbožívého vývozu a dovozu mezi státy EU-27 v období 2000–2008 (viz údaje v tabulce 1).

Také vývoj objemů toků přímých zahraničních investic (PZI) EU-27 odráží intenzitu internacionalizace podnikatelských subjektů členských států. V globálním měřítku je EU-27 jako celek nejdůležitějším investorem /10/. V roce 2007 dosáhl objemu toků PZI podnikatelských subjektů mimo EU-27 kolem 484 mld. EUR (proti 229 mld. EUR z USA a 54 mld. EUR z Japonska). V tomto roce byla také EU-27 ve světovém měřítku největším příjemcem PZI z oblastí mimo EU-27 ve výši 360 mld. EUR (tj. více než dvojnásobku toků PZI do ekonomiky USA). Analýzy hodnotí ekonomiku EU-27 jako nejvýznamnějšího poskytovatele PZI ve světovém měřítku /13/. Rozměr toků PZI z a do EU-27 charakterizuje příznivě jak úroveň konkurenceschopnosti poskytovatelů PZI, tj. podnikatelských subjektů v EU-27 (korporátní konkurenceschopnost), tak lokalizační konkurenceschopnost příjemců PZI v EU-27.

Toky PZI vytvářejí podmínky pro změny specializačních profilů ekonomik členských států EU-27 rostoucím zapojováním podnikatelských subjektů do mezinárodních výrobních a odbytových sítí produkce zboží a služeb, tj. lokalizací investorů z EU-27 mimo tuto oblast a produkčních kapacit zahraničních investorů v EU-27. Podle analýzy UNCTAD /13/ ze 100 největších nefinančních korporací má 55 sídlo (a také výrobní kapacity) na území členských států EU-27.

V rámcových charakteristikách základních priorit strategie vývoje sociálně-tržního systému EU-27 pro období nejbližších deseti let je zdůrazněn význam impulsů pro obnovení udržitelného růstu ekonomik členských států vycházejících z vývoje příznivých prvků pokračování globalizačních procesů, zejména z rostoucí pozice rozvíjejících se ekonomik ve světové ekonomice /2/.

⁷ V této souvislosti je možné použít definici globalizace jako procesu zapojování ekonomik do mezinárodní dělby práce v podmínkách rostoucí mobility výrobních faktorů, vzájemné závislosti ekonomik států a internacionalizace finančních trhů.

Podle relativně optimistické předpovědi Světové banky (tzv. střední varianty), publikované v roce 2007 /14/, proces globální integrace světové ekonomiky by měl pokračovat v období nejbližších pětadvaceti let (2006–2030).

Z analýz předchozích vývojových trendů světové ekonomiky (za období 1980–2005) je zřejmé, že navzdory řadě poruch v jejím vývoji (dluhová krize států Latinské Ameriky, rozpad Sovětského svazu, východoasijská krize, dvě období poklesu dynamiky světové ekonomiky a její vývoj po 11. září 2001) nebyla výrazně ovlivněna dynamika globalizačních procesů ve světové ekonomice.

Obdobný závěr se opírá o hodnocení možného vlivu recese světové ekonomiky v období 2008–2010 na průběh procesu její globalizace v období nejbližších pětadvaceti let (/10/, /14/, /15/, /16/, /17/).

Charakteristickým rysem globalizačních procesů v tomto období (výrazně ovlivňujících budoucí změny paradigmat specializačních profilů ekonomik členských států EU-27) bude:

- udržení předstihu dynamiky mezinárodního obchodu se zbožím a službami před dynamikou HDP. Dynamika mezinárodního obchodu bude výrazně ovlivňována akcelerací dynamiky trhů mezinárodního obchodu se službami;
- zrychlení průměrné roční dynamiky světového HDP v období 2006–2030 (proti období 1981–2005) na 3,0 %, což bude ovlivňováno předstihem jeho průměrné roční dynamiky v rozvojových státech (4,2 %) před ekonomicky rozvinutými státy (2,5 %) /14/. Akcelerace dynamiky HDP v rozvojových státech se bude promítat podle této varianty předpovědi vývoje světové ekonomiky do růstu průměrné roční dynamiky HDP na obyvatele (v přepočtu podle PPP) v rozvojových státech z 2,1 % v období 1980–2005 na 3,1 % v období 2006–2030. Tento vývoj by se promítl do růstu úrovně ekonomického rozvoje (HDP na obyvatele v PPP) rozvojových států ze 4800 USD v roce 2005 na 11 000 USD v roce 2030;
- růst podílu rozvojových států na světovém HDP

z 23 % v roce 2005 na 31 % v roce 2030 (v PPP) a sblížení úrovně HDP na obyvatele v rozvojových státech vůči ekonomicky rozvinutým státům (= 100 %) z 16 % na více než 22 % v tomto období;

- snižování absolutní úrovně chudoby. Počet obyvatel s životními náklady pod 1 USD na den se sníží (podle použité předpovědi /14/) z 1,1 mld. v roce 2005 na 550 mil. v roce 2030 a s životními náklady méně než 2 USD na den z 1,9 mld. na 800 mil. ve stejném období;
- růst počtu obyvatel zařazovaných do postupně se vytvářející střední třídy v rozvojových státech. Předpověď Světové banky /14/ předpokládá, že počet obyvatel zařazených do této třídy (s ročním příjmem na obyvatele 16–68 tis. USD v PPP v globálním měřítku) vzroste v rozvojových státech ze 400 mil. osob v roce 2005 na 1,2 mld. osob v roce 2030, tj. na 15 % světové populace. Tento vývoj ovlivní absolutní úroveň konkurenceschopnosti jejich obyvatel a strukturu jejich finální spotřeby zboží a služeb;
- výrazná změna struktury produkce zboží a služeb (HDP) a zaměstnanosti v rozvojových státech od zemědělství k nezemědělským sektorům. Střední varianta předpovědi Světové banky /14/ předpokládá pokles podílu pracovníků v zemědělství z 51 % na 35 % na celkové zaměstnanosti v období 2005–2030. Výrazně by se měla změnit také kvalifikační struktura pracovních sil v rozvojových státech ve prospěch kvalifikovaných pracovníků (podle odhadu a použití definice v této předpovědi dosahuje v současném období podíl kvalifikovaných pracovníků na celkové zaměstnanosti v ekonomicky rozvinutých státech kolem 32 % a v rozvojových státech méně než 10 %). Vzhledem ke komplementaritě mezi pracovní silou a kapitálovými investicemi se předpokládá rychlejší růst poptávky po kvalifikované pracovní síle v rozvojových státech než nabídky (vzhledem k časové náročnosti přípravy kvalifikované síly);
- růst tlaku na multilaterální řešení zásobování ekonomického růstu energiemi a jeho vlivu na →

→ životní prostředí. Tento rys budoucího vývoje globalizačních procesů ve světové ekonomice se bude promítat do tlaku na změny specializačních profilů ekonomik (jak ekonomicky rozvinutých států, tak rozvojových států) a struktury vyráběné a spotřebované produkce zboží a služeb.

Vývoj globalizačních procesů ve světové ekonomice v nejbližších pětadvaceti letech bude ovlivňován uváděnými skupinami faktorů, které nesporně ovlivní pokles podílu ekonomicky rozvinutých států ve světové ekonomice ve prospěch států zařazovaných v současné době mezi státy rozvojové. Lze ale předpokládat, že Evropská unie si udrží (i za této situace) pozici největšího produkčního a obchodního bloku mezi ekonomicky rozvinutými státy (viz údaje v tabulce 2), a to za předpokladu změn paradigmat specializačních profilů ekonomik členských států odpovídajících prioritám strategie Evropa 2020 /2/.

4.1 Úloha států BRIC ve vývoji globalizačních procesů

Strategie ekonomického růstu EU-27 pro období do roku 2020 je orientována na podporu udržení a rozvíjení pozice tohoto integračního seskupení v globalizačních procesech důrazem na vytváření podmínek pro rozvíjení strategických partnerství s rozvíjejícími se ekonomikami a na transformaci specializačních profilů ekonomik členských států k produkci zboží a služeb, ve kterých mají EU-27 jako celek a jednotlivé členské státy dlouhodobě udržitelnou komparativní výhodu, zejména ve vazbě na rozvojové státy (/2/, /3/).

Analýzy v této souvislosti hodnotí význam růstového a spotřebního potenciálu ekonomik zařazených do tzv. skupiny BRIC (Brazílie, Rusko, Indie, Čína) pro vytváření významných impulsů pro ekonomický růst EU-27 (/10/, /18/).

Přestože v teritoriální struktuře zbožívého vývozu a dovozu EU-27 se udržuje rozhodující stabilizovaný podíl intra EU-27 obchodu (dosahující 67,4% v teritoriální struktuře vývozu a 62,8% v teritoriální struktuře dovozu), ve srovnání s podílem

Tabulka č. 2 » Podíl vybraných skupin států na světovém HDP a vývozu a dovozu zboží a služeb v roce 2008 (v %)

	HDP ^{a)}	Vývoz zboží a služeb ^{b)}	Dovoz zboží a služeb ^{b)}
Ekonomicky rozvinuté státy	54,7	60,6 ^{d)}	64,6 ^{d)}
v tom: EU-27	22,1	38,9 ^{d)}	39,4 ^{d)}
USA	20,7	9,4	13,3
Japonsko	6,4	4,4	4,5
Rozvojové státy	45,3	39,4	35,4
v tom: BRIC	22,6	13,5	11,6
v tom: Brazílie	2,9	1,2	1,2
Rusko	3,3	2,7	1,9
Indie	4,8	1,5	2,0
Čína	11,6	8,1	6,5

a) Na základě stálých cen a PPP

b) V běžných cenách a směnných kurzech

c) Obchod intra a extra EU-27

Pramen: European Economic Forecast — Spring 2010, European Economy, 2010, No. 2, EC, Luxembourg, 2010

ostatních teritorií mimo EU-27 na tocích zbožového vývozu a dovozu roste výrazně podíl států BRIC (viz údaje v tabulce 1).

Podíl této skupiny států na tocích zbožového obchodu EU-27 s oblastmi mimo EU-27 roste z 9,2% na 18,5% na tocích vývozu z EU-27 a ze 17,0% na 31,2% na tocích zbožového dovozu do EU-27 v období 2000–2008. Nejvýrazněji roste na

tenciál je dán nejen absorpční kapacitou pro PZI z podnikatelských subjektů členských států EU-27, ale i rostoucí kapacitou spotřebitelských trhů ve státech BRIC (jak trhů finální spotřeby obyvatel, tak investičního zboží). Rychle probíhající technická a technologická modernizace jejich ekonomik umožňuje členským státům EU-27 využít efekty z mezinárodní dělby práce s touto oblastí pro změ-

Na celkových objemech zahraničního obchodu EU-27 v období uplynulého desetiletí klesá podíl USA (z 9,0% na 6,2% u vývozu a ze 7,6% na 4,5% u dovozu) a Japonska (z 1,7% na 1,1% u vývozu a z 3,4% na 1,8% u dovozu). Na stabilizované úrovni se udržuje podíl ostatních částí světa (kolem 19% u vývozu i dovozu). Nárůst podílu skupiny států BRIC (Brazílie, Rusko, Indie, Čína) jak na zbožovém vývozu EU-27 (z 3,0% na 6,0%), tak na dovozu těchto států (z 6,3% na 11,6%) v období 2000–2008 ukazuje na rostoucí vliv mezinárodního obchodu s touto oblastí na specializační profil ekonomik EU-27.

tocích zbožového obchodu mimo EU-27 podíl Ruska (z 2,7% na 8,0% u vývozu a ze 6,2% na 11,3% u dovozu) a Číny (z 3,1% na 6,1% u vývozu a ze 7,3% na 15,9% u dovozu).

Hodnocení růstového potenciálu ekonomik této skupiny států a jejich úlohy v budoucím vývoji globalizačních procesů ve světové ekonomice ukazují na udržení a růst jejich pozice jak na světovém HDP, tak na tocích vývozu a dovozu zboží a služeb (viz údaje v tabulce 2). Tento závěr je potvrzen také relativně rychlým překonáním důsledků recese světové ekonomiky z období 2008–2010 ekonomikami těchto států (/15/, /16/).

Mezi státy BRIC existují sice značné rozdíly v parametrech jejich ekonomik (z hlediska rozměru jejich ekonomiky, dosaženého stupně ekonomického rozvoje, struktury jejich ekonomik a stupně zapojení do mezinárodní dělby práce apod.). Analýzy Evropské komise /10/ ale hodnotí velmi příznivě růstový potenciál jejich ekonomik z hlediska vazeb s ekonomikami členských států EU-27 v rámci změn v globalizačních procesech ve světové ekonomice v budoucím období. Jejich po-

ny specializačních profilů jejich ekonomik (nejen pro velké podnikatelské subjekty, ale také pro malé a střední podniky členských států) /10/.

4.2 Potenciální vítězové a poražení globalizačních procesů

Pro souhrnnou charakteristiku vnějších rámcových podmínek změn specializačního profilu ekonomik EU-27 včetně české ekonomiky (ovlivňovaných změnami ve vývojových trendech globalizačních procesů v budoucím období) je možné využít závěry analýzy možných vítězů a poražených (podnikatelských subjektů, jednotlivců) v ekonomikách OECD, resp. EU v jejich zapojení do těchto procesů /17/ (viz údaje v tabulce 3).

Vliv akcelerace globalizačních procesů ve světové ekonomice (jejich teritoriální a sektorové změny) a integrace „nových“ konkurentů (např. BRIC) do světové ekonomiky bude v nejbližších dvaceti až třiceti letech velmi výrazný. Efektivní reflexe jejich vlivu na vývoj dynamiky ekonomického růstu, produktivity práce, na využití potenciálu

→ **Tabulka č. 3 » Potenciální vítězové a poražení v zapojení ekonomik EU-27, resp. OECD do globalizačních procesů**

	Vítězové	Poražení
Podnikatelské subjekty	<p>Výrobci specializované produkce zpracovatelského průmyslu s vysokou přidanou hodnotou</p> <p>Poskytovatelé tržních služeb</p> <ul style="list-style-type: none"> • maloobchodní služby • zdravotní péče • služby vzdělávání • finanční služby schopné proniknout na trhy E-7^{a)} <p>Výroba a rozvod energií a zásobování vodou</p> <p>Audiovizuální společnosti</p> <p>Vlastníci globálních značek</p>	<p>Výrobci zpracovatelské produkce pro masový trh (s využitím jak nízké, tak vysoké technologie)</p> <p>Poskytovatelé finančních služeb s nízkou konkurenceschopností na domácím trhu a na trzích E-7^{a)}</p> <p>Subjekty s účastí na trzích rozvojových států bez vhodných vazeb na lokální partnery a s nízkou úrovní podnikatelské strategie</p>
Jednotlivci	<p>Globální hráči s vysokou manažerskou kvalifikací</p> <p>Poskytovatelé specifických osobních služeb s vysokou přidanou hodnotou (s kulturní bariérou na daném trhu pro pracovní síly imigrantů)</p> <p>Jednotlivci s multikulturní kvalifikací</p> <p>Spotřebitelé nízkonákladového dovozu</p>	<p>Pracovní síly se středně nízkou a nízkou kvalifikací v sektorech s tržní produkcí (včetně sektorů s možností offshoringu)</p> <p>Pracovní síly se středně nízkou a nízkou kvalifikací v sektorech s netržní produkcí s možností uplatnění imigračních pracovních sil</p>

a) BRIC + Indonésie, Mexiko, Turecko

Pramen: The World in 2050. How big will the major emerging market economies get and how can the OECD compete? Price-waterhouseCoopers, 2006

pracovních sil, na změny v globální lokalizaci průmyslových kapacit a na míru a strukturu zapojení členských států EU-27 (resp. OECD) do mezinárodní dělby práce bude záviset do značné míry na potřebných změnách specializačních profilů jejich ekonomik. Tyto změny musí podporovat využití přetrvávající komparativní (a konkurenční) výhody těchto ekonomik (nejen ekonomické, ale i sociální) vytvořené v předchozím vývoji (dosažený stupeň ekonomického a sociálního vývoje, vybavenost lidským kapitálem, podnikatelským know-how, jejich zapojení do toků produkce služeb, kapitálu, znalostí na světovém trhu apod.) /10/.

Závěry analýz předpokládají ztrátu pozice členských států EU-27 (resp. OECD) v masové produkci zpracovatelského průmyslu (v produkci náročné na nízké i vysoké technologie) na světových trzích (/10/, /17/, /19/, /20/, /21/, /22/). Poroste pozice rozvíjejících se států (rozvojových států), zejména BRIC, v důsledku jejich rostoucí konkurenceschopnosti v této produkci zpracovatelského průmyslu a v obchodovatelných službách.

I když si členské státy EU-27 (resp. OECD) udrží pozici na světových trzích v řadě produktů a specifických služeb, jejichž produkce je vázaná na specifické konkurenční výhody (patentované a intelektuální vlastnictví, know-how, pozici ve světových produkčních a odbytových sítích), bude udržení jejich pozice na těchto trzích stále výrazněji ovlivňováno soutěží s rozvojovými státy (a zvláště s BRIC).

Podle hodnocení výsledků analýzy z roku 2006 /17/ je možné zařadit mezi „vítězné“ podnikatelské subjekty výrobce specializované produkce zpracovatelského průmyslu s vysokou přidanou hodnotou, poskytovatele tržních služeb (řetězce maloobchodu, specifické finanční služby s vysokou konkurenceschopností na trzích rozvojových států, audiovizuální služby, poskytovatele služeb zdravotní péče a služeb v oblasti vzdělání), subjekty zajišťující výrobu a zásobování energiemi a vodou a vlastníci globální značky vyráběné produkce (viz údaje v tabulce 3).

Mezi „poražené“ podnikatelské subjekty se za-

řazují producenti zpracovatelské produkce pro masový trh (využívající jak nízké, tak vysoké technologie), poskytovatelé finančních služeb s nízkou konkurenceschopností na domácím trhu (EU-27, OECD) a s nízkou schopností proniknout na trhy rozvojových států a podnikatelské subjekty bez vazeb na vhodné lokální partnery na mezinárodních trzích (rozvojových států) a bez vhodné podnikatelské strategie pro udržení jejich produkce zboží a služeb na těchto trzích.

Do skupiny „vítězných“ jednotlivců (pracovních sil), kteří si udrželi pozici na světovém globalizovaném trhu, zařazuje tato analýza tzv. globální hráče s vysokou kvalifikací (v oblasti řízení podnikatelských aktivit), poskytovatele specifických osobních služeb (v oblastech na daných trzích, zejména s kulturní bariérou pracovních sil imigrantů), jednotlivce s multikulturní kvalifikací a spotřebitele nízkonákladového dovozu (viz údaje v tabulce 3).

Mezi „poražené“ jednotlivce (pracovní sílu) se zařazují ti se středně nízkou a nízkou kvalifikací v sektorech s tržní produkcí (zvláště v sektorech s možností transferu produkce do jiných oblastí světového trhu – offshoring) a v sektorech s netržní produkcí (netržních služeb) s možností uplatnění imigračních pracovních sil.

Také toto schematické rozčlenění budoucích „vítězů a poražených“ v zapojení podnikatelských subjektů a jednotlivců (pracovních sil) do globalizačních procesů ukazuje na nutnou reflexi těchto procesů ve změnách specializačních profilů ekonomik (jejich produkce) členských států EU-27 i na jejich reflexi v české ekonomice v budoucím období.

5. Vliv důsledků finanční a ekonomické krize

Důležité rámcové vnější podmínky budoucích potřebných změn paradigmat strukturálních doporučí ekonomik členských států EU-27 vytváří průběh, překonání a důsledky finanční a ekonomické krize z období 2007–2010, vzhledem k vazbám mezi dy-

namikou ekonomického růstu a strukturální transformací jejich ekonomik.

Analýzy Evropské komise upozorňují na možný vliv důsledků finanční a ekonomické krize (z období 2007–2010) na dynamiku růstového potenciálu HDP v členských státech EU-27 jak ve střednědobém, tak v dlouhodobém časovém horizontu (/2/, /5/, /16/).

Existuje značné riziko oslabení růstového potenciálu HDP, zejména v důsledku (/5/, /16/):

- nedostatku důvěry spotřebitelů a investorů v obnovení ekonomického růstu, který se promítne do odložení spotřebitelských výdajů a investic podnikatelských subjektů (zejména do inovačních aktivit);
- průběhu konsolidace bankovních sektorů v členských státech zasažených důsledky krize (v důsledku nutného odpisu toxických pohledávek), která se promítne do růstu kapitálových nákladů (také jako důsledek nutné rekapitalizace);
- omezení a zdražení půjček bankovního sektoru pro nebankovní sektory (např. přetrvávající restrikce úvěrů byla jedním z klíčových faktorů dlouhodobého prudkého poklesu dynamiky japonské ekonomiky v období devadesátých let a v desetiletí po roce 2000);
- přetrvávání vlivu očekávaného růstu rizika a kapitálových nákladů v podnikatelském sektoru;
- zpomalení růstu produktivity výrobních faktorů (v krátkodobém a střednědobém časovém horizontu) vyvolaného snížením investic do informačních a komunikačních technologií (ICT) a do výzkumu a vývoje. Odložení klíčových inovačních investic může mít trvalejší vliv na dynamiku produktivity práce a HDP;
- permanentní destrukce lidského kapitálu ovlivňované růstem míry dlouhodobé nezaměstnanosti v důsledku prodloužení období recese. Může se projevit tzv. „zpoždovací efekt“ (hysteresis effect) zhoršování kvality lidského kapitálu;
- růstu protekcionismu vyvolaného pokračováním vleklé recese světové ekonomiky. Tento →

→ faktor může ovlivňovat zejména členské státy EU s výraznou vývozní orientací.

Uvedené skupiny vlivů mohou ovlivňovat růstový potenciál ekonomik členských států EU-27 na počátku období po roce 2010 (tj. v nejbližších pěti až deseti letech).

V základní makroekonomické projekci vývoje ekonomik EU-27 (AWG) pro období do roku 2060 zpracované Evropskou komisí na jaře 2008 /5/ byl předpokládán vliv důsledků ekonomické krize (vzhledem ke značné nejistotě v časové délce poklesu ekonomické aktivity) promítnut do rozdílů v dynamice HDP (pomocí metody produkčních funkcí) na základě dvou scénářů možného vývoje, které mohou ovlivňovat jeho dynamiku výrazněji v nejbližších 5–10 letech (a tím i změny ve specializačních profilech ekonomik).

Za předpokladu dočasného zhoršení růstového potenciálu HDP členských států EU-27 byl aplikován scénář promarněného desetiletí a scénář udržitelného oživení.

Ve scénáři promarněného desetiletí se předpokládá návrat k dynamice produktivity práce prognózované podle základního scénáře AWG kolem roku 2020. Ve stejném období by měla být dosažena původně prognózovaná dynamika vstupu živé práce (celkového počtu odpracovaných hodin).

Také podle scénáře udržitelného oživení by měla být dosažena dynamika obou ukazatelů podle původního scénáře AWG v roce 2020.

Podle obou scénářů dočasného zhoršení růstového potenciálu HDP by se měla dynamika růstového potenciálu HDP snížit v období 2007–2013 v průměru EU-27 o 0,9 procentního bodu proti původní projekci AWG pro toto období.

Scénář pomalého ožívování předpokládá zpomalení dynamiky HDP a vstupů živé práce (počtu odpracovaných hodin) v období 2007–2013 podle předpovědi z ledna 2009 /23/ a v období 2014–2020 /5/. Vývoj obou ukazatelů bude ovlivňován předpokládaným zvýšením míry nezaměstnanosti o 1 procentní bod proti základní projekci AWG v období 2020–2060 a snížením průměrné roční

dynamiky produktivity práce o 0,25 p. b. proti původní projekci AWG ve stejném období.

Uvedené scénáře možného vlivu finanční a ekonomické krize se budou promítat do vývoje dosaženého stupně ekonomického rozvoje (resp. objemu vytvořeného bohatství) EU-27 jako celku měřeného úrovní HDP na obyvatele (ve srovnatelných cenách roku 2007, v EUR) – viz údaje v tabulce 4.

Podle scénáře udržitelného ožívování by měl být nepříznivý vliv finanční a ekonomické krize na vývoj ekonomiky EU-27 jako celku v období 2007–2025 překonán v období 2015–2020. Za tohoto předpokladu by dosažená úroveň HDP na obyvatele dosáhla shodné úrovně (35 053 EUR) jako podle základního scénáře AWG (při průměrné roční dynamice 1,9 % v období 2008–2025) – viz údaje v tabulce 4.

Ve variantě scénáře promarněného desetiletí (pomalé oživení) by se snížil objem HDP na obyvatele proti základní variantě AWG o 8 p. b., tj. na 32 249 EUR v roce 2025, při průměrné roční dynamice 1,4 % v období 2008–2025.

Varianta „permanentního šoku“, resp. trvalé ztráty, předpokládá snížení objemu HDP na obyvatele proti základní variantě AWG o 10 p. b., tj. na 31 548 EUR v roce 2025, při průměrné roční dynamice 1,3 % v období 2008–2025.

Dosud zpracované analýzy průběhu finanční a ekonomické krize globální ekonomiky a zvláště ekonomiky EU-27 se shodují v názoru, že krize nepředstavuje jen jednorázovou událost (/2/, str. 8). Řešení (ve vazbě na změny v globalizačních procesech, akceleraci tlaků na zdroje energie a surovin a stárnutí věkové struktury obyvatelstva, nejen v EU-27) bude vyžadovat realizaci priorit strategie transformace ekonomiky EU-27 podle záměrů strategie Evropa 2020 (/2/, /3/).

V období po nastartování a postupném obnovování dynamiky ekonomického růstu v členských státech EU-27 bude vyžadovat přechod k udržitelnému ekonomickému růstu přesun důrazu od fiskálních politik (stimulů) k politikám strukturálním, tj. k politikám podporujícím rozvoj infra-

Tabulka č. 4 » Varianty předpovědi vývoje HDP na obyvatele v EU-27 do roku 2025

Varianty projekce	HDP na obyvatele (v EUR) ^{a)}			Průměrná roční tempa vývoje HDP na obyvatele (v %) ^{a)}	
	2007 ^{b)}	2020	2025	2008–2020	2008–2025
Základní varianta projekce AWG	24 924	32 234	35 053	2,0	1,9
Udržitelné oživení	24 924	32 234	35 053	2,0	1,9
Pomalé oživení ^{c)}	24 924	29 655	32 249	1,3	1,4
Trvalá ztráta ^{d)}	24 924	29 010	31 548	1,2	1,3

a) V tržních cenách (2007)

b) Skutečnost

c) Tzv. ztracená dekáda = snížení objemu HDP na obyvatele proti základní variantě AWG o 8 % v roce 2020 a 2025

d) Trvalá ztráta (tzv. permanentní šok) = snížení objemu HDP na obyvatele proti základní variantě AWG o 10 % v roce 2020 a 2025

Pramen: Evropa 2020, Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění, KOM(2010) 2020 v konečném znění, EK, Brusel, 3. 3. 2010; 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060), Statistical Annex, European Economy, 2009, No. 2, EC, Brussels, 2009

struktury, začleňování nedostatečně využitých pracovních sil do trhů práce a rozvoj nových technologií /16/. Implementace těchto politik v Národních programech reforem členských států EU-27 bude rozhodující pro potřebné změny paradigmat specializačních profilů jejich ekonomik. Motorem obnovení udržitelného ekonomického růstu a odpovídající restrukturalizace ekonomik členských států EU-27 je sice podnikatelský sektor, ale komunitární a národní politiky (Národní programy reforem) musí k tomu vytvářet vhodné prostředí.

6. Vliv změn v organizaci výroby

Realizace tří základních vzájemně provázaných priorit strategie evropského sociálně tržního hospodářství pro 21. století /2/ (tj. ekonomický růst založený na znalostech a inovacích, méně náročný na zdroje a vytvářející podmínky pro vysokou zaměstnanost, která se bude promítat do růstu ekonomické, sociální a územní soudržnosti) a jejich reflexe ve změnách paradigmat specializačních profilů ekonomik členských států EU-27 bude vyžadovat změny v cílech a v organizaci podnikatelských aktivit a ve struktuře organizace výrobné produkce zboží a služeb v členských státech EU-27.

Na postupnou realizaci tohoto nového „modelu“ sociálně tržního systému orientují národní cíle Národních programů reforem a komunitární politiky jednotlivé směry Integrovaných směrů pro ekonomické politiky a politiky zaměstnanosti do roku 2020 /3/.

Změny paradigmat fungování ekonomik členských států, struktury jejich produkce a aktivit podnikatelských subjektů jsou orientovány na podporu využití znalostí (výzkumu, vývoje a inovací) jako rozhodujícího faktoru ekonomického růstu (Směr 4), na snižování jeho náročnosti na spotřebu energií a surovin (Směr 5) a na podporu vytváření prostředí pro efektivní fungování podnikatelských subjektů prosazujících „model“ jejich aktivit orientovaný na snižování spotřeby energií a surovin, na podporu společenské odpovědnosti subjektů jak vůči zaměstnancům, tak vůči spotřebitelům jejich produkce a na modernizaci jejich průmyslové základny (Směr 6).

Přechod k „novému“ modelu ekonomického růstu zvýrazní význam lidského kapitálu (tj. znalostí zpředmětněných v pracovní síle – Směry 8, 9) pro udržitelný ekonomický růst a pro sociální začleňování a růst životní úrovně obyvatel členských států (Směr 10).

Postupný přechod k alternativnímu modelu →

→ podnikatelských aktivit vyžaduje aplikaci tzv. holistického (celostního) přístupu k produkci zboží a služeb (/24/, /25/, /26/). Proti dosavadním „modelům“ podnikatelských aktivit orientovaným výrazněji na výrobu a prodej vyráběné produkce by měl tento alternativní model kombinovat ekonomické (tvorbu přidané hodnoty, HDP, dynamiku růstu), ekologické (efektivnost spotřeby přírodních zdrojů – energie a surovin, snižování znečišťování životního prostředí) a sociální (tvorbu pracovních míst) cíle.

Tento tzv. výkonnostní model (performance economy) na rozdíl od průmyslového modelu (industrial economy) nabízí odběratelům nejen výrobek, ale celý systém jeho využití /24/. Tento model je orientován na vytváření podmínek pro „zpětrhání“ vazeb mezi tvorbou přidané hodnoty (produkce) a přírodními zdroji (energiemi a surovinami), tj. vytváření podmínek pro udržitelný ekonomický růst. V tomto modelu produkce zboží a služeb je pracovní síla – lidský kapitál (znalosti) – nejen rozhodujícím růstovým obnovitelným faktorem, ale ústředním prvkem fungování společnosti jako uživatel vyráběné produkce zboží a služeb /27/.

Tento model orientuje aktivity podnikatelských subjektů na realizaci stěžejní iniciativy „Evropa méně náročná na zdroje“ strategie Evropa 2020 /2/, jejímž cílem je výrazné snížení náročnosti ekonomického růstu na zdroje a snižování produkce uhlíku zvýšením efektivity využití zdrojů (na jednotku hrubé přidané hodnoty – HPH, HDP, na jednotku užití pracovní síly), tj. snížení náročnosti ekonomického růstu na užití zdrojů a energií /24/.

Realizace tohoto modelu podnikatelských aktivit se bude promítat odpovídajícím způsobem do změn organizace výrobního a odbytového procesu a také do změn specializačního profilu ekonomik členských států EU-27.

Změny v organizaci výrobních procesů podnikatelských subjektů členských států EU (a OECD) se realizují posledních třicet až čtyřicet let přechodem od fordistického k postfordistickému modelu,

kteřý je výrazněji orientován na uspokojování diverzifikované poptávky a na rychlou odezvu na měnící se požadavky trhů a na užití produkce v průběhu její životnosti (/11/, /28/).

Z hlediska změn paradigmat specializačního profilu ekonomik členských států EU (a OECD) je klíčovou vnější rámcovou podmínkou potřebná (odpovídající) změna „modelu“ organizace podnikatelských aktivit (business models). Ovlivňuje jejich konkurenceschopnost, jelikož determinuje tvorbu výnosů (příjmů) firem integrací jejich výrobních systémů, pracovních sil a organizačních kompetencí.

Podle závěrů prognostických studií analyzujících rámcové podmínky změn paradigmat specializačních profilů ekonomik členských států EU-27 (a OECD) změny modelů organizace výroby zboží a služeb jsou charakterizovány pěti základními trendy (/30/, /31/):

- velké firmy (podnikatelské subjekty) uplatňují vertikální integraci organizace vzhledem k vytváření a řízení globálních sítí produkce a odbytu;
- roste význam služeb poskytovaných k vyráběným produktům;
- roste význam realokace a přesunu části výroby podnikatelských subjektů (jak uvnitř států, tak mezi státy);
- roste difúze intelektuálního vlastnictví firem (jak uvnitř států, tak mezi státy);
- roste pozice malých a středních podniků soutěžících v sítích výrobců (zejména na trzích s produkcí zpracovatelského průmyslu).

Uvedené modely organizace výroby (a odbytu) pro budoucí období, které se realizují již v současném období, využívají zrychlujícího se vytváření výrobních a odbytových sítí, do kterých jsou zapojeny podnikatelské subjekty v tradičních i nových rychle se rozvíjejících odvětvích. Využití tohoto jejich zapojení je významným prvkem vytváření podmínek pro růst produktivity práce jako rozhodujícího faktoru udržení konkurenční výhody producentů zboží a služeb.

Vedle intenzivního využití zapojování podnikatelských subjektů (odvětví) do výrobních a odbytových sítí je organizace jejich výroby ovlivňována skupinami specifických faktorů (/32/, /33/, /34/, /35/):

- rostoucí význam využití sítě subdodavatelů, tj. změna systému výroby od produkce konečného výrobku v jednom podnikatelském subjektu k využití sítě subdodavatelů na produkci dílčích částí produktu. Tento trend umožňuje zapojení malých a středních podniků do globálních sítí producentů finálních výrobků;
- masové využití systému výroby produktů podle specifických požadavků zákazníků. Tento poptávkově orientovaný systém výroby rychle reagující na poptávku trhů umožňuje snížení provozního kapitálu. Vyžaduje propojení služeb spojených s údržbou výrobků pro dobu jejich životnosti;
- rostoucí význam vazeb mezi výrobcem a spotřebitelem prostřednictvím těchto postprodukčních služeb umožňuje zrychlit inovační proces produktů podle požadavků trhu a tím vytváří významnou inovační konkurenceschopnost. Růst nabídky těchto služeb pro vyráběnou produkci bude ovlivňovat vývoj zaměstnanosti (pokles) ve zpracovatelských odvětvích v důsledku růstu podílu externích poskytovatelů těchto služeb (tj. růst podílu zaměstnanosti ve specifických tržních službách);
- změna vazeb spolupráce a konkurence v rámci zapojení do propojených sítí výrobců, subdodavatelů, zákazníků, vysokých škol, výzkumných institucí, tj. růst sdílených aktivit subjektů účastnících se na vývoji, výrobě a spotřebě produkce;
- rostoucí význam ICT v síťových vazbách výrobců, subdodavatelů a zákazníků bude nahrazovat personální vazby při řízení těchto sítí. Bude se realizovat tzv. virtuální továrna (výrobce);
- rostoucí důraz vazeb udržitelnosti specializačních profilů ekonomik a fungování podnikatelských subjektů (specializace jejich výroby)

a udržitelnosti životního prostředí (snížování spotřeby energií a surovin na jednotku vyráběné produkce a užití pracovních sil, tj. na jednotku přidané hodnoty, HDP a odpracovaného času).

Do změn organizace výrobního procesu podnikatelských subjektů členských států EU-27 se promítá stále výrazněji vliv internacionalizace (a globalizace) výrobních zdrojů. Tento trend se realizuje vydělováním části jejich produkce smluvně do jiných podnikatelských subjektů (outsourcing), resp. do jiných lokalizací téhož podnikatelského subjektu v rámci ekonomiky daného státu (insourcing), resp. v zahraničí (offshoring). Tyto procesy vytvářejí významné rámcové podmínky změn specializačních profilů ekonomik a efektivnosti jejich fungování v jednotlivých státech (/36/, /37/, /38/).

Výrazné změny v organizaci výroby a distribuce výsledků fungování podnikatelských subjektů jejich rostoucím zapojením do internacionalizačních a globalizačních procesů jsou ovlivňovány rostoucí možností rozčlenění výrobních procesů do dílčích komponentů (fází) (/19/, /36/).

Současný vývoj výrobních technologií umožňující výrazné snižování komunikačních a dopravních nákladů, monitorování, řízení a kontrolu výrobních procesů vytváří podmínky pro jejich prostorové rozčlenění i v globálním měřítku. Zvláště uplatnění ICT zvyšuje možnost prostorové lokalizace a internacionalizace produkce v odvětvích zpracovatelského průmyslu a v tržních službách, ale i pracovních sil (lidského kapitálu).

Hlavním podnětem pro mezinárodní realokaci produkce podnikatelských subjektů jsou (vedle přiblížení ke spotřebitelskému trhu) nižší výrobní náklady /39/. Klíčovými jsou v této souvislosti tzv. integrální výrobní náklady na místě, kam je přesouvána produkce daného podnikatelského subjektu. Zahrnují náklady na energii, dopravu a ostatní náklady. Vzhledem k relativnímu vývoji cen a poklesu obsahu živé práce ve vyráběné produkci hrají také významnou úlohu náklady na pracovní sílu v delším časovém období. Podle odhadu (z polovi



→ ny desetiletí 2000–2010) přesun výrobních kapacit do zahraničí (tzv. offshoring) ovlivňoval 19,2% pracovních sil v EU-15 a 18,1% v USA (většinou vysoce kvalifikovaných pracovních sil /37/).

Vzhledem k rostoucímu podílu produkce českých podnikatelských subjektů pod zahraniční

kontrolou budou uváděné změny vnějších rámcových podmínek změn paradigmat specializačních profilů ekonomik členských států EU-27 vyžadovat odpovídající reflexi ve vnitřních rámcových podmínkách změn paradigmat struktury české ekonomiky.

LITERATURA A PRAMENY

- /1/ Zeman, K.: *Reflexe změn paradigmat specializačních profilů ekonomiky členských států EU v české ekonomice (srovnávací analýza)*. Výzkumná studie, Institut evropské integrace, NEWTON College, a. s., 2010
- /2/ *Evropa 2020. Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění*. KOM(2010) 2020 v konečném znění, EK, Brusel, 3. 3. 2010
- /3/ *Europe 2020 Integrated guidelines for the economic and employment policies of the Member States. Part I and Part II*. COM(2010) 193 final, SEC(2010) 488 final, EC, Brussels, 27. 4. 2010
- /4/ *2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060). Statistical Annex*. European Economy, 2009, No. 2, EC, Brussels, 2009
- /5/ *2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060)*. European Economy, 2009, No. 2, EC, Brussels, 2009
- /6/ *Demography Report 2008: Meeting Social Needs in an Ageing Society. Full Report plus Annexes*. SEC(2008) 2911, EC, Brussels, 2008
- /7/ *Sustainable development indicators. Theme 6: Climate change and energy*. Eurostat, 20. 11. 2008
- /8/ *Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2008–2010)*. COM(2007) 803 final, EC, Brussels, 11. 12. 2007
- /9/ *Pozice ČR k projednávané strategii Evropa 2020*. Vláda ČR, Praha, 18. 2. 2010
- /10/ *European Competitiveness Report 2009*. SEC(2009) 1657 final, EC, Brussels, 1. 12. 2009
- /11/ Zeman, K.: *Investice do vytváření lidského kapitálu v České republice v mezinárodním srovnání*. Scientia et Societas, 2008, roč. IV, č. 4, s. 90–112, ISSN 1801-7118
- /12/ *European Economic Forecast – Spring 2010. Statistical Annex*. European Economy, 2010, No. 2, EC, Luxembourg, 2010
- /13/ *World Investment Prospects Survey 2008–2010*. UNCTAD, New York and Geneva, 2008
- /14/ *Global Economic Prospects. Managing the Next Wave of Globalization*. World Bank, Washington, D. C., 2007
- /15/ *European Economic Forecast – Spring 2010*. European Economy, 2010, No. 2, EC, Luxembourg, 2010
- /16/ *Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses*. European Economy, 2009, No. 7
- /17/ *The World in 2050. How big will the major emerging market economies get and how can the OECD compete?* PricewaterhouseCoopers, 2006
- /18/ *EU and BRICs: Challenges and opportunities for European competitiveness and cooperation*. EC, Luxembourg, 2009
- /19/ van der Zee, F., Brandes, F.: *Manufacturing Futures for Europe – A Survey of the Literature*. TNO, the Netherlands, 24 May 2007
- /20/ Brandes, F., Lejour, A., Verweij, G., van der Zee, F.: *The Future of Manufacturing in Europe*. Final report, CPB, TNO, the Netherlands, 26 June 2007
- /21/ Peneder, M. (ed.): *Sectoral Growth Drivers and Competitiveness in the European Union*. EC, Luxembourg, 2009

- /22/ *EU Industrial Structure 2009. Performance and competitiveness*. EC, Luxembourg, 2009
- /23/ *Interim Forecast – January 2009*. EC, Brussels, 2009
- /24/ Stahel, W. R.: *The Performance Economy*. Palgrave Macmillan, London, 2010
- /25/ *Risk Management*. No. 47, May 2010, The Geneva Association Information Newsletter
- /26/ Stahel, W. R.: *Global Change, Acts of God, Acts of Man, Acts of Nature and Systemic Risks*. In: *Risk Management*, No. 47, May 2010, The Geneva Association Information Newsletter
- /27/ Becker, G. at *St. Gallen Symposium, 1 June 2007*. In: *NZZ*, No. 1215, 21 June 2007
- /28/ *The emergence of a new production model*. In: *Employment in Europe 2007*. EC, Brussels, October 2007
- /29/ Osterwalder, A., Pigneur, Y., Tucci, C. L.: *Clarifying Business Models: Origins, Present, and Future of the Concept*. In: *Communications of the Association for Information Systems*, Vol. 15, 2005
- /30/ *ManuFuture: Strategic research agenda assuming the future of manufacturing in Europe*. Report on the High Level Group, EC, Brussels, June 2006
- /31/ *ManuFuture: Strategic research agenda assuming the future of manufacturing in Europe*. Report on the High Level Group, EC, Brussels, September 2006
- /32/ *The Future of Manufacturing in Europe 2015-2020. The Challenge for Sustainability*. EC, Brussels, 2003
- /33/ *Behavior and Results of Top U. S. Manufacturing Firms*. SRI International, June 30, 2004
- /34/ *Advanced Technology and the Future of U. S. Manufacturing*. SRI International, April 2004
- /35/ *Manufacturing Visions. Policy Summary and Recommendations*. ManVis Report No. 6, Karlsruhe, 2005
- /36/ *Potential Offshoring of ICT-Intensive Using Occupations*. OECD, Paris, 2005
- /37/ *The Share of Employment Potentially Affected by Offshoring – an Empirical Investigation*. OECD, Paris, 2006
- /38/ Olsen, K. B.: *Productivity Impacts of Offshoring and Outsourcing: A Review*. STI Working Paper 2006/1, OECD, Paris, 2006
- /39/ *The future of European manufacturing*. KPMG, 2004
- /40/ Zeman, K.: *Změny specializačních profilů ekonomik a faktorů ovlivňujících sociální systémy v zemích EU*. *Scientia et Societas*, 2010, roč. VI, č. 2, s. 132-162, ISSN 1801-7118
- /41/ *Datové základny ČSÚ*. Český statistický úřad, Praha, 2. 12. 2009
- /42/ *Project Europe 2030. Challenges and Opportunities*. A report to the European Council by the Reflecti-on Group on the Future of the EU 2030, EC, Brussels, May 2010

KLÍČOVÁ SLOVA

globalizace, integrace, specializační profil ekonomiky, strategie Evropa 2020, Integrované směry, finanční a ekonomická krize

ABSTRACT

The article summarizes the results of the comparative analysis of the basic international framework for paradigmatic changes in the Czech economy structure according to the national priorities of the Europe 2020 Strategy realization. In the first part the possible influences of the Europe 2020 Strategy priorities on the sectoral specialization in the economy are identified. In the second part the challenges of the coming globalization, the changes in the production systems (influenced by research and development absorption) and economic crisis responses on the future Czech economy specialization profile are characterized.



→ **KEYWORDS**

globalization, integration, specialization profile of economy, Europe 2020 Strategy, Integrated Guidelines, financial and economic crisis

JEL CLASSIFICATION

E23, E24, F02, F14, F15, L23



Komparativní hodnocení projektů Regionálních operačních programů Střední Čechy, Jihovýchod a Moravskoslezsko

- RNDr. Oldřich Hájek, Ph.D., Ing. Petr Zahradník, MSc., Mgr. Jiří Novosák, Ph.D.,
Ing. Lenka Smékalová, Ing. Milan Škarka » Ústav veřejné správy, regionálního rozvoje a práva,
Fakulta managementu a ekonomiky, Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně¹

* 1. Úvod

Vyvážený rozvoj regionů patří k množině cílů deklarovaných ve strategických dokumentech rozvoje krajů České republiky. Tento cíl je rovněž sledován Evropskou unií v rámci formulace její kohezní politiky. Implementace finančních nástrojů kohezní politiky je tradičně založena na principu programování a realizována prostřednictvím množiny koncepčních dokumentů označovaných jako operační programy. V programovém období 2007–2013 je v případě České republiky tato množina tvořena osmi tematickými operačními programy, sedmi regionálními operačními programy, devíti operačními programy cíle Evropská územní spolupráce a dvěma operačními programy určenými pro Prahu. S ohledem na celkovou alokaci finančních prostředků kohezní politiky určených pro Českou republiku, která v období 2007–2013 dosahuje výše 26,7 mld. EUR, se finanční prostředky kohezní politiky staly mocným nástrojem rozvoje krajů České republiky, přičemž institucionálně mají ke krajské úrovni nejbližší regionální operační programy.

Hlavním cílem tohoto článku je zhodnocení základních charakteristik projektů podpořených v rámci regionálních operačních programů vybra-

ných regionů soudržnosti, a to v kontextu tradičního prostorového cíle regionální politiky přispívat k vyváženému rozvoji regionů. Do skupiny analyzovaných programů byly zařazeny Regionální operační program Střední Čechy (dále jen ROP Střední Čechy), Regionální operační program Moravskoslezsko (dále jen ROP Moravskoslezsko) a Regionální operační program Jihovýchod (dále jen ROP Jihovýchod). Výzkumná otázka se následně ptá, zda alokace finančních prostředků jednotlivých programů v absolutním a relativním vyjádření směřuje spíše do jádrových, či spíše do periferních částí sledovaných regionů soudržnosti České republiky, a to v kontextu vymezení zaostávajících oblastí České republiky v národních a krajských koncepčních rozvojových dokumentech.

Naše hypotéza předpokládá víceméně ambivalentní odpověď, kdy preferovány jsou jádrové části krajů s výrazně vyšší absorpční kapacitou s tendencemi vyrovnávat prostorové disparity v určitých tematických segmentech. Vedle toho předpokládáme zásadní vliv sídelní struktury jednotlivých krajů s vyšším vlivem dominantního postavení Brna jako jádrové oblasti Jihomoravského kraje než Ostravy v případě silně urbanizovaného Moravskoslezského kraje. Otázkou v tomto směru zů-



¹ Tento článek byl zpracován jako výstup projektu financovaného Interní grantovou agenturou UTB ve Zlíně č. IGA/50/FaME/11/A „Analýza naplňování konvergenčního cíle kohezní politiky v ČR v programovém období 2007–2013“.

- stává role Prahy, nezařazené do cíle Konvergence programového období 2007–2013, vůči Středočeskému kraji a prostorová distribuce projektů podpořených z ROP Jihovýchod v případě venkovského charakteru Kraje Vysočina.

Článek je strukturován následujícím způsobem. Druhá kapitola představuje problematiku prostorových disparit v české regionální politice. Třetí kapitola sumarizuje hlavní metodologické aspekty hodnocení projektů sledovaných programů. Čtvrtá, pátá a šestá kapitola uvádí hlavní poznatky dílčích analýz ROP Střední Čechy, ROP Moravskoslezsko a ROP Jihovýchod. Sedmá kapitola syntetizuje poznatky předchozích tří kapitol a celý článek uzavírá shrnutím hlavních poznatků.

2. Zasažení prostorových disparit v české regionální politice

Prostorové disparity představují jeden z faktorů, které ovlivnily vývoj regionální politiky České republiky po roce 1989. První polovina 90. let 20. století je spojována s obsahově i velikostně centralizovanou podobou české regionální politiky (viz např. Baun, Marek 2002), před níž byla preferována odvětvová hospodářská politika. Poznamenáme, že za hlavní nástroj omezené regionální politiky této doby lze označit podporu malého a středního podnikání v hospodářsky problémových regionech na úrovni okresů, ovšem bez zohlednění širších rozvojových souvislostí (Blažek 2003, Baun, Marek 2002, Skokan 2003). Marek, Baun (2002), Skokan (2003), Bache (2010) vysvětlují tuto skutečnost vedle tehdy převažujících neoliberalních politických přístupů k ekonomickému rozvoji právě nízkou úrovní prostorových disparit počátku transformačního období. Není proto překvapením, že rostoucí intenzita prostorových disparit v České republice spojená mimo jiné se strukturálními problémy tradičních průmyslových regionů se stala, spolu s iniciací vyjednávacího procesu o přistoupení České republiky do Evropské unie, stimulem tvorby moderní české regionální politiky. Zásadní v kontextu evropské dimenze

české regionální politiky je přitom tvrzení primárního práva Evropské unie, že pro dosažení podpory harmonického vývoje a posilování hospodářské, sociální a územní soudržnosti (koheze) se Evropská unie zaměřuje na snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje různých regionů a na snížení zaostalosti nejvíce znevýhodněných regionů (viz např. Hájek, Novosák 2010).

Na pozadí výše uvedeného vývoje byly postupně přijímány základní legislativní a koncepční nástroje české regionální politiky po roce 1989. Zásady regionální politiky schválené usnesením vlády České republiky v roce 1998 lze označit za jeden ze základních stavebních kamenů v tomto směru. Ve svém obsahu zásady formulovaly základní pravidla české regionální politiky, která byla definována jako koncepční a výkonná činnost státu a regionálních orgánů, jejímž cílem je přispívat k harmonickému a vyváženému rozvoji regionů, snižovat rozdíly mezi úrovněmi rozvoje jednotlivých regionů a podporovat hospodářský a sociální rozvoj jednotlivých regionů, zejména pokud jde o aktivaci jejich nedostatečně využívaného hospodářského a sociálního potenciálu (viz např. Skokan 2003). Problematika prostorových disparit se takto stala jedním z hlavních motivů české regionální politiky a dále byla rozvedena vymezením speciálně podporovaných území, ať již v rámci Zákona o podpoře regionálního rozvoje v podobě typologie těchto území, nebo v rámci Strategii regionálního rozvoje České republiky v podobě určení konkrétních regionů s tzv. soustředěnou podporou státu (viz např. Hájek, Novosák 2010). Poznamenáme, že v rámci sledovaných regionů soudržnosti patří mezi dlouhodobě problémové zejména okresy Bruntál a Karviná v Moravskoslezském kraji, respektive Hodonín a Znojmo v kraji Jihomoravském (viz např. MMR 2006).

Vedle národní Strategie regionálního rozvoje byla problematika prostorových disparit zohledněna rovněž v krajských koncepčních rozvojových dokumentech. Situace v případě čtyř krajů tvořících zájmové území tohoto článku je následující. Strategie rozvoje Jihomoravského kraje zohledňu-

je prostorové disparity v rámci vymezení území vhodných k soustředěné pozornosti regionální politiky, a to jednak z hlediska socioekonomických ukazatelů a jednak z hlediska ukazatelů zemědělství a venkova. Na tomto základě jsou vymezeny na úrovni obcí tři relativně zaostávající části kraje na Blanensku, Znojemsku a Hodonínsku (GAREP 2006). Popsaný stav je přitom víceméně zachován i v navazujícím koncepčním dokumentu, Programu rozvoje Jihomoravského kraje 2010–2013 (Jihomoravský kraj 2010). Strategie rozvoje Moravskoslezského kraje na léta 2009–2016 zmiňuje zajištění rovnoměrnějšího rozvoje kraje ve všech jeho částech přímo mezi specifickými strategickými cíli dokumentu (Moravskoslezský kraj 2008). Jedna z navazujících studií v této oblasti identifikovala na bázi agregace hodnot několika dílčích kritérií 7 socioekonomicky znevýhodněných oblastí, které jsou lokalizovány v nejvíce periferních oblastech Jeseníků a Beskyd na jedné straně a na Karvinsku na straně druhé (ARR 2010). Na rozdíl od Jihomoravského a Moravskoslezského kraje je problematika prostorových disparit uchopena jen okrajově v rámci hlavního koncepčního rozvojového dokumentu zbývajících dvou sledovaných krajů, Kraje Vysočina a Středočeského kraje.

Výše popsaný vývoj ukázal na význam problematiky prostorových disparit v rozvojových koncepčních dokumentech České republiky, a to na národní i krajské úrovni. S ohledem na objem disponibilních prostředků představují regionální operační programy jeden z nejdůležitějších nástrojů, jak rozvoj regionů České republiky ovlivnit, a to v rámci rozhodovacího procesu přímo na úrovni krajů. Obraťme proto nyní pozornost na hodnocení vybraných atributů projektů ROP Střední Čechy, ROP Moravskoslezsko a ROP Jihovýchod.

3. Metodologie

Metodologické zpracování dat vychází z databáze projektů operačních programů České republiky pod správou Centra regionálního rozvoje České republiky. Na bázi této datové základny byla vytvořena datová matice projektů sledovaných regionálních operačních programů bez ohledu na stav jejich realizace. Datová matice tak v řádcích obsahuje jednotlivé projekty a ve sloupcích vstupní atributy těchto projektů, které zahrnují:

- název a popis projektu,
- název regionálního operačního programu podpory,

Tabulka č. 1 » Sledované atributy projektů a jejich možné hodnoty

Atribut	Možné hodnoty
Tematické zaměření	Cestovní ruch; doprava; jiná občanská vybavenost; sociální a zdravotní služby; školství; technická pomoc; veřejná prostranství a demolice
Typ žadatele	Další (kvazi)veřejné instituce (např. příspěvkové organizace kraje či obce, subjekty založené krajem či obcí a další) či neveřejné instituce bez vlastního finančního příspěvku (tj. projekt financován plně z veřejných zdrojů) Kraj a Regionální rada Mikroregion Neveřejné instituce s vlastním finančním příspěvkem Obec Veřejné školské zařízení
Sídlo žadatele	Obec; správní obvod obce s rozšířenou působností
Finanční alokace	Hodnota v absolutním vyjádření a v relativním vyjádření na 1 obyvatele (počet obyvatel k začátku roku 2010 podle dat ČSÚ)



→ **Tabulka č. 2** » Rozložení finanční alokace z evropských a národních veřejných zdrojů mezi prioritní osy ROP Střední Čechy

	Podíl na alokované částce (v %)
Prioritní osa 1 — Doprava	39
Prioritní osa 2 — Cestovní ruch	15
Prioritní osa 3 — Integrovaný rozvoj území	43
Prioritní osa 4 — Technická pomoc	3

Pramen: RR RS Střední Čechy (2010)

Tabulka č. 3 » Podíl typů tematického zaměření na počtu schválených projektů ROP Střední Čechy a na alokované částce ze zdrojů Evropské unie

Tematické zaměření	Podíl na počtu projektů (v %)	Podíl na alokované částce (v %)
Cestovní ruch	10	9
Doprava	19	33
Jiná občanská vybavenost	12	6
Sociální a zdravotní služby	11	17
Školství	24	17
Technická pomoc	12	4
Veřejná prostranství a demolice	11	13

Pramen: Vlastní zpracování podle databáze Centra regionálního rozvoje

Tabulka č. 4 » Podíl typů žadatelů na počtu schválených projektů ROP Střední Čechy a na alokované částce ze zdrojů Evropské unie

Typ žadatele	Podíl na počtu projektů (v %)	Podíl na alokované částce (v %)
Další (kvazi)veřejné instituce či neveřejné instituce bez vlastního finančního příspěvku	8	17
Kraj a Regionální rada	23	31
Mikroregion	2	2
Neveřejné instituce s vlastním finančním příspěvkem	9	7
Obec	55	42
Veřejné školské zařízení	3	2

Pramen: Vlastní zpracování podle databáze Centra regionálního rozvoje

Tabulka č. 5 » Podíl typů žadatelů na struktuře tematického zaměření projektů ROP Střední Čechy vzhledem k počtu projektů (první číslo v %) a alokace finančních prostředků z Evropské unie (druhé číslo v %)

Typ žadatele	1	2	3	4	5	6	7
Další (kvazi)veřejné instituce či neveřejné instituce bez vlastního finančního příspěvku	17/11	2/1	0/0	53/87	2/2	0/0	0/0
Kraj a regionální rada	6/4	54/80	0/0	0/0	1/1	91/90	0/0
Mikroregion	8/3	6/4	2/4	0/0	0/0	0/0	0/0
Neveřejné instituce s vlastním finančním příspěvkem	35/50	0/0	13/4	33/9	3/1	0/0	0/0
Obec	33/33	38/15	86/92	14/3	83/87	9/10	100/100
Veřejné školské zařízení	0/0	0/0	0/0	0/0	11/9	0/0	0/0
Celkem	100/100	100/100	100/100	100/100	100/100	100/100	100/100

Pozn.: 1 — cestovní ruch, 2 — doprava, 3 — jiná občanská vybavenost, 4 — sociální a zdravotní služby, 5 — školství, 6 — technická pomoc, 7 — veřejná prostranství a demolice

Pramen: Vlastní zpracování podle databáze Centra regionálního rozvoje

- prioritu a opatření příslušného regionálního operačního programu,
- název žadatele,
- výši rozpočtu projektu včetně dekompozice na evropskou a národní složku financování.

Pro potřeby vlastní analýzy byla množina sledovaných atributů doplněna jednak o prostorový aspekt obce sídla žadatele včetně přiřazení příslušného správního obvodu obce s rozšířenou působností, kam obec administrativně spadá, a jednak o typ žadatele. Vedle toho byly informace o popisu, prioritě a opatření reklasifikovány do proměnné tematického zaměření projektu. Tabulka 1 představuje analyzované atributy projektů sledovaných operačních programů včetně hodnot, jichž mohou nabývat. Vlastní vyhodnocení je založeno na základních metodách deskriptivní statistiky s využitím ukazatelů středních hodnot a variability dat pro data metrické povahy, respektive analýzu četností pro data nominální či ordinální povahy. Prostorové souvislosti jsou znázorněny kartograficky v prostředí GIS.

4. Analýza projektů ROP Střední Čechy

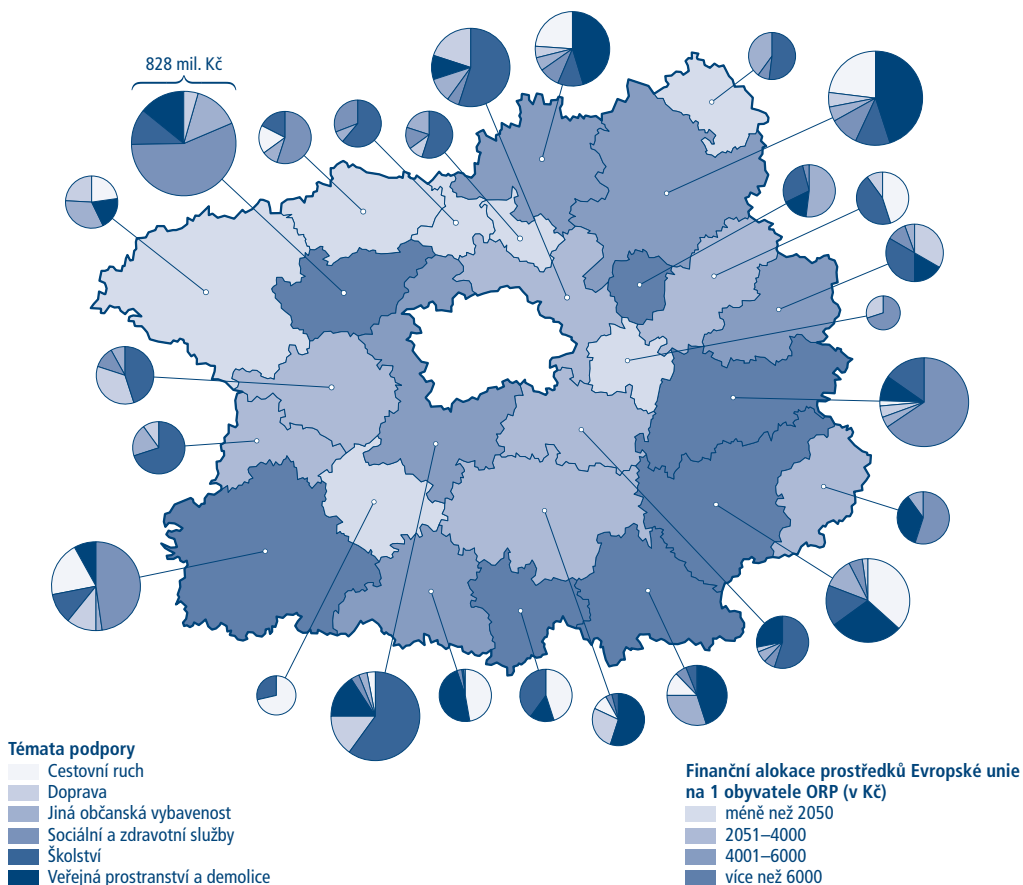
ROP Střední Čechy představuje základní programový dokument pro financování projektů v gesci regionu soudržnosti Střední Čechy, který prostorově odpovídá území Středočeského kraje. Na základě analýzy slabých a silných stránek Středočeského kraje byly v rámci ROP Střední Čechy definovány 4 prioritní osy zaměřené na témata dopravy (prioritní osa 1), cestovního ruchu (prioritní osa 2), integrovaného rozvoje území se zahrnutím řady dílčích tematických podoblastí (prioritní osa 3) a na technickou pomoc pro realizaci ROP Střední Čechy (prioritní osa 4). K realizaci specifických cílů jednotlivých prioritních os ROP Střední Čechy bylo v programovém období 2007–2013 alokováno více než 559 mil. EUR jako příspěvek Evropského fondu regionálního rozvoje s dalšími více než 98 mil. EUR národních veřejných zdrojů (RR RS Střední Čechy 2007). Rozdělení celkové alokované částky mezi jednotlivé prioritní osy je zachyceno v tabulce 2. V dalším textu jsou blíže analyzovány projek-

→ ty v různém stupni rozpracovanosti, které byly schváleny pro podporu z ROP Střední Čechy a které byly v půlce dubna 2011 evidovány v databázi Centra regionálního rozvoje. Takto do analýzy vstoupilo celkem 458 projektů s agregovaným rozpočtem 11,7 mld. Kč, z čehož 8,2 mld. Kč (tj. zhruba 339 mil. EUR) připadalo na finanční příspěvek ze strukturálních fondů Evropské unie.

První krok analýzy projektů ROP Střední Čechy se zaměřil na hodnocení struktury jejich tematic-

kého zaměření, a to jednak vzhledem k počtu projektů a jednak vzhledem k finanční alokaci prostředků Evropské unie. Tabulka 3 shrnuje hlavní poznatky v tomto směru, kdy nejvyšší počet projektů směřuje do oblasti školství, zatímco nejvyšší podíl finanční alokace do oblasti dopravy. Tabulka rovněž umožňuje identifikovat témata, u nichž je relativní finanční náročnost ve struktuře sledovaných projektů vyšší než relativní počet takových projektů a naopak. Takto k první skupině témat pa-

Obrázek č. 1 » Prostorové rozložení sídel žadatelů projektů ROP Střední Čechy vzhledem k finanční alokaci prostředků Evropské unie a podle správních obvodů obcí s rozšířenou působností regionu soudržnosti Střední Čechy



Pozn.: V obrázku není zastoupeno poněkud specifické téma technická pomoc.
Pramen: Vlastní zpracování podle databáze Centra regionálního rozvoje

tří zejména doprava a sociální a zdravotní služby, respektive ke druhé skupině školství a jiná občanská vybavenost.

Druhý krok analýzy se věnoval hodnocení struktury počtu projektů a finanční alokace prostředků Evropské unie podle typu žadatele. Tabulka 4 ukazuje na dominantní podíl (kvazi)veřejných institucí, které spolu s neveřejnými institucemi bez vlastního finančního vkladu do projektu jsou žadatelem v případě 91 % projektů s 93% podílem na celkovém objemu alokovaných finančních prostředků Evropské unie. Z hlediska počtu projektů vykazují nejvyšší podíl na celkovém počtu žadatelů obce, což platí i v případě celkové finanční alokace prostředků Evropské unie. Za pozornost rovněž stojí relativně vysoký podíl žadatelů krajské úrovně veřejné správy a kategorie další (kvazi)veřejné instituce či neveřejné instituce bez vlastního finančního příspěvku vzhledem k finanční alokaci prostředků Evropské unie. Takto platí, že krajská úroveň veřejného sektoru a další (kvazi)veřejné instituce či neveřejné instituce bez vlastního finančního příspěvku realizují relativně menší počet finančně náročnějších projektů, zatímco v případě obcí je tomu naopak.

Tabulka 5 rozšiřuje uvedený poznatek ve směru vztahů typů žadatelů a tematického zaměření projektů. Z tabulky je zřejmé vysvětlení disproporce podílů krajských institucí veřejného sektoru na počtu projektů, respektive finanční alokaci na bázi finančně náročných krajských projektů v oblasti dopravy. V případě kategorie žadatelů další (kvazi)veřejné instituce či neveřejné instituce bez vlastního finančního příspěvku je tato skutečnost způsobena projekty v oblasti zdravotnických služeb. Současně je patrný poměrně silný vztah tematických oblastí vzhledem k typickému typu žadatele, a to zejména v případě témat veřejná prostranství, školství a jiná občanská vybavenost, která jsou spojena s obcemi v roli žadatelů. Poznamenejme, že nejvyšší diverzifikace typů žadatele je spojena s tématem cestovní ruch, kde je možné identifikovat rovněž nejčastější zastoupení neveřejných institucí s vlastním finančním příspěvkem.

Konečně třetí krok analýzy se zaměřil na prostorové souvislosti projektů ROP Střední Čechy, a to na základě sídla žadatele. Obrázek 1 znázorňuje prostorový vzor rozložení sídel žadatelů projektů ROP Střední Čechy, a to vzhledem k finanční alokaci prostředků Evropské unie a podle správních obvodů obcí s rozšířenou působností. Hlavní poznatky v tomto směru naznačují:

- Nejvyšší objem finančních prostředků Evropské unie je alokovan žadatelům se sídlem ve správním obvodu obce s rozšířenou působností Kladno, přičemž za pozornost stojí ta skutečnost, že rozložení absolutních hodnot finanční podpory z prostředků Evropské unie vykazuje relativně rovnoměrnou podobu.
- V rámci relativního srovnání s přepočtem na 1 obyvatele vykazuje nejvyšší hodnoty správní obvod obce s rozšířenou působností Kutná Hora (7976 Kč), následovaný správními obvody obcí s rozšířenou působností Vlašim (7935 Kč), Votice (7514 Kč) a Příbram (6991 Kč). Prostorové rozložení tohoto ukazatele současně ukazuje na shluk správních obvodů obcí s rozšířenou působností s nejvyššími hodnotami ukazatele v jihovýchodní části regionu soudržnosti a naopak s nejnižšími hodnotami v severozápadní části.
- Z tematického hlediska není patrný jednoznačný prostorový vzor rozložení sídel žadatelů projektů ROP Střední Čechy. Ukazuje se však tendence, že správní obvody obcí s rozšířenou působností vykazující vyšší hodnotu finanční alokace přepočtené na 1 obyvatele mají různorodější tematické zaměření projektů než správní obvody s nižší hodnotou ukazatele.

5. Analýza projektů ROP Moravskoslezsko

ROP Moravskoslezsko představuje základní programový dokument pro financování projektů v gesci regionu soudržnosti Moravskoslezsko, který prostorově odpovídá území Moravskoslezského kraje. Na základě analýzy slabých a silných stránek Moravskoslezského kraje bylo v rámci ROP →

→ Moravskoslezsko definováno celkem 5 prioritních os zaměřených na zvyšování kvality dopravní infrastruktury a veřejné dopravy (prioritní osa 1), na zvyšování kvality vzdělávacích, sociálních a zdravotnických služeb a nabídky cestovního ruchu (prioritní osa 2), na zvyšování kvality urbánního prostředí a občanské infrastruktury měst (prioritní osa 3), na zvyšování kvality veřejných služeb a dalších volnočasových zařízení venkovského prostoru (prioritní osa 4) a na technickou pomoc pro rea-

bavenosti, zatímco nejvyšší objem finančních prostředků Evropské unie do oblasti dopravy. Podíl témat školství a občanská vybavenost je v tomto směru výrazně nižší a takto je zřejmé, že projekty v oblasti školství a občanské vybavenosti jsou finančně relativně méně náročné a naopak projekty v oblasti dopravy, respektive sociálních a zdravotních služeb finančně náročnější.

Druhý krok analýzy se věnoval hodnocení struktury počtu projektů a finanční alokace pro-

Z tematického hlediska není patrný jednoznačný prostorový vzor rozložení sídel žadatelů projektů ROP Střední Čechy. Ukazuje se však tendence, že správní obvody obcí s rozšířenou působností vykazující vyšší hodnotu finanční alokace přepočtené na 1 obyvatele mají různorodější tematické zaměření projektů než správní obvody s nižší hodnotou ukazatele.

lizaci ROP Moravskoslezsko (prioritní osa 5). K realizaci specifických cílů jednotlivých prioritních os ROP Moravskoslezsko bylo v programovém období 2007–2013 alokováno více než 716 mil. EUR jako příspěvek Evropského fondu regionálního rozvoje s dalšími více než 126 mil. EUR národních veřejných zdrojů (RR RS Moravskoslezsko 2007). Rozdělení celkové alokované částky mezi jednotlivé prioritní osy je zachyceno v tabulce 6. V dalším textu jsou blíže analyzovány projekty v různém stupni rozpracovanosti, které byly schváleny pro podporu z ROP Moravskoslezsko a které byly v půlce dubna 2011 evidovány v databázi Centra regionálního rozvoje. Takto do analýzy vstoupilo celkem 427 projektů s agregovaným rozpočtem 12,2 mld. Kč, z čehož 8,2 mld. Kč (tj. zhruba 339 mil. EUR) připadalo na finanční příspěvek ze strukturálních fondů Evropské unie.

První krok analýzy projektů ROP Moravskoslezsko se zaměřil na hodnocení struktury jejich tematického zaměření, a to jednak vzhledem k počtu projektů a jednak vzhledem k finanční alokaci prostředků Evropské unie. Tabulka 7 shrnuje hlavní poznatky v tomto směru, kdy nejvyšší počet projektů směřuje do oblasti školství a občanské vy-

středků Evropské unie podle typu žadatele. Tabulka 8 ukazuje na dominantní podíl (kvazi)veřejných institucí, které spolu s neveřejnými institucemi bez vlastního finančního vkladu do projektu jsou žadatelem v případě 87 % projektů s 91 % podílem na celkovém objemu alokovaných finančních prostředků Evropské unie. Z hlediska počtu projektů vykazují nejvyšší podíl na celkovém počtu žadatelů obce, které si zachovávají vedoucí postavení i z hlediska celkové finanční alokace, kde je však velmi výrazně zastoupena v roli žadatele rovněž krajská úroveň veřejného sektoru.

Tabulka 9 rozšiřuje uvedený poznatek ve směru vztahů typů žadatelů a tematického zaměření projektů. Z tabulky je zřejmé vysvětlení disproporce podílů krajských institucí veřejného sektoru na počtu projektů, respektive finanční alokaci na bázi finančně náročných krajských projektů v oblasti dopravy a zdravotních služeb. Současně je patrný poměrně silný vztah tematických oblastí vzhledem k typickému typu žadatele. Poznamenejme, že neveřejné instituce s vlastním finančním příspěvkem do projektu jsou žadatelem především v případě tematické oblasti cestovních služeb a že tematická oblast školství je spojena s předkládáním

Tabulka č. 6 » Rozložení finanční alokace z evropských a národních veřejných zdrojů mezi prioritní osy ROP Moravskoslezsko

	Podíl na alokované částce (v %)
Prioritní osa 1 — Regionální infrastruktura a dostupnost	40
Prioritní osa 2 — Podpora prosperity regionu	26
Prioritní osa 3 — Rozvoj měst	24
Prioritní osa 4 — Rozvoj venkova	7
Prioritní osa 5 — Technická pomoc	3

Pramen: RR RS Moravskoslezsko (2007)

Tabulka č. 7 » Podíl typů tematického zaměření na počtu schválených projektů ROP Moravskoslezsko a na alokované částce ze zdrojů Evropské unie

Tematické zaměření	Podíl na počtu projektů (v %)	Podíl na alokované částce (v %)
Cestovní ruch	13	14
Doprava	7	30
Jiná občanská vybavenost	22	14
Sociální a zdravotní služby	7	13
Školství	39	15
Technická pomoc	3	4
Veřejná prostranství a demolice	9	10

Pramen: Vlastní zpracování podle databáze Centra regionálního rozvoje

Tabulka č. 8 » Podíl typů žadatelů na počtu schválených projektů ROP Moravskoslezsko a na alokované částce ze zdrojů Evropské unie

Typ žadatele	Podíl na počtu projektů (v %)	Podíl na alokované částce (v %)
Další (kvazi)veřejné instituce či neveřejné instituce bez vlastního finančního příspěvku	6	14
Kraj a Regionální rada	7	34
Mikroregion	3	1
Neveřejné instituce s vlastním finančním příspěvkem	13	9
Obec	57	39
Veřejné školské zařízení	14	3

Pramen: Vlastní zpracování podle databáze Centra regionálního rozvoje



→ **Tabulka č. 9 » Podíl typů žadatelů na struktuře tematického zaměření projektů ROP Moravskoslezsko vzhledem k počtu projektů (první číslo v %) a alokace finančních prostředků z Evropské unie (druhé číslo v %)**

Typ žadatele	1	2	3	4	5	6	7
Další (kvazi)veřejné instituce či neveřejné instituce bez vlastního finančního příspěvku	11/20	13/16	5/3	25/6	2/1	0/0	3/51
Kraj a Regionální rada	7/11	20/54	0/0	32/81	3/13	57/100	0/0
Mikroregion	2/0	3/1	3/2	0/0	0/0	36/0	5/2
Neveřejné instituce s vlastním finančním příspěvkem	61/52	0/0	13/6	14/6	3/1	0/0	0/0
Obec	20/17	63/29	79/89	29/7	56/64	7/0	92/47
Veřejné školské zařízení	0/0	0/0	0/0	0/0	36/21	0/0	0/0
Celkem	100/100	100/100	100/100	100/100	100/100	100/100	100/100

Pozn.: 1 — cestovní ruch, 2 — doprava, 3 — jiná občanská vybavenost, 4 — sociální a zdravotní služby, 5 — školství, 6 — technická pomoc, 7 — veřejná prostranství a demolicie

Pramen: Vlastní zpracování podle databáze Centra regionálního rozvoje

projektů buď přímo prostřednictvím školy, nebo nepřímo prostřednictvím obce jako zřizovatele.

Konečně třetí krok analýzy se zaměřil na prostorové souvislosti projektů ROP Moravskoslezsko, a to na základě sídla žadatele. Obrázek 2 znázorňuje prostorový vzor rozložení sídel žadatelů projektů ROP Moravskoslezsko, a to vzhledem k finanční alokaci prostředků Evropské unie a podle správních obvodů obcí s rozšířenou působností. Hlavní poznatky v tomto směru naznačují:

- Nejvyšší objem finančních prostředků Evropské unie je alokován žadatelům se sídlem ve správním obvodu krajského města Ostrava, přičemž za pozornost stojí ta skutečnost, že celková suma prostředků připadající na tento správní obvod je o řád vyšší než finanční alokace dalších správních obvodů kraje.
- V rámci relativního srovnání s přepočtem na 1 obyvatele vykazuje nejvyšší hodnoty správní obvod obce s rozšířenou působností Ostrava (11 653 Kč), následovaný populačně menšími správními obvody obcí s rozšířenou působností Frýdlant nad Ostravicí (9958 Kč), Rýmařov

(8157 Kč) a Kopřivnice (6781 Kč). Za pozornost současně stojí velmi nízké hodnoty připadající na správní obvody obcí s rozšířenou působností okresu Karviná.

- Z tematického hlediska není patrný jednoznačný prostorový vzor rozložení sídel žadatelů projektů ROP Moravskoslezsko. Ukazuje se však tendence, že správní obvody obcí s rozšířenou působností vykazující vyšší hodnotu finanční alokace přepočtené na 1 obyvatele mají různorodější tematické zaměření projektů než správní obvody s nižší hodnotou ukazatele. Půjde dále na relativně vysoký podíl tématu doprava u správního obvodu krajského města.

6. Analýza projektů ROP Jihovýchod

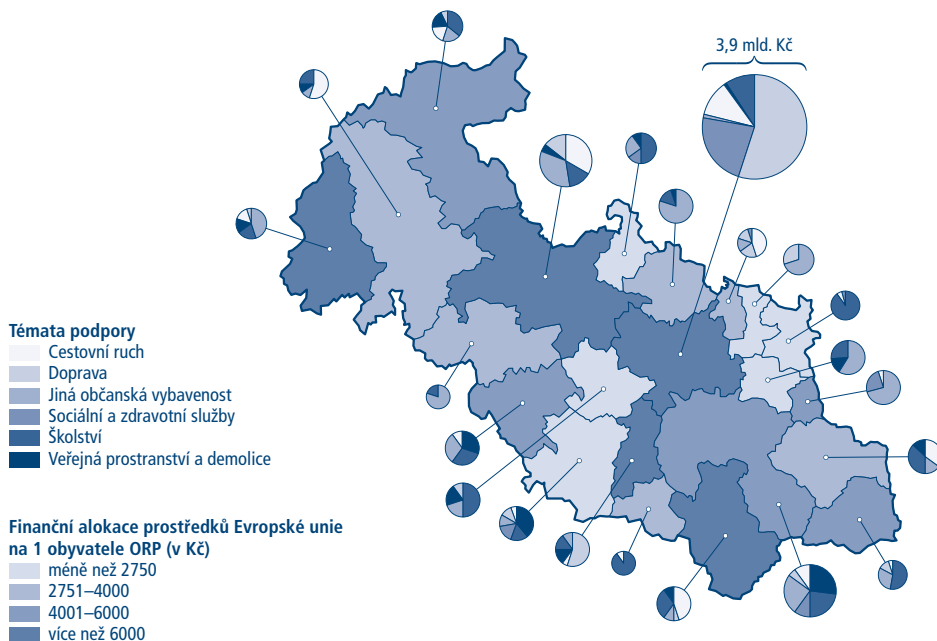
ROP Jihovýchod představuje základní programový dokument pro financování projektů v gesci regionu soudržnosti Jihovýchod, který prostorově odpovídá území Jihomoravského kraje a Kraje Vysočina. Na základě analýzy slabých a silných stránek Jihomoravského kraje a Kraje Vysočina byly v rám-

ci ROP Jihovýchod definovány celkem 4 prioritní osy zaměřené na dostupnost dopravy (prioritní osa 1), na rozvoj udržitelného cestovního ruchu (prioritní osa 2), na udržitelný rozvoj měst a venkovských sídel zahrnující širokou paletu dílčích tematických oblastí (prioritní osa 3) a na technickou pomoc pro realizaci ROP Jihovýchod (prioritní osa 4). K realizaci specifických cílů jednotlivých prioritních os ROP Jihovýchod bylo v programovém období 2007–2013 alokováno více než 704 mil. EUR jako příspěvek Evropského fondu regionálního rozvoje s dalšími více než 124 mil. EUR národních veřejných zdrojů (RR RS Jihovýchod 2007). Rozdělení celkové alokované částky mezi jednotlivé prioritní osy je zachyceno v tabulce 10. V dalším textu jsou blíže analyzovány projekty

v různém stupni rozpracovanosti, které byly schváleny pro podporu z ROP Jihovýchod a které byly v půlce dubna 2011 evidovány v databázi Centra regionálního rozvoje. Takto do analýzy vstoupilo celkem 527 projektů s agregovaným rozpočtem 19,2 mld. Kč, z čehož 12 mld. Kč (tj. zhruba 496 mil. EUR) připadalo na finanční příspěvek ze strukturálních fondů Evropské unie.

První krok analýzy projektů ROP Jihovýchod se zaměřil na hodnocení struktury jejich tematického zaměření, a to jednak vzhledem k počtu projektů a jednak vzhledem k finanční alokaci prostředků Evropské unie. Tabulka 11 shrnuje hlavní poznatky v tomto směru, kdy nejvyšší počet projektů směřuje do oblastí cestovního ruchu a dopravy, přičemž více než poloviční podíl finanční alokace

Obrázek č. 2 » Prostorové rozložení sídel žadatelů projektů ROP Moravskoslezsko vzhledem k finanční alokaci prostředků Evropské unie a podle správních obvodů obcí s rozšířenou působností regionu soudržnosti Moravskoslezsko



Pozn.: V obrázku není zastoupeno poněkud specifické téma technická pomoc.
Pramen: Vlastní zpracování podle databáze Centra regionálního rozvoje



→ připadá na oblast dopravy. Podíl tématu cestovní ruch na finanční alokaci je výrazně nižší, což indikuje nižší finanční náročnost těchto projektů ve srovnání s tématem dopravy. Podobnou situaci lze dále identifikovat v oblasti sociálních a zdravotních služeb, zatímco témata školství a jiná občanská vybavenost jsou spojena s vyšším počtem relativně menších projektů.

Z tematického hlediska není patrný jednoznačný prostorový vzor rozložení sídel žadatelů projektů ROP Moravskoslezsko. Ukazuje se však tendence, že správní obvody obcí s rozšířenou působností vykazující vyšší hodnotu finanční alokace přepočtené na 1 obyvatele mají různorodější tematické zaměření projektů než správní obvody s nižší hodnotou ukazatele. Poukažme dále na relativně vysoký podíl tématu doprava u správního obvodu krajského města.

Druhý krok analýzy se věnoval hodnocení struktury počtu projektů a finanční alokace prostředků Evropské unie podle typu žadatele. Tabulka 12 ukazuje na dominantní podíl (kvazi)veřejných institucí, které spolu s neveřejnými institucemi bez vlastního finančního vkladu do projektu jsou žadatelem v případě 83 % projektů s 91% podílem na celkovém objemu alokovaných finančních prostředků Evropské unie. Z hlediska počtu projektů vykazují nejvyšší podíl na celkovém počtu žadatelů obce, zatímco v případě celkové finanční alokace prostředků Evropské unie připadá nejvyšší podíl na krajskou úroveň veřejného sektoru. Za pozornost rovněž stojí relativně vysoký podíl žadatelů kategorie další (kvazi)veřejné instituce či neveřejné instituce bez vlastního finančního příspěvku, a to jak vzhledem k počtu projektů, tak k finanční alokaci prostředků Evropské unie. Platí přitom, že krajská úroveň veřejného sektoru a další (kvazi)veřejné instituce či neveřejné instituce bez vlastního finančního příspěvku realizují relativně menší počet finančně náročnějších projektů, zatímco v případě obcí a neveřejných institucí s vlastním finančním příspěvkem je tomu naopak.

Tabulka 13 rozšiřuje uvedený poznatek ve směru vztahů typů žadatelů a tematického zaměření

projektů. Z tabulky je zřejmé vysvětlení disproporce podílů krajských institucí veřejného sektoru na počtu projektů, respektive finanční alokaci na bázi finančně náročných krajských projektů v oblasti dopravy a zdravotních služeb. Současně je patrný poměrně silný vztah tematických oblastí vzhledem k typickému typu žadatele, a to zejména v případě témat veřejná prostranství a jiná občan-

ská vybavenost. Poznamenejme, že nejvyšší diverzifikace typů žadatele je spojena s tématy cestovní ruch a sociální a zdravotní služby, kde je možné identifikovat rovněž nejčastější zastoupení neveřejných institucí s vlastním finančním příspěvkem.

Konečně třetí krok analýzy se zaměřil na prostorové souvislosti projektů ROP Jihovýchod, a to na základě sídla žadatele. Obrázek 3 znázorňuje prostorový vzor rozložení sídel žadatelů projektů ROP Jihovýchod, a to vzhledem k finanční alokaci prostředků Evropské unie a podle správních obvodů obcí s rozšířenou působností. Hlavní poznatky v tomto směru naznačují:

- Nejvyšší objem finančních prostředků Evropské unie je alokovan subjektům se sídlem ve správních obvodech obou krajských měst, Jihlavy a Brna, přičemž za pozornost stojí ta skutečnost, že celková suma prostředků připadající na tyto dva správní obvody je téměř shodná a současně o řád vyšší než finanční alokace dalších správních obvodů obou krajů.
- V rámci relativního srovnání s přepočtem na 1 obyvatele vykazuje nejvyšší hodnoty správní obvod obce s rozšířenou působností Jihlava (39 321 Kč), následovaný správním obvodem Telč (12 419 Kč) a Brno (10 529 Kč). Za pozor-

Tabulka č. 10 » Rozložení finanční alokace z evropských a národních veřejných zdrojů mezi prioritní osy ROP Jihovýchod

	Podíl na alokované částce (v %)
Prioritní osa 1 — Regionální infrastruktura a dostupnost	49
Prioritní osa 2 — Podpora prosperity regionu	19
Prioritní osa 3 — Rozvoj měst	29
Prioritní osa 4 — Technická pomoc	3

Pramen: RR RS Jihovýchod (2007)

Tabulka č. 11 » Podíl typů tematického zaměření na počtu schválených projektů ROP Jihovýchod a na alokované částce ze zdrojů Evropské unie

Tematické zaměření	Podíl na počtu projektů (v %)	Podíl na alokované částce (v %)
Cestovní ruch	34	15
Doprava	27	53
Jiná občanská vybavenost	12	7
Sociální a zdravotní služby	6	8
Školství	12	5
Technická pomoc	2	5
Veřejná prostranství a demolice	7	7

Pramen: Vlastní zpracování podle databáze Centra regionálního rozvoje

Tabulka č. 12 » Podíl typů žadatelů na počtu schválených projektů ROP Jihovýchod a na alokované částce ze zdrojů Evropské unie

Typ žadatele	Podíl na počtu projektů (v %)	Podíl na alokované částce (v %)
Další (kvazi)veřejné instituce či neveřejné instituce bez vlastního finančního příspěvku	22	30
Kraj a Regionální rada	10	31
Mikroregion	4	2
Neveřejné instituce s vlastním finančním příspěvkem	17	9
Obec	44	27
Veřejné školské zařízení	3	1

Pramen: Vlastní zpracování podle databáze Centra regionálního rozvoje



→ **Tabulka č. 13** » Podíl typů žadatelů na struktuře tematického zaměření projektů ROP Jihovýchod vzhledem k počtu projektů (první číslo v %) a alokace finančních prostředků z Evropské unie (druhé číslo v %)

Typ žadatele	1	2	3	4	5	6	7
Další (kvazi)veřejné instituce či neveřejné instituce bez vlastního finančního příspěvku	15/9	43/50	8/6	56/33	2/0	0/0	0/0
Kraj a Regionální rada	5/12	22/37	0/0	18/56	2/2	80/98	0/0
Mikroregion	8/1	6/3	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0
Neveřejné instituce s vlastním finančním příspěvkem	42/46	5/2	5/7	6/2	0/0	0/0	0/0
Obec	30/31	24/8	88/88	21/10	70/78	20/2	100/100
Veřejné školské zařízení	0/0	0/0	0/0	0/0	27/19	0/0	0/0
Celkem	100/100	100/100	100/100	100/100	100/100	100/100	100/100

Pozn.: 1 — cestovní ruch, 2 — doprava, 3 — jiná občanská vybavenost, 4 — sociální a zdravotní služby, 5 — školství, 6 — technická pomoc, 7 — veřejná prostranství a demolice

Pramen: Vlastní zpracování podle databáze Centra regionálního rozvoje

nost dále stojí vyrovnaný počet správních obvodů obcí s rozšířenou působností obou krajů v rámci definovaných intervalů barevné škály sledovaného jevu.

- Z tematického hlediska není patrný jednoznačný prostorový vzor rozložení sídel žadatelů projektů ROP Jihovýchod. Neukazuje se ani platnost předpokladu vyšší různorodosti tematického zaměření projektů správních obvodů obcí s rozšířenou působností vykazujících vyšší hodnotu finanční alokace přepočtené na 1 obyvatele. Takto jsou například projekty správního obvodu obce s rozšířenou působností Nové Město na Moravě, který vykazuje relativně vysoké hodnoty, spojeny zejména s cestovním ruchem a naopak projekty správního obvodu obce s rozšířenou působností Šlapanice či Žďár nad Sázavou, které vykazují relativně nižší hodnoty, s celým spektrem tematického zaměření. Poukažme ovšem na relativně vysoký podíl tématu doprava u správních obvodů obou krajských měst.

7. Syntéza poznatků a závěr

Srovnání poznatků tří dílčích analýz regionálních operačních programů umožňuje formulovat některé další závěry. V úvahu je přitom potřeba vzít tu skutečnost, že sledované operační programy jsou stále v průběhu doby svého čerpání, a že tedy dosavadní poznatky jsou pouze průběžné. Se zřetelem na tato omezení je ovšem možné uvést následující poznatky:

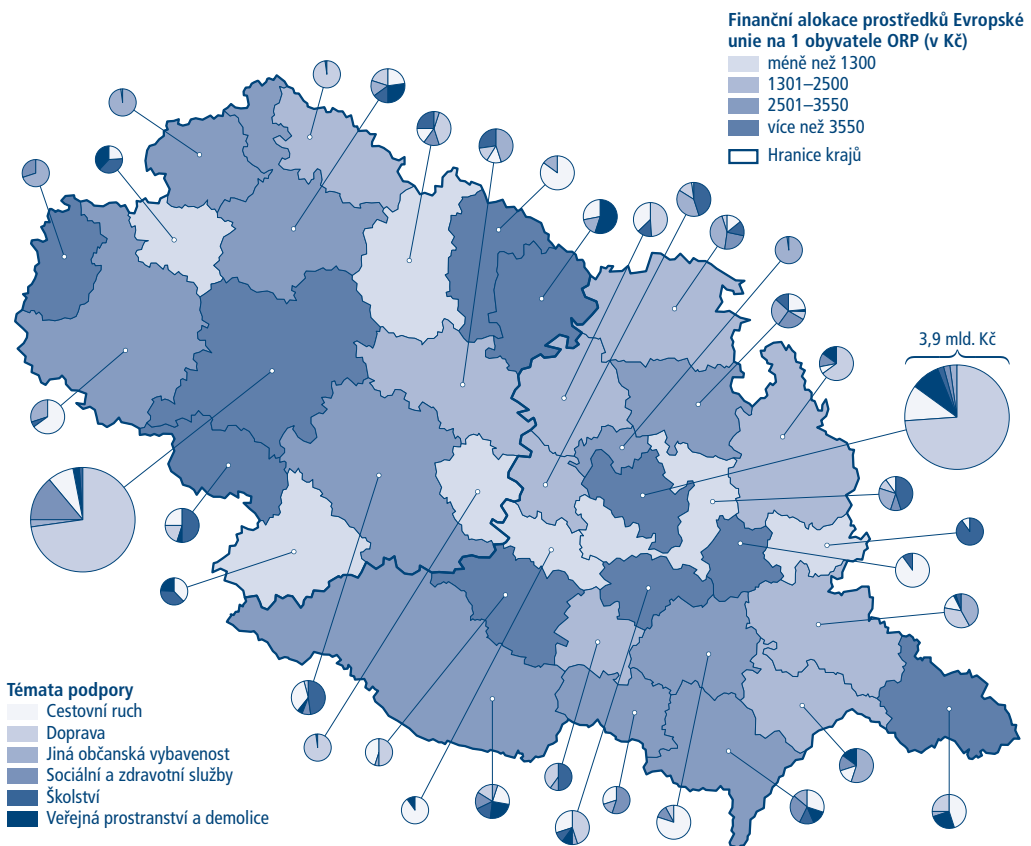
- Struktura počtu projektů jednotlivých regionálních operačních programů vzhledem ke svému tematickému zaměření se liší. V případě ROP Střední Čechy, respektive Moravskoslezsko vykazují nejvyšší podíl projekty ve školství, v případě ROP Jihovýchod projekty cestovního ruchu. Naopak společným znakem všech tří sledovaných programů je nejvyšší podíl připadající na téma doprava při hodnocení struktury projektů podle alokovaných finančních prostředků. Takto je možné poukázat na relativně vyšší finanční náročnost tohoto tematického segmentu projektů.
- Typickým znakem všech tří sledovaných regionálních operačních programů je zcela domi-

nantní podíl subjektů (kvazi)veřejného charakteru jak na počtu projektů, tak na finanční alokaci. Neveřejné subjekty s vlastním finančním příspěvkem vykazují jen asi 10% podíl u všech tří sledovaných programů, a to zejména v rámci tématu cestovní ruch. U všech tří sledovaných programů vykazují z definovaných typů žadatelů nejvyšší podíl na celkovém počtu projektů obce, přičemž v případě podílu na celkové finanční alokaci se výrazně zvyšuje význam

krajských veřejných institucí, které jsou realizátorem finančně náročných projektů v dopravě a zdravotnických službách.

- Prostorové rozložení sídel žadatelů projektů sledovaných regionálních operačních programů je charakteristické rozdílným vzorem v souladu s hypotézou formulovanou v úvodu článku. Takto vykazují hlavní jádrové oblasti Moravskoslezského kraje, Jihomoravského kraje a Kraje Vysočina nejvyšší absolutní i relativní

Obrázek č. 3 » Prostorové rozložení sídel žadatelů projektů ROP Jihovýchod vzhledem k finanční alokaci prostředků Evropské unie a podle správních obvodů obcí s rozšířenou působností regionu soudržnosti Jihovýchod



Pozn.: V obrázku není zastoupeno poněkud specifické téma technická pomoc.
Pramen: Vlastní zpracování podle databáze Centra regionálního rozvoje



- hodnoty na finanční alokaci. Nejvyšší variabilitu hodnot relativní finanční alokace na 1 obyvatele je přitom možné pozorovat v případě regionu soudržnosti Jihovýchod. V souladu s předpokladem je prostorové rozložení tohoto ukazatele nejvyrovnanější v případě regionu soudržnosti Střední Čechy s relativně podobnou hodnotou i u regionu soudržnosti Moravskoslezsko (viz tabulka 14).
- Relace mezi tradičním cílem regionální politiky usilovat o vyvážený rozvoj regionů podporou znevýhodněných oblastí a alokací finančních prostředků sledovaných regionálních operačních programů potvrzuje jistou ambivalentnost závěrů. Takto vykazují jádrové oblasti sledovaných krajů nejvyšší absolutní i relativní hodnoty alokace vzhledem k sídlu žadatele, a to s ohledem na svou nejvyšší absorpční kapacitu.

Současné však relativně vysoké hodnoty přepočtené na 1 obyvatele směřují do oblastí krajů, které jsou v koncepčních dokumentech vymezeny jako zaostávající. Jedná se například o správní obvody obcí s rozšířenou působností Frýdlant nad Ostravicí a Rýmařov v Moravskoslezském kraji nebo správní obvod obce s rozšířenou působností Veselí nad Moravou v Jihomoravském kraji. Tento poznatek však není obecným pravidlem, jak dokládá situace v případě správních obvodů obcí s rozšířenou působností okresu Karviná.

Poslední bod našeho závěru je ovšem potřeba vnímat v kontextu analýzy založené na sídle žadatele a nikoliv místa realizace projektu. Je otázkou, zda taková analýza přinese stejné závěry a v tomto směru bude orientován náš příští výzkum. Poznamenejme přitom, že uvedený problém může být

Tabulka č. 14 » *Variační koeficient hodnot relativní finanční alokace na 1 obyvatele správních obvodů obcí s rozšířenou působností sledovaných regionů soudržnosti*

Region soudržnosti	Variační koeficient
Jihovýchod	1,59
Moravskoslezsko	0,61
Střední Čechy	0,59

Pramen: Vlastní zpracování podle databáze Centra regionálního rozvoje

Z tematického hlediska není patrný jednoznačný prostorový vzor rozložení sídel žadatelů projektů ROP Jihovýchod. Neukazuje se ani platnost předpokladu vyšší různorodosti tematického zaměření projektů správních obvodů obcí s rozšířenou působností vykazujících vyšší hodnotu finanční alokace přepočtené na 1 obyvatele. Takto jsou například projekty správního obvodu obce s rozšířenou působností Nové Město na Moravě, který vykazuje relativně vysoké hodnoty, spojeny zejména s cestovním ruchem a naopak projekty správního obvodu obce s rozšířenou působností Šlapanice či Žďár nad Sázavou, které vykazují relativně nižší hodnoty, s celým spektrem tematického zaměření. Poukažme ovšem na relativně vysoký podíl tématu doprava u správních obvodů obou krajských měst.

relevantní pro region soudržnosti Střední Čechy ještě v jednom kontextu, kdy podíl žadatelů se sídlem mimo Středočeský kraj na celkové finanční alokaci dosahoval plných 32 % (v regionu soudržnosti Jihovýchod 3 %, v regionu soudržnosti Mo-

ravskoslezsko 6 %). Druhou oblastí našeho zájmu se pak stane další prostorová dekompozice sledovaného jevu, a to do úrovně obcí, na které jsou v krajských koncepčních rozvojových dokumentech vymezovány zaostávající územní jednotky.

LITERATURA A PRAMENY

1. ARR (2010): *Návrh řešení socioekonomicky znevýhodněných oblastí Moravskoslezského kraje. Analytická část*. Ostrava: Agentura pro regionální rozvoj, 39 s.
2. Bache, I. (2010): *Partnership as an EU policy instrument: a political history*. West European Politics, vol. 33, no. 1, p. 58–74
3. Baun, M., Marek, D. (2002): *Příprava České republiky na regionální politiku Evropské unie – regionalismus versus centralizace*. Mezinárodní vztahy, roč. 37, č. 4, s. 68–86
4. Blažek, J. (2003): *Regionální politika v České republice*. In: Průvodce strukturálními fondy Evropské unie. Praha: IREAS, s. 62–75
5. GAREP (2006): *Strategie rozvoje Jihomoravského kraje. Profil Jihomoravského kraje*. Brno: GAREP, 89 s.
6. Hájek, O., Novosák, J. (2010): *Kohezní politika v širších souvislostech*. Žilina: Georg, 216 s.
7. Jihomoravský kraj (2010): *Program rozvoje Jihomoravského kraje na období 2010–2013*. Brno: Jihomoravský kraj, 99 s.
8. Marek, D., Baun, M. (2002): *The EU as a regional actor: the case of the Czech Republic*. Journal of Common Market Studies, vol. 40, no. 5, p. 895–919
9. MMR (2006): *Strategie regionálního rozvoje České republiky*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 109 s.
10. Moravskoslezský kraj (2008): *Strategie rozvoje Moravskoslezského kraje na léta 2009–2016*. Ostrava: Moravskoslezský kraj, 70 s.
11. RR RS Jihovýchod (2007): *Regionální operační program NUTS 2 Jihovýchod 2007–2013*. Brno: Regionální rada regionu soudržnosti Jihovýchod, 216 s.
12. RR RS Moravskoslezsko (2007): *Regionální operační program regionu soudržnosti Moravskoslezsko 2007–2013*. Ostrava: Regionální rada regionu soudržnosti Moravskoslezsko, 178 s.
13. RR RS Střední Čechy (2007): *Programový dokument k Regionálnímu operačnímu programu regionu soudržnosti Střední Čechy 2007–2013*. Praha: Regionální rada regionu soudržnosti Střední Čechy, 184 s.
14. RR RS Střední Čechy (2010): *Programový dokument k Regionálnímu operačnímu programu regionu soudržnosti Střední Čechy 2007–2013*. Praha: Regionální rada regionu soudržnosti Střední Čechy, 173 s.
15. Skokan, K. (2003): *Evropská regionální politika v kontextu vstupu České republiky do Evropské unie*. Ostrava: Repronis, 114 s.

KLÍČOVÁ SLOVA

kohezní politika, regionální operační program, region soudržnosti Střední Čechy, region soudržnosti Moravskoslezsko, region soudržnosti Jihovýchod

ABSTRACT

A balanced development belongs to the set of goals declared in strategic development documents at both national and regional level in the Czech Republic. In the structure of Czech operational programmes in the programming period 2007–2013, regional operational programmes are the most familiar to the regional level. This article deals with an assessment of the projects so far supported from regional operational programmes →

- *of three Cohesion Regions – Central Bohemia, Moravia Silesia and South East. The projects are assessed in the context of the balanced development goal as given in the abovementioned strategic development documents. The main findings of the assessment point to some common and to some distinctive features of the analyzed regional operational programmes. A dominant share of (quasi)public applicants is the most striking common feature of the programmes. Non-public subjects with own financial contribution have only 10 percent share in the total number of projects and financial allocation. Their projects are especially devoted to the theme of tourism. On the contrary, thematic focus of projects and spatial pattern of applicants' residences are the most important distinctive features of the analyzed projects. Moreover, our assessment shows some ambiguities related to the balanced development goal and spatial distribution of financial means from the analyzed programmes.*

KEYWORDS

cohesion policy, regional operational programme, Central Bohemia Cohesion Region, Moravia Silesia Cohesion Region, South East Cohesion Region

JEL CLASSIFICATION

H23, O18, R12, R58

x

Duálnost finančních vztahů veřejných rozpočtů ve vztahu k dotacím

► Ing. Bc. Bohumila Svitáková, Ph.D., Ing. Hana Ředinová » Fakulta managementu a ekonomiky, Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně¹

- * Veřejný sektor je nedílnou součástí života každého jedince. Pozornost přitahuje nejen díky stavu veřejných rozpočtů většiny zemí, ale pro mnohé účastníky obchodních transakcí se stává možností získání finančních prostředků prostřednictvím dotací. Mnozí autoři, např. Philip A. Klein (1985) v příspěvku s názvem *Economic Activity and the Public Sector: Is Small Beautiful?*, se zabývají tím, zda je veřejný sektor příliš rozsáhlý a je nutné jej zmenšit, zda je dostatečný, nebo je naopak malý.

Předkládaný příspěvek se zabývá synergickými efekty, které plynou z duálnosti finančních vztahů veřejných rozpočtů se zaměřením na dotace. Na základě stanoveného objektu výzkumu, tj. dotací, bude provedena analýza jednotlivých dotačních titulů a jejich zdrojů v rámci jednotlivých úrovní veřejného i soukromého sektoru. Tato analýza bude provedena jak z pohledu poskytovatelů dotací, tak z pohledu příjemců finančních zdrojů. Na základě vymezení jednotlivých úrovní bude následně provedena analýza jejich potřeb a navržen model duálních vztahů s důrazem na synergický efekt z nich plynoucí.

Témata vztahující se k veřejným rozpočtům, veřejným financím a prakticky celému veřejnému sektoru jsou velmi aktuální. V současné době je uvedená problematika zkoumána pouze okrajově, přičemž by si bezesporu zasloužovala větší objem zájmu.

1. Dotace

Pojem dotace byl definován již mnoha autory. Na území České republiky jeho legislativní úprava vychází ze *Zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)*, který dotaci definuje jako „peněžní prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté právníkem nebo fyzickým osobám na stanovený účel“. Z tohoto pojetí vychází i řada autorů, mezi kterými je možné jmenovat např. Helenu Novotníkovou (2005) v publikaci *Dotační receptář: všechny dotace pohromadě v otázkách a odpovědích*.

Jiní autoři výše uvedenou definici dotací mírně upravují, např. rozšiřují. To je i případ Milana Bakeše (2006) v knize *Finanční právo*, který dotaci definuje jako „peněžní prostředky poskytované právníkem nebo fyzickým osobám na stanovený účel – tzv. účelová dotace (podmíněná dotace) – a peněžní prostředky bez bližšího účelového určení na doplnění chybějících zdrojů na příslušné úrovni v rozpočtové soustavě – tzv. globální dotace (neúčelové, všeobecné)“.

Dotaci je tedy obecně možné charakterizovat z jedné strany jako výdej z veřejného rozpočtu a na straně druhé jako příjem konečného subjektu, kterému je dotace směřována. →

¹ Tento článek byl zpracován s podporou výzkumného projektu IGA/70/FaME/10/A „Zvýšení výkonnosti institucí veřejné správy využitím synergických efektů plynoucích z duálnosti finančních vztahů veřejných rozpočtů“.

→ Evropská charta místní samosprávy (1988), konkrétně její článek 9 Finanční zdroje místních společenství, se již nezabývá vymezením pojmu dotace, ale zaměřuje se na vztah dotace a místních orgánů. Uvádí, že dotace určené pro místní orgány by neměly být účelově vázány a jejich poskytování by nemělo omezovat možnost místních orgánů provádět svoji vlastní politiku v rámci své působnosti.

správu, kterou vykonává stát prostřednictvím svých orgánů, přitom je možné se na ni dívat jako na dva velké subsystemy – jako na státní správu a samosprávu. Nebo je možné veřejnou správu definovat z hlediska geografického jako ústřední, územní nebo místní správu.

Dá se souhlasit s Hoodem (1991) nebo Michelim (2005), kteří uvádějí, že v posledních třech desetiletích se do popředí zájmu všech dostává nové

Hledaný synergický efekt plynoucí z duálnosti finančních vztahů v oblasti dotací mezi příjemci těchto finančních zdrojů a jejich poskytovateli existuje a je možné jej vypořádat jen u principu účelnosti.

Dotace z pohledu koncového příjemce jsou brány jako zdroj příjmů k realizaci určitého účelu, kompenzací jistých znevýhodnění či uskutečnění zamýšleného projektu. Jedná se pro subjekt o výhodný způsob financování, jelikož je ve většině případů, při splnění podmínek, bezúročný a nenávratný.

Z pohledu jednotlivých úrovní veřejného sektoru jsou dotace možností, jak ovlivňovat trh v těch oblastech, kde dochází k tzv. tržním selháním nebo jiným nedokonalostem trhu. Dotace a subvence jsou nástrojem k podpoře znevýhodněné oblasti trhu a zajištění její vyšší konkurenceschopnosti nebo dosažení cíleného chování subjektů. Např. Jonathan J. Morduch (2006) v článku *Smart Subsidies* říká, že „*inteligentní dotace maximalizují sociální dávky a zároveň minimalizují narušování hospodářské soutěže a jejich nesprávné zacílení*“.

2. Veřejná správa

Správu je možné definovat jako vedení záležitostí a zároveň jako výkonnou část rozhodovacího procesu. Veřejná správa je dle Provazníkové (2009) v nejširším slova smyslu *správa věcí veřejných, nebo věcí, které svou povahou tuto funkci a charakter mají*. Na veřejnou správu a její strukturu je možné nahlížet ze dvou hledisek. Jednak jako na

pojetí veřejného sektoru, které se zaměřuje na hospodárnost, efektivnost a účelnost, ale také transparentnost a zodpovědnost.

3. Řešení problému

Rozšiřující se Evropská unie a uvnitř probíhající finanční vztahy nutí veřejný sektor na všech úrovních a ve všech oblastech hledat možnosti zlepšení efektivní redistribuce a alokace finančních prostředků a jejich toků. Ve všech tranzitivních ekonomikách, do kterých patří i ekonomika České republiky, nemůže dojít k úspěšné reformě veřejných financí, pokud se každodenní samozřejmostí všech, kteří mají co do činění s veřejnými prostředky, nestane uplatňování základních principů efektivity. V České republice je tento princip definován Zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a je založen na tzv. „3E“ principu, neboli z anglického originálu na Economy, Efficiency, Effectiveness (Chambers, Rand, 1999), který se také nazývá výkonnost organizace.

Někteří autoři princip „3E“ rozšiřují na princip „6E“, tzn. dochází k doplnění tří výše uvedených výrazů ještě o Equity, Environment a Ethics. Například Wayne Cameron (2004) udává, že etické chování je jedním ze základních principů, kterým je udržována odpovědnost ve veřejném sektoru. Mír-

nou diferenci je možné najít např. i u autorů George A. Boyna a Richarda M. Walkera (2010) v článku *Strategic Management and Public Service Performance: The Way Ahead*, kde uvádějí, že „jednou z nejdůležitějších funkcí veřejných organizací je poskytovat služby, které splňují očekávání občanů a jsou účinné, efektivní a spravedlivé“. Je možné říci, že se jedná prakticky o jiný pohled na principy „3E“ a „6E“.

V tomto příspěvku se autorky budou zabývat jen základním principem „3E“, jehož jednotlivé pojmy je možné vysvětlit následovně:

Economy neboli *hospodárnost* představuje co nejnižší vynaložení prostředků při dodržení odpovídající kvality. Jedná se o kritérium hodnocení na vstupu.

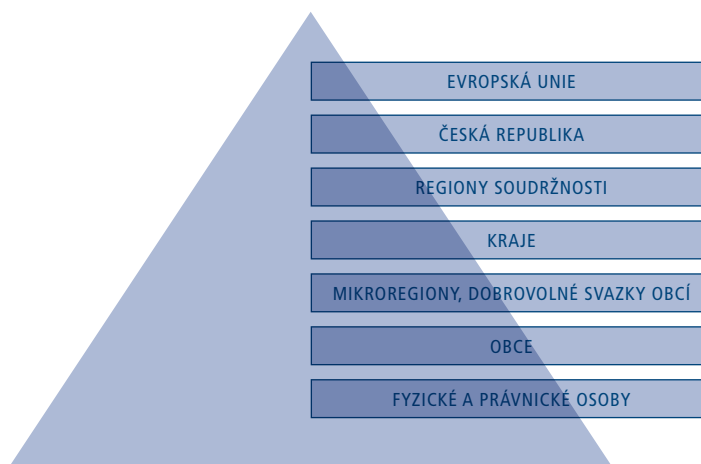
Effectiveness neboli *efektivnost (efektivita)* se zabývá dosažením potřebných výstupů za málo peněz. Jedná se o vztah mezi vstupy a výstupy. Efektivností se zabývají např. Martin Lux, Petr Sunega a Peter Boelhouwer (2009) ve svém článku *The effectiveness of selected housing subsidies in the Czech Republic*, který je zaměřen na podporu bydlení v České republice.

Efficiency neboli *účelnost* popisuje výkonnost,

kteřá vyjadřuje míru dosahovaných výsledků při plnění stanovených cílů. Jedná se o kritérium hodnocení na výstupu. Účelností se zabývá např. Kathy Hayes (2000) ze Southern Methodist University v článku *Public Sector Performance: Move or Monitor?* se zaměřením na efektivitu veřejného sektoru v městských oblastech, nebo je možné uvést *The Gershon Review* z roku 2004, známé jako „Efficiency Review“, jehož hlavním tématem je nezávislé posouzení výkonnosti veřejného sektoru a zaměření taktéž na princip *Efficiency*.

Podle autorek příspěvku může k zefektivnění výkonu veřejné správy přispět pochopení a využití příležitostí plynoucích z duálnosti finančních vztahů v rámci veřejných rozpočtů, které byly pro účely výzkumu definovány jako „odlišné a protichůdné preference a představy subjektů na obou stranách veřejných rozpočtů, tedy příjemců a poskytovatelů finančních prostředků“. Tyto duální vztahy nastávají u zdánlivě neekvivalentních plateb – daní a dotací a využití dluhových nástrojů v rámci veřejných financí. Finanční vazby se zaměřením na dotace jsou z hlediska analýzy diskutovány dále a budou podrobeny analýze z pohledu principu „3E“.

Obrázek č. 1 » Úrovně veřejné správy z pohledu dotací



Pramen: vlastní zpracování



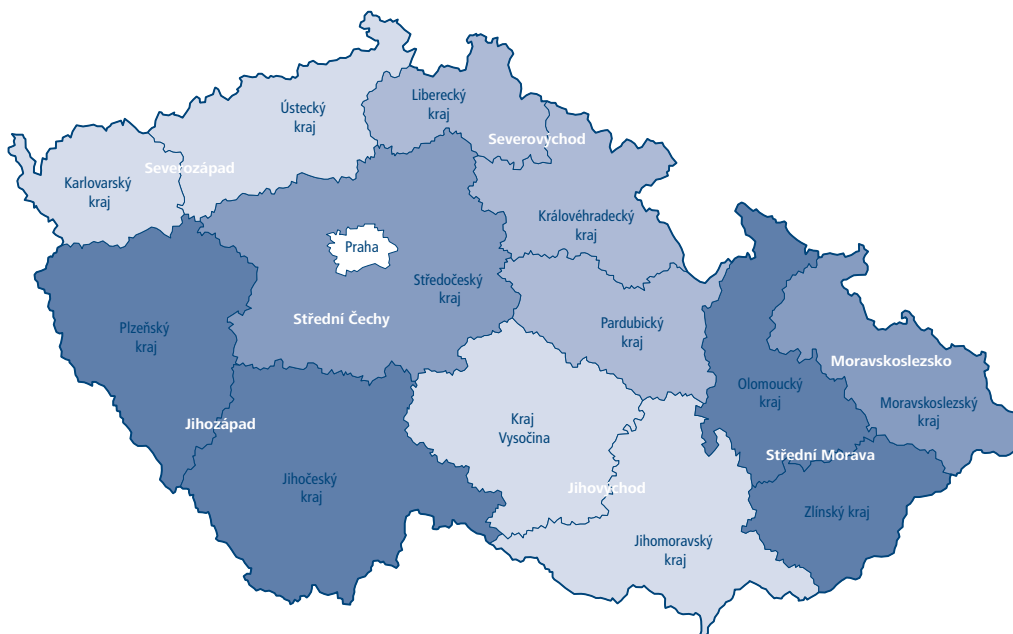
→ 4. Analýza úrovně veřejné správy z pohledu dotací

V následující části se autorky budou zabývat tím, které úrovně veřejné správy mohou poskytovat finanční zdroje a kdo tyto zdroje může žádat. Přitom vycházejí ze schématu uvedeného v obrázku 1.

Evropská unie je pro Českou republiku nejdůležitější institucí, která rozděluje finanční prostředky do nižších vrstev, tzn. do jednotlivých států nebo regionů soudržnosti. Dotační politika Evropské unie je realizována prostřednictvím regionální politiky Evropské unie, která se nazývá také politikou hospodářské a sociální soudržnosti nebo politikou solidarity. Hlavním smyslem je přerozdělování bohatství od bohatších států k chudším s cílem zvýšit a vyrovnat kvalitu života obyvatel v celé Evropské unii. Uskutečňuje se prostřednictvím tří fondů (Evropského fondu regionálního rozvoje,

Evropského sociálního fondu a Kohezního fondu). Základní cíle pro právě běžící období byly stanoveny v roce 2004 jako *konvergence, regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost a evropská územní spolupráce*. Cílem je tedy podpora harmonického a udržitelného rozvoje ekonomických činností, vysoké úrovně zaměstnanosti, ochrana a zlepšování životního prostředí na území celé Evropské unie, ale také podpora územní provázanosti a soudržnosti Unie, přičemž důležitými faktory jsou i přeshraniční, nadnárodní a meziregionální spolupráce. Regionální politika Evropské unie pracuje na pěti základních principech – *koncentrace (úsilí), partnerství (komplementarity), programování, adicionality (doplňkovosti), monitorování a vyhodnocování*. Na politiku solidarity je věnována více než jedna třetina rozpočtu Evropské unie. V období 2004–2006 se v České republice realizovalo 16 programů podpory s celkovou alokací pro-

Obrázek č. 2 » Regiony soudržnosti v České republice



Pramen: www.strukturalni-fondy.cz

středků ve výši 2630,50 mil. EUR. Pro právě běžící programové období 2007–2013 bylo České republice vyčleněno 26,69 mld. EUR, přičemž podpora (spoluúčást) České republiky je ve výši 4 mld. EUR.²

Česká republika po vstupu do Evropské unie k 1. květnu 2004 přestala plnit funkci hlavního dotačního partnera pro jednotlivé nižší úrovně a stala se především „přerozdělovacím prvkem“ získaných finančních zdrojů plynoucích z Evropské unie a také „spoluúčastníkem“ tohoto procesu. Je nezbytné nezapomenout, že finanční prostředky plynoucí do dalších vrstev v rámci a z politiky solidarity představují maximálně 85 % celkových výdajů, zbývajících minimálně 15 % představuje spoluúčást žadatele projektu. Není možné ale striktně říci, že Česká republika přestala být poskytovatelem jakýchkoliv dotací, naopak stále poskytuje prostředky na určité vybrané projekty. Prostředky rozděljuje prostřednictvím rozpočtu – jednotlivých ministerstev (přesněji správců kapitol). Dotace, které směřují z rozpočtu České republiky, jsou určeny především pro fyzické a právnické osoby s cílem podpory „potřebných“ aktivit – tedy podpory malého a středního podnikání, podpory bydlení obyvatelstva, podpory vědy a výzkumu, zemědělství, školství, exportu.

Aby byly prostředky z evropských fondů na území České republiky rozdělovány efektivně, byly založeny **regiony soudržnosti**. Každý členský stát má jiné správní členění, což se stalo problémem jednak pro spravedlivou alokaci prostředků, ale také pro statistické a ekonomické srovnávání. Proto byla v roce 1988 zavedena jednotná nomenklatura územních statistických jednotek NUTS. Kromě úrovně NUTS je používáno ještě označení místní administrativní jednotka LAU, které představuje další dvě nižší úrovně územněsprávního statistického členění, které ale již nejsou rozhodné pro rozdělení prostředků v rámci Evropské unie. Na základě nomenklatury územních statistických jednotek jsou dodnes používány

zkratky NUTS I, NUTS II a NUTS III. Přitom tyto zkratky v sobě zahrnují různě velká území. Rozhodujícím faktorem je počet obyvatel. NUTS I označuje největší celek s počtem obyvatel od 3 do 7 milionů, NUTS II menší územní celek s počtem obyvatel od 800 000 do 3 milionů a NUTS III nejmenší územní celek s počtem obyvatel 150 000 až 800 000. Z hlediska nejpoužívanějšího označení NUTS II v České republice ne všechny územní celky, tj. kraje, splňují kritérium počtu obyvatel, a proto bylo nutné je v rámci regionů soudržnosti „spojit“. Na základě tohoto „spojení“ bylo vytvořeno 8 regionů soudržnosti, jak naznačuje obrázek 2.

Kraje jsou definovány v rámci České republiky *Zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích* jako územní společenství občanů, která:

- mají právo na samosprávu,
- jsou veřejnoprávními korporacemi, které mají vlastní majetek a vlastní příjmy vymezené zákonem a
- hospodaří za podmínek stanovených zákonem podle vlastního rozpočtu,
- jsou samostatně spravována zastupitelstvy,
- pečují o všestranný rozvoj svého území a o potřebu svých občanů.

Státní orgány mohou do samostatné působnosti kraje zasahovat jen tehdy, jestliže to vyžaduje ochrana zákona. Kraj vykonává svou vlastní působnost, ale také přenesenou působnost, která mu byla svěřena zákonem, přičemž při obou činnostech chrání veřejný zájem. V současnosti je na území České republiky zformováno 14 krajů, uspořádání platí od 1. ledna 2000, kdy vstoupil v platnost právě výše zmíněný zákon.

Marková (2000) uvádí, že *Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích* umožňuje tři formy spolupráce mezi obcemi:

- na základě smlouvy uzavřené ke splnění konkrétního úkolu,
- na základě smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí,



² *Strukturální fondy Evropské unie. [online] [cit. 2011-07-25]. Dostupné z: www.strukturalni-fondy.cz.*

- • zakládání právnických osob podle zvláštního zákona dvěma nebo více obcemi.

Jako velmi časté označení pro územní uspořádání se používá pojem **mikroregion**. Z hlediska zákonné úpravy je velmi těžké jej najít. Např. *Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje* používá termín region, kterým se rozumí celek vymezený pomocí administrativních hranic krajů, okresů, správních obvodů obcí s rozšířenou působností, obcí nebo sdružení obcí. Mezi obecně uznávaná kritéria pro označení území jako mikroregionu patří respektování principu regionalizace, ekonomická integrita území, infrastrukturní vybavení, historické a etnické faktory, dosavadní vývoj regionu a mnohá další. Na základě vyjádření Ministerstva vnitra České republiky vznikly mikroregiony kvůli společnému prosazování zájmů obcí a místních komunit s cílem dosáhnout změn, případně vybudování infrastruktury, ekologických zařízení atd. Na základě výzkumu mikroregionů a místních akčních skupin, který proběhl v roce 2007 v regionech soudržnosti Střední Morava, Střední Čechy a Severozápad a jehož cílem bylo popsat současné typy zajištění managementu rozvoje mikroregionů a získat informace o jejich fungování,³ bylo zjištěno, že jedním z faktorů, proč dochází ke vzniku nových a nových mikroregionů, je i snadnější možnost získávání externích finančních zdrojů. Velikost mikroregionů je různá, přitom téměř polovinu tvoří regiony do deseti tisíc obyvatel a do deseti členských obcí. Největší rozmach tohoto územního uspořádání proběhl v letech 1999–2001 v souvislosti s novelou *Zákona č. 128/2000 Sb., o obcích*. Centrum pro regionální rozvoj České republiky vykazovalo k 1. listopadu 2010 564 mikroregionů.

Dobrovolné svazky obcí představují členství obcí na základě dobrovolnosti. Jedná se o specifický subjekt výkonu vybraných veřejnoprávních úkolů. Jsou zřizovány za účelem plnění předem

stanoveného veřejnoprávního úkolu či služby samosprávného charakteru, který (kterou) mají zabezpečovat samy obce, ale z různých příčin je účelnější cíle či služby dosáhnout prostřednictvím společně zřízeného integrovaného subjektu – společného organizačního prostředí. Dobrovolný svazek obcí vzniká na základě smlouvy a registrací na příslušném krajském úřadě. Jednotlivé obce, které daný svazek tvoří, jsou povinny kontrolovat jeho činnost. Především u dobrovolných svazků obcí vystupují do popředí tři hlavní principy – dobrovolnost, solidarita a účelovost.

Organizační členění České republiky je charakteristické svou roztržštěnou sídelní soustavou, která je výsledkem historického vývoje. **Obec** je definována *Zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích*, který říká, že obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů, tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce. Dále, že se jedná o veřejnoprávní korporaci, která má vlastní majetek, vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající. Svou činnost vykonává obec samostatně (samostatná působnost), nebo v rámci přenesené působnosti (přenesená působnost). Od roku 1994 vykazuje Český statistický úřad počet obcí pohybující se mezi 6200 a 6300.

Fyzickou osobu definuje *Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník* a je jí jakákoliv osoba. Z hlediska způsobilosti se rozlišuje právní subjektivita neboli způsobilost k právům a povinnostem, která člověku umožňuje být účastníkem právního vztahu a mít v něm práva a povinnosti a která vzniká narozením a zaniká smrtí nebo prohlášením za mrtvého, a způsobilost k právním úkonům neboli schopnost vlastním jednáním zakládat, měnit a zrušovat své právní vztahy, nabývat práva a zavazovat se k povinnostem, která vzniká zletilostí a je možné jí soudně zbavit nebo ji omezit. **Právnické osoby** se na území České republiky řídí *Zákonem*

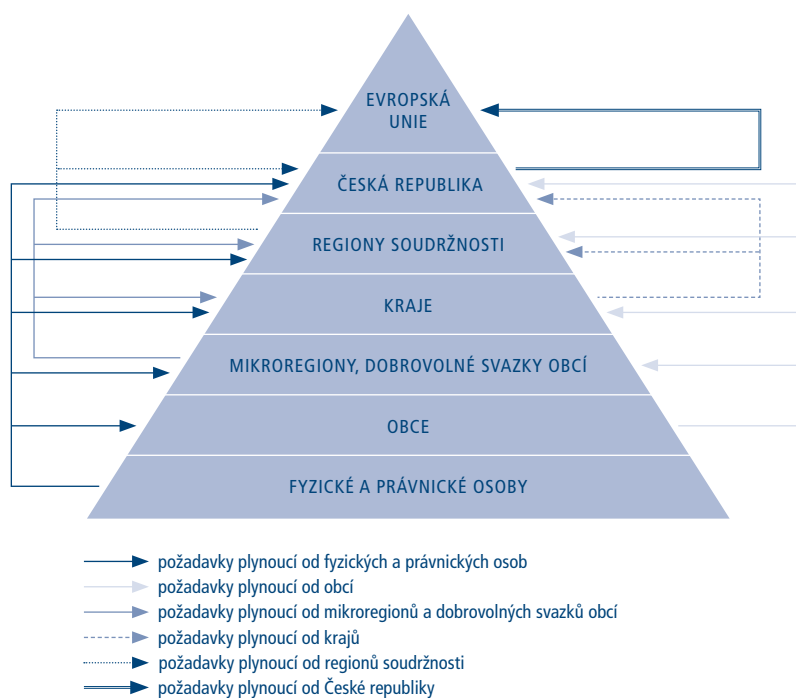
³ Ministerstvo vnitra ČR: *Mikroregiony a místní akční skupiny*. [online] [cit. 2011-07-25]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/mikroregiony-a-mistni-akcni-skupiny.aspx>.

č. 513/1991 Sb., *obchodní zákoník*, který stanovuje čtyři typy obchodních společností a družstvo. Mezi obchodní společnosti patří veřejná obchodní společnost, komanditní společnost, společnost s ručením omezeným a akciová společnost. Stejně jako v případě obcí existují různé formy na dobrovolnosti založených svazků, i u právnických osob je možné tyto prvky nalézt, např. jako zájmové sdružení právnických osob, ve kterém se sdružují právnické osoby za účelem získání a přeposílání informací nebo i kvůli „výhodnější“ pozici pro možnost získání finančních zdrojů.⁴

5. Modely

Na vztahy týkající se dotací a dotačních titulů je možné se dívat ze dvou úhlů pohledu. Prvním je samozřejmě samotná dotace – finanční prostředky, tedy směr od toho, kdo ji poskytuje, k tomu, kdo ji přijímá. Druhým úhlem pohledu ale může být směr opačný, to znamená ne samotné poskytování finančních prostředků, ale požadavky, které se k nim vztahují, tedy pohled od těch, kteří by něco chtěli, k těm, kteří mají možnost a schopnost danou situaci ovlivnit. Z tohoto důvodu jsou navržena následující dvě schémata. Navržené modely popisují nejčastější vztahové vazby mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy z pohledu dotací

Obrázek č. 3 » Model vztahových vazeb dotací z pohledu požadavků

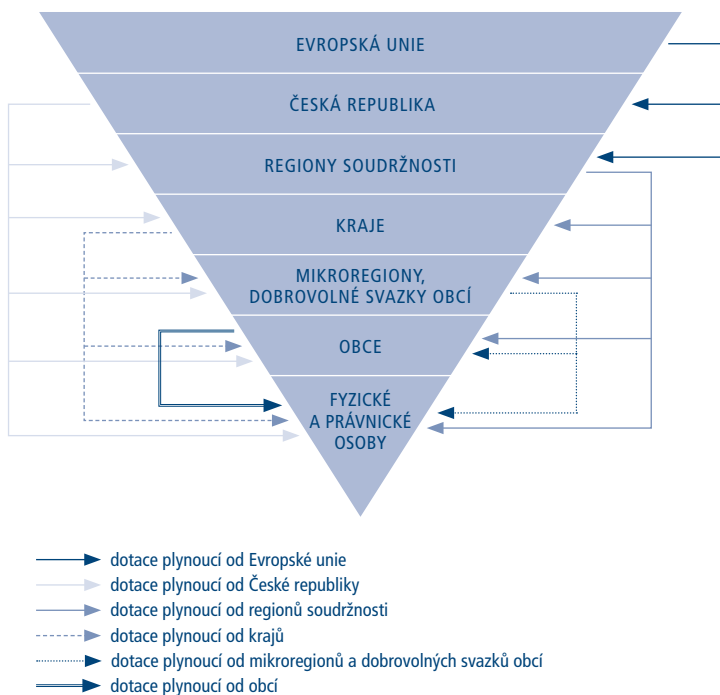


Pramen: vlastní zpracování

→

⁴ Pro účely zkoumání není za právnickou osobu považována obec, kraj a složky tvořené těmito úrovněmi veřejné správy, jelikož jsou vyčleněny samostatně.

→ **Obrázek č. 4 » Model vztahových vazeb dotací z pohledu udílení dotací**



Pramen: vlastní zpracování

(viz obrázek 1). V modelech nejsou postihnuty všechny vazby z důvodu následné složitosti a nepřehlednosti modelu.

První schéma popisuje **požadavky**, tj. co, k čemu, proč a v jaké výši by jednotlivé úrovně mohly požadovat od „vrstvy“ nad sebou. Schéma je navrženo ve směru zdola nahoru, tzn. od nejnižšího prvku – fyzických a právnických osob, až k nadnárodnímu uskupení, tedy Evropské unii.

Druhé schéma zachycuje samotné finanční toky poskytované formou dotací od nejvyššího stupně, tedy Evropské unie jako největšího poskytovatele, úrovním nižším. Představen je tedy směr opačný, tzn. z vrchu dolů.

Schéma požadavků (obrázek 3), jak již bylo zmíněno, popisuje vazby mezi jednotlivými vrstvami na principu *u koho mohou žádat*.

Fyzické a právnické osoby mohou vyjadřovat své požadavky nejvíce u úrovní veřejné správy. Nejbližší k nim jsou obce. Zde mohou žádat přímo o dotace, např. o účelovou dotaci na opravu fasády, nebo mohou ovlivnit účel dotace či dotací, o které bude obec žádat, a naplnit tak svůj zájem. Dále se mohou obrátit na mikroregiony, dobrovolné svazky obcí, kraje. Regiony soudržnosti bývají nejčastěji prostředníkem mezi danou osobou a EU, avšak jejich požadavky bývají často agregovány a hodnoceny z pohledu cílů EU. Ministerstva České republiky představují nejvyšší stupeň veřejné správy v České republice, ale také prostředníka s Evropskou unií. Fyzické a právnické osoby nemohou přímo žádat Evropskou unií.

Obce se se svými požadavky mohou obrátit na mikroregiony, dobrovolné svazky obcí, pokud jsou

Tabulka č. 1 » Motiviv poskytovatelů a příjemců u jednotlivých úrovní veřejné správy

	Co požaduje, pokud žádá?	Co požaduje, pokud poskytuje?
Fyzická osoba, právnická osoba	<ul style="list-style-type: none"> ○ co nejvyšší dotace ○ na zvolený účel ○ co nejmenší administrativu ○ rychlost vyřizování ○ vyšší informovanost, vyšší dostupnost informačních zdrojů ○ jistotu, že dotace bude vyřízena a poskytnuta ○ bezpoplatkové řízení v bankovním ústavu, kde bude dotace poskytnuta 	neposkytuje dotace
Obec	<ul style="list-style-type: none"> ○ co nejvyšší dotace ○ na určený účel ○ jistotu, že dotace bude vyřízena a poskytnuta ○ nebude zpětné financování, tzn. finance budou poskytovány průběžně ○ nebude vysoká „spoluúčast“ ○ malá administrativa ○ snadnější dostupnost ○ financování i „malých projektů“ 	<ul style="list-style-type: none"> ○ dotace bude poskytnuta na určený účel ● nedojde k situaci zbytečného plýtvání finančními zdroji ○ splnění všech podmínek, které se k dotaci vážou ○ dodržení termínů ○ udržitelnost
Mikroregion, dobrovolný svazek obcí	<ul style="list-style-type: none"> ○ co nejvyšší dotace ○ na určený účel ○ jistotu, že dotace bude vyřízena a poskytnuta ○ nebude zpětné financování, tzn. finance budou poskytovány průběžně ○ nebude vysoká „spoluúčast“ 	<ul style="list-style-type: none"> ○ dotace bude poskytnuta na určený účel ○ spolupráce, ne konkurence ○ naplnění účelu dobrovolného svazku ● nedojde k situaci zbytečného plýtvání finančními zdroji ○ splnění všech podmínek, které se k dotaci vážou ○ dodržení termínů ○ udržitelnost
Kraj	<ul style="list-style-type: none"> ○ co nejvyšší dotace ○ na určený účel ○ jistotu, že dotace bude vyřízena a poskytnuta ○ nebude zpětné financování, tzn. finance budou poskytovány průběžně ○ nebude vysoká „spoluúčast“ 	<ul style="list-style-type: none"> ○ dotace bude poskytnuta na určený účel ○ přenesená působnost ○ budou dodrženy požadavky na ukazatele ○ dodržování norem, vyhlášek... ● nedojde k situaci zbytečného plýtvání finančními zdroji ○ splnění všech podmínek, které se k dotaci vážou ○ dodržení termínů ○ udržitelnost, zpětná vazba
Region soudržnosti	<ul style="list-style-type: none"> ○ co nejvyšší dotace ○ na určený účel ○ jistotu, že dotace bude vyřízena a poskytnuta ○ nebude zpětné financování, tzn. finance budou poskytovány průběžně ○ nebude vysoká „spoluúčast“ ○ malá administrativa 	<ul style="list-style-type: none"> ○ dotace bude poskytnuta na určený účel ○ naplnění regionálních cílů stanovených Evropskou unií ○ dodržování norem daných EU ● nedojde k situaci zbytečného plýtvání finančními zdroji ○ splnění všech podmínek, které se k dotaci vážou ○ dodržení termínů ○ udržitelnost



→ Tabulka č. 1 (dokončení)

	Co požaduje, pokud žádá?	Co požaduje, pokud poskytuje?
Česká republika	<ul style="list-style-type: none"> ○ co nejvyšší dotace ○ na určený účel ○ nebude vysoká „spoluúčast“ 	<ul style="list-style-type: none"> ○ dotace bude poskytnuta na určený účel ● přenesená působnost ● nedojde k situaci zbytečného plýtvání finančními zdroji ○ splnění všech podmínek, které se k dotaci vážou ○ dodržení termínů ○ udržitelnost, zpětná vazba ○ budou dodrženy požadavky na ukazatele
Evropská unie	nežádá	<ul style="list-style-type: none"> ○ dotace bude poskytnuta na určený účel ○ naplnění cílů Evropské unie (konvergence...) ● ne zbytečné plýtvání penězi ○ splnit všechny podmínky, které se k dotaci vážou ○ dodržení termínů ○ udržitelnost

Legenda:

● efektivita — Effectiveness

○ účelnost — Efficiency

○ nelze zařadit do žádného z principů „3E“

Pramen: vlastní zpracování

jejich součástí a s nimi spolupracují, nebo na kraje, regiony soudržnosti a ministerstva České republiky a stejně jako fyzické a právnické osoby nemožou přímo jednat s orgány Evropské unie.

Mikroregiony a dobrovolné svazky obcí jako vyšší uskupení obcí se mohou obrátit na kraje, regiony soudržnosti a ministerstva České republiky. Nemožou jednat s Evropskou unií a nesmyslné je obracet se na fyzické a právnické osoby.

Kraje jako větší územní celky mohou jednat s regiony soudržnosti nebo ministerstvy České republiky, ale ani tento stupeň nemá oprávnění jednat s orgány Evropské unie.

Regiony soudržnosti mohou jednat jednak s ministerstvy České republiky, ale také již s orgány Evropské unie, stejně jako s nimi může jednat i Česká republika.

Jedná se tedy o pyramidu, přičemž nejvíce možností pro sdělení požadavků týkajících se dotací mají fyzické a právnické osoby, nejméně pak ministerstva České republiky či Evropská unie.

Tyto úrovně veřejné správy o rozdělení dotací spíše rozhodují.

Schéma dotací (obrázek 4) představuje druhý pohled, tzn. pohled z horní vrstvy směrem dolů. Evropská unie je z pohledu České republiky největším poskytovatelem dotací. Jedná s ministerstvy (správci kapitol) a regiony soudržnosti.

Ministerstva České republiky jednájí s regiony soudržnosti a poskytují dotace krajům, mikroregionům, dobrovolným svazkům obcí, samotným obcím a fyzickým a právnickým osobám.

Regiony soudržnosti poskytují finanční prostředky ve formě dotací, a to nejčastěji z fondů Evropské unie, krajům, mikroregionům, dobrovolným svazkům obcí, obcím a fyzickým a právnickým osobám. Neposkytují dotace ministerstvům České republiky.

Kraje jako vyšší územně samosprávné celky mohou poskytovat dotace mikroregionům, dobrovolným svazkům obcí, obcím a fyzickým a právnickým osobám.

Mikroregiony a dobrovolné svazky obcí poskytují finanční zdroje ve formě dotací obcím, případně fyzickým a právnickým osobám.

Obce mohou poskytovat finanční zdroje ve formě dotací fyzickým a právnickým osobám.

Na základě výše uvedených schémat je možné stanovit motivy poskytovatelů a příjemců dotací u jednotlivých úrovní veřejné správy jak z pohledu požadavků, tak z pohledu dotací. Jednotlivé motivy (tabulka 1) jsou přiřazeny k jednotlivým prvkům principu „3E“ (viz legenda v tabulce 1).

V tabulce 1 se nejvíce vyskytují motivy vztahující se k účelnosti na straně příjemce a účelnosti a efektivnosti na straně poskytovatele. Hojně jsou též zastoupeny motivy, které nelze přiřadit k žádnému z principů „3E“.

Na základě tabulky 1, která vyjadřuje dvojitý úhel pohledu, jednak pohled toho, kdo žádá, a také pohled toho, kdo poskytuje, vyplynuly základní charakteristiky, které budou diskutovány v následující části.

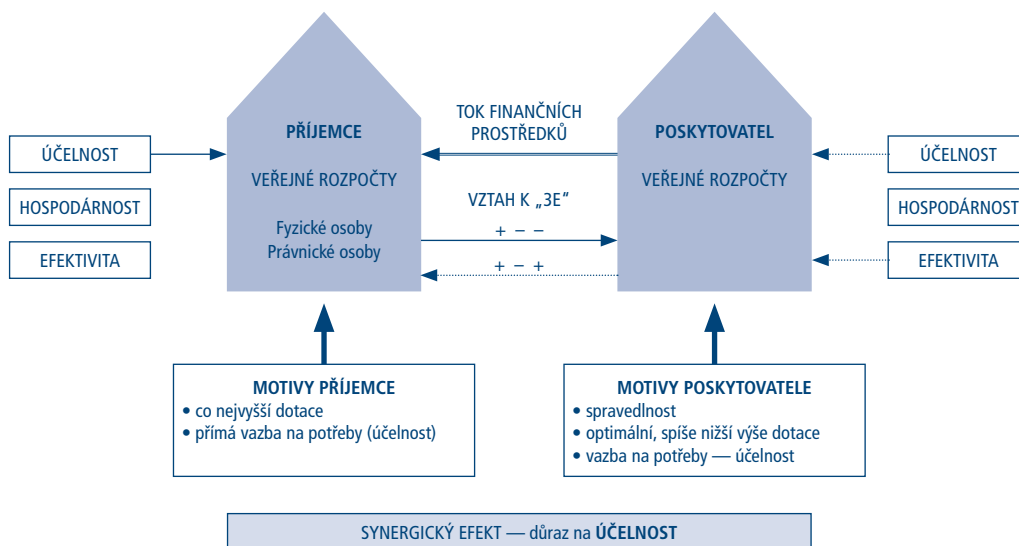
6. Dualita vztahů a jejich souvislost s principy „3E“

Na základě provedených kroků – analýzy, stanovení požadavků a dotací – byl navržen model (obrázek 5), který vyjadřuje duální vztah mezi příjemcem a poskytovatelem dotace.

Model vychází z předpokladu, že vyšší míru souvislosti duálních vztahů s principy „3E“ je možné najít u poskytovatele, tedy u veřejných rozpočtů, veřejného sektoru. **Poskytovatelé** dotací prioritně vyžadují, aby s finančními prostředky bylo nakládáno účelně, tedy s vazbou na konkrétní potřeby, a také s ohledem na minimalizaci nákladů dané potřeby.

Tento fakt je možné vysvětlit na příkladu výstavby cyklostezky. Cíl – účel dotace – je zřejmý: nová cyklostezka. Může mít různé důvody – podpora cestovního ruchu, rozšíření relaxačních možností pro obyvatelstvo, výchova mládeže, snížení rizikovitosti dopravy atd. Účelem dotace je tedy cyk-

Obrázek č. 5 » Model duálních vztahů z pohledu „3E“ s důrazem na synergické efekty



Pramen: vlastní zpracování v rámci výzkumného projektu IGA/70/FaME/10/A

→

- lostezka, a pokud se postaví, pak bude naplněn cíl dotace. To je podstatou účelových dotací.

Je prioritně hodnocena účelnost neboli míra dosažených výsledků (postavená cyklostezka). Ale tento pohled by byl správný jen ze strany příjemce, ze strany poskytovatele je třeba jej doplnit i o efektivnost, protože právě poskytovatel vyžaduje, aby nejen byla postavena cyklostezka, ale aby dotace byla poskytnuta, v případě cyklostezky, aby byla postavena, efektivně.

Pokračování příkladu: V dotaci je alokováno určité množství finančních prostředků. Pokud se za tyto finanční prostředky postaví pouze 1 m cyklostezky, tak je účelnost skutečně naplněna, cyklostezka je postavena, ale důvody, proč byla stavěna, již naplněny nejsou. Jeden metr cyklostezky nestačí k podpoře turismu nebo rozšíření relaxačních možností pro obyvatelstvo. Proto je důležité hledisko efektivnosti.

U dotací z pohledu duálních vztahů je nejdiskutabilnějším prvkem z principu „3E“ *Economy neboli hospodárnost*. Opět je možný dvojí pohled – pohled administrace a pohled využití dotací. Hospodárnost z pohledu administrace dotace znamená minimalizaci nákladů na ni, ale zároveň zachování kvality poskytnutí a kontroly. Hospodárnost z pohledu využití dotací představuje minimalizaci finančních prostředků alokovaných v dotaci při zachování kvality výsledného cíle.

Cyklostezka: Pokud nebude dodržena hospodárnost, může vzniknout situace, kdy cyklostezka splní představy o její délce, ale vzhledem k jejímu povrchu (např. špatně položený tér) se po ní nebude dávat jezdit. Tím ztrácí svůj smysl. Tento faktor by měl být z hlediska poskytovatele taktéž zohledněn, v praxi často tomu tak ale být nemusí.

Z hlediska **příjemce** je situace jiná. Ze strany příjemce je základním motivem výše dotace. Příjemce usiluje o dotaci. O dotaci v co nejvyšší části. Sleduje své vlastní zájmy, které nemusí být nutně shodné s cílem dotace. Tato skutečnost často popírá princip efektivnosti a hospodárnosti. Z pohledu principu „3E“ je následně možné vysledovat vazbu na princip účelnosti, který představuje po-

žadavek na využití peněžních prostředků na konkrétní účely.

Příklad cyklostezky: Příjemce obdrží finanční prostředky formou dotace na stavbu cyklostezky, přičemž podmínkou poskytnutí dotace je stavba minimálně 5 km. Přitom hlavní prioritou příjemce není její stavba. Co to znamená? Postaví 5 km cyklostezky (i když by mohl postavit 10 km při zachování stejné kvality). Jediným principem z „3E“ z pohledu příjemce je účelnost, ale v jiném kroku životního cyklu dotací – v procesu tvorby dotačního titulu, tj. ideální situace pro příjemce by byla možnost ovlivnit tvorbu dotačního titulu tak, aby odpovídal jeho vlastním zájmům. To se často nestává, proto častější je druhá varianta, a to vyhledávání takového dotačního titulu z již vypsanych, který odpovídá co nejvíce zájmům budoucího příjemce.

Synergický efekt dotace lze v rámci duality vztahů příjemce-poskytovatel u dotací vysledovat u **účelnosti – efficiency**, kdy obě strany prioritně sledují hledisko účelnosti, jak vyplývá z výše uvedeného modelu.

7. Závěr

Veřejný sektor se především v posledních letech potýká s rostoucími požadavky na zvýšení jeho výkonnosti v souladu s dodržováním principů „3E“, tedy s principy Economy, Effectiveness a Efficiency.

Tento příspěvek si kladl za cíl identifikovat synergické efekty plynoucí z duálnosti finančních vztahů veřejných rozpočtů se zaměřením na dotace. Na počátku byla provedena analýza jednotlivých dotačních titulů a zdrojů v rámci jednotlivých úrovní veřejného i soukromého sektoru, následně byly vymezeny potřeby jednotlivých úrovní a na základě provedeného byl navržen model duálních vztahů zaměřený právě na synergické efekty. Cíl příspěvku byl splněn. Bylo zjištěno, že hledaný synergický efekt plynoucí z duálnosti finančních vztahů v oblasti dotací mezi příjemci těchto finančních zdrojů a jejich poskytovateli existuje a je možné jej vypořádat jen u principu účelnosti.

LITERATURA A PRAMENY

- [1] Babiánková, L.: *Svazky obcí jako jedna z forem spolupráce*. BP, Zlín: UTB ve Zlíně, FaME, 2008, 53 s.
- [2] Bakeš, M. a kol.: *Finanční právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, 118 s., ISBN 80-7179-431-7
- [3] Boyne, G. A., Walker, R. M.: *Strategic Management and Public Service Performance: The Way Ahead*. *Public Administration Review*, 2010, Vol. 70, pp. S185-S192, ISSN 0033-3352
- [4] Cameron, W.: *Public accountability: Effectiveness, equity, ethics*. *Australian Journal of Public Administration*, 2004, Vol. 63, No. 4, pp. 59-67, ISSN 0313-6647
- [5] *Centrum pro regionální rozvoj*. [cit. 2011-07-25]. Dostupné z: www.crr.cz
- [6] Cesty do Evropské unie: *Evropská charta místní samosprávy*. 1988. [online] [cit. 2011-07-15]. Dostupné z: <http://isap.vlada.cz/Dul/CESTY.NSF/91b9f824a0923e3bc1256dde0052230a/dd6e004154b6d-c2a802566d70030a760?OpenDocument>
- [7] Česká republika: *Občanský zákoník*. In: Sběrka zákonů. 1964, 19, 40/1964, s. 201-248. Dostupné také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=2000&typeLaw=zakon&What=Rok&stranka=11>
- [8] Česká republika: *Obchodní zákoník*. In: Sběrka zákonů. 1991, 98, 513/1991, s. 2474-2565. Dostupné také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=2000&typeLaw=zakon&What=Rok&stranka=11>
- [9] Česká republika: *Zákon o krajích*. In: Sběrka zákonů. 2000, 38, 129/2000, s. 1765-1782. Dostupné také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=2000&typeLaw=zakon&What=Rok&stranka=11>
- [10] Česká republika: *Zákon o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů*. In: Sběrka zákonů. 2000, 65, 218/2000, s. 3104-3128. Dostupné také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=2000&typeLaw=zakon&What=Rok&stranka=11>
- [11] Česká republika: *Zákon o obcích*. In: Sběrka zákonů. 2000, 38, 128/2000, s. 1737-1764. Dostupné také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=2000&typeLaw=zakon&What=Rok&stranka=11>
- [12] Česká republika: *Zákon o podpoře regionálního rozvoje*. In: Sběrka zákonů. 2000, 73, 248/2000, s. 3549-3554. Dostupné také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=2000&typeLaw=zakon&What=Rok&stranka=11>
- [13] Hanzlíková, P.: *Svazky obcí jako jedna z forem spolupráce*. BP, Zlín: UTB ve Zlíně, FaME, 2009, 70 s.
- [14] Hayes, K.: *Public Sector Performance: Move or Monitor?* *Southern Economic Journal*, 2000, Vol. 66, No. 4821, ISSN 0038-4038
- [15] HM Treasury: *Independent Review of Public Sector Efficiency*. London: The Stationery Office, 2004. Dostupné z: www.hm-treasury.gov.uk
- [16] Hood, C.: *A public management for all seasons?* *Public Administration*, Vol. 69, No. 1, pp. 3-19, ISSN 0033-3298
- [17] Hrdinová, L.: *Svazky obcí jako jedna z forem spolupráce*. BP, Zlín: UTB ve Zlíně, FaME, 2010, 61 s.
- [18] Chambers, A. D., Rand, G.: *The Operational Auditing Handbook. Auditing Business Process*. Chichester: John Wiley & Sons, 1999, ISBN 0-47-97060-3
- [19] Klein, P. A.: *Economic Activity and the Public Sector: Is Small Beautiful?* *Journal of Economic Issues*, 1985, Vol. 19, No. 2, pp. 419-428, ISSN 0021-3624
- [20] Lux, M., Sunega, P., Boelhouwer, P.: *The effectiveness of selected housing subsidies in the Czech Republic*. *Journal of Housing & the Built Environment*, 2009, Vol. 41, No. 2, pp. 249-269, ISSN 0038-0288 →

- [21] Marková, H.: *Finance obcí, měst a krajů*. 1. vydání. Praha: Orac, 2000, 190 s., ISBN 8086199231
- [22] Micheli, P., Mason, S., Kennerley, M., Wilcow, M.: *Public sector performance: efficiency or quality?* In: *Measuring Business Excellence*, 2005, pp. 68–73
- [23] Ministerstvo vnitra ČR: *Mikroregiony a místní akční skupiny*. [online] [cit. 2011-07-25]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/mikroregiony-a-mistni-akcni-skupiny.aspx>
- [24] Morduch, J. J.: *Smart Subsidies*. *ESR Review*, 2006, Vol. 8, No. 1, pp. 10–17, ISSN 1527-4314
- [25] Novotníková, H.: *Dotační receptář: všechny dotace pohromadě v otázkách a odpovědích*. 1. vydání. Praha: LexisNexis CZ, 2005, 236 s., ISBN 80-86920-03-8
- [26] Provozničková, R.: *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada, 2009, 304 s., ISBN 978-80-247-2789-9
- [27] *Strukturální fondy Evropské unie*. [online] [cit. 2011-07-25]. Dostupné z: www.strukturalni-fondy.cz

KLÍČOVÁ SLOVA

dotace, dualita, finanční vztahy, veřejné rozpočty, synergický efekt

ABSTRACT

The article is focused on the synergetic effects resulting from duality of the financial relations of public budgets, focusing on subsidies. The aim is to establish relational links between the different levels of providers and recipients of the grants, describe their requirements and create a model of dual relationships from the perspective of the “3E”. There was made an analysis of dual relationships between particular levels, defined needs and then performed a synthesis from which was emerged a model of the relations in terms of “3E” with an emphasis on synergetic effects. It was found that from the recipient perspective comes to the forefront the efficiency, on the hand of providers then the effectiveness and the efficiency. Through the observation there was registered the synergetic effect entirely in case of the efficiency.

KEYWORDS

subsidies, duality, financial relations, public budgets, synergetic effect

JEL CLASSIFICATION

H21, H70

x

Integrovaný operační program České republiky — SWOT analýza aktuálního stavu

- Ing. Věra Tunkrová » Katedra světové ekonomiky, Fakulta mezinárodních vztahů Vysoké školy ekonomické v Praze¹

* 1. Úvod do problematiky

Již od 80. let 20. století si členské státy Evropských společenství² uvědomovaly důležitost ekonomické a sociální soudržnosti. Právě z tohoto důvodu začali členové tohoto integračního uskupení spolupracovat za účelem rozvoje koheze jejich jednotlivých regionů. Česká republika, stejně jako některé jiné členské státy Evropské unie, se musí vypořádat se značnými regionálními disparitami. Vzhledem k této skutečnosti je zřejmé, že regionální a strukturální politika zastává velmi důležitou roli a je jednou z nejdůležitějších oblastí společného zájmu členských zemí Evropské unie.

Česká republika se stala členem Evropské unie v roce 2004 a právě v tomto roce obdržela první finanční podporu pocházející ze strukturálních fondů Evropské unie. V současné době se nacházíme v běhu programového období 2007–2013 a Česká republika vytvořila 26 operačních programů. Jedním z nich je právě Integrovaný operační program.

Hlavním cílem tohoto článku je prezentovat Integrovaný operační program České republiky, který představuje možnost čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů Evropské unie. Integrovaný operační program je financován pro-

střednictvím Evropského fondu regionálního rozvoje a z teritoriálního hlediska jsou všechny jeho intervence zaměřeny na podporu regionů soudržnosti NUTS II³ vyjma území hlavního města České republiky, Prahy.

V tomto článku se budu zabývat smyslem Integrovaného operačního programu, jeho prioritními osami a oprávněnými příjemci dotace v rámci tohoto programu. Dále předložím SWOT analýzu Integrovaného operačního programu a zaměřím se především na hlavní problémy implementační fáze tohoto programu. Druhá část článku poskytuje přehled současné situace čerpání finančních prostředků prostřednictvím Integrovaného operačního programu. Pokusím se zdůraznit hlavní problémy, které se objevují v průběhu čerpání finančních prostředků, a závěrem navrhu některá možná řešení pro zlepšení současného stavu Integrovaného operačního programu.

2. Zaměření a struktura Integrovaného operačního programu

V současném programovém období disponuje Česká republika finanční podporou pocházející ze strukturálních fondů Evropské unie v celkové výši →

¹ Tento článek byl vypracován v rámci projektu IGA č. F2/24/2010 „Politiky EU: koncepty a proměny na pozadí Lisabonské smlouvy“.

² Později Evropské unie.

³ Území České republiky bylo rozděleno na 8 územních statistických jednotek NUTS II.

→ 26,69 mld. EUR. Integrovaný operační program je jedním z tematických operačních programů, které byly vytvořeny v České republice.⁴ Je v podstatě jediným operačním programem, který je zaměřen na modernizaci státní správy v České republice. Integrovaný operační program „*souvisí se zásadami obnovené Lisabonské strategie pro růst a zaměstnanost, která vyzývá mimo jiné k rozvoji informační a znalostní společnosti a k dalším investicím do lidského kapitálu. V souladu s těmito zásadami se program snaží o posílení centrální a místní veřejné správy v České republice a současně o zvýšení kvality a dostupnosti veřejných služeb*“ (Regional Policy – Info regio [online]). Priority Integrovaného operačního programu reflektují dále také cíle strategie Evropa 2020.⁵ Evropská unie si je v dnešní době vědoma toho, že i v období následků finanční a hospodářské krize je nutné vytvořit dlouhodobou strategii evropského hospodářství. Jejímí hlavními pilíři jsou inteligentní růst, udržitelný růst a růst podporující začlenění. Právě v těchto oblastech je zřetelná souvislost Integrovaného operačního programu s touto strategií Evropské unie. Cílem je rozvíjet ekonomiku se zaměřením na znalostní a inovační potenciál, snažit se o zvyšování konkurenceschopnosti, udržitelnosti a ekologičnosti ekonomiky a tím dosahovat také vyšší zaměstnanosti a sociální a územní koheze jednotlivých regionů (European Commission, 2010b).

Dle Programového dokumentu Integrovaného operačního programu je jeho hlavním cílem „*prostřednictvím zefektivnění fungování veřejné správy a veřejných služeb podpořit socioekonomický růst ČR a zvýšit kvalitu života občanů*“ (Ministry for Regional Development, 2007). Na globální cíl programu dále navazují tři specifické cíle. Prvním z nich je zvýšení efektivity a zlepšení procesů a dostupnosti veřejných služeb na národní a regionální úrovni prostřednictvím aplikace moderních informačních a komunikačních technologií. Druhý spe-

cifický cíl je zaměřen na modernizaci a proměnu vybraných veřejných služeb s úmyslem nastartovat transformaci veřejných služeb v České republice. Třetí cíl má za úkol podpořit růst potenciálu území České republiky prostřednictvím národních a systémových intervencí v oblasti cestovního ruchu, kultury, bydlení a systému regionálních politik.

Integrovaný operační program má 6 prioritních os (Ministry for Regional Development, 2007). Z tabulky č. 1 vyplývá, že největší finanční podpora je věnována prioritní ose č. 3 *Zvýšení kvality a dostupnosti veřejných služeb*. Pro tuto prioritní osu je vyhrazena celkem 1/3 finanční alokace celého Integrovaného operačního programu. Hlavním úkolem třetí prioritní osy IOP je zlepšení dostupnosti, kvality a financování veřejných služeb. Důraz je přitom kladen na zavedení určitých preventivních opatření v této oblasti, tak aby se zamezilo vzniku problémů. Snahou je zajistit srovnatelnou kvalitu a dostupnost veřejných služeb ve všech regionech České republiky. Současně se také zdůrazňuje potřeba vzniku individuálního přístupu ke všem občanům.

Třetí prioritní osa IOP je rozdělena do čtyř oblastí podpory. První z nich si klade za cíl dosáhnout celorepublikového přístupu v oblasti reformy sociálních služeb. V rámci každého kraje České republiky bylo stanoveno alespoň jedno zařízení sociální péče, které bude prostřednictvím Oblasti intervence 3.1 podporováno. Akcentuje se zvláště začlenění sociálně vyloučené romské menšiny do společnosti. Prostřednictvím této prioritní osy budou zřízena centra sociální integrace, která budou napomáhat těmto lidem vrátit se zpět na trh práce a také přizpůsobit se životu v české společnosti. Prostřednictvím třetí prioritní osy je dále podporována modernizace technického vybavení nemocnic, přičemž jsou převážně upřednostňována pracoviště, která se zaměřují na léčbu onkologických

⁴ Integrovaný operační program má druhou nejnižší finanční alokaci ze všech českých operačních programů, v celkové výši 1 582 390 162 EUR.

⁵ Strategie Evropské unie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění.

pacientů. Finanční prostředky této prioritní osy jsou dále poskytnuty pro zlepšení služeb zaměstnanosti v České republice. Cílem je zajistit zlepšení podmínek pro uchazeče o zaměstnání a tím zlepšit situaci na trhu práce v České republice. V rámci této oblasti je snahou dosáhnout zvýšení kvality a dostupnosti informačních a tréninkových služeb pro žadatele o práci. Poslední oblastí podpory třetí prioritní osy IOP je soustava pro prevenci a přípravu situací, kdy je možný vznik určitých rizik nebo také na řešení již vzniklé situace. V České republice je nedostačující systém prevence a reakce v případě řešení přírodních katastrof, ale také nedostatečná infrastruktura pro poskytování dostatečné ochrany občanům České republiky. Právě z tohoto důvodu je součástí této prioritní osy také tzv. velký projekt. Nařízení č. 539/2010 Evropské

ho parlamentu a Rady Evropské unie z 16. června 2010 definuje velký projekt následovně: „Evropský fond pro regionální rozvoj a Fond soudržnosti mohou jako součást operačního programu nebo programů financovat výdaje zahrnující řadu prací, činností nebo služeb, které jsou určeny k dosažení nedělitelného úkolu přesné hospodářské nebo technické povahy, s jasně určenými cíli, jehož celkové náklady přesahují 50 milionů EUR.“

Integrovaný operační program předpokládá realizaci pouze jednoho velkého projektu. Jeho cílem je vybudování jednotné infrastruktury pro trénink složek Integrovaného záchranného systému. Toto má být zajištěno prostřednictvím vybudování Národního centra pro krizovou připravenost a trénink složek Integrovaného záchranného systému. Toto centrum by mělo být využíváno všemi složka-

Tabulka č. 1 » Struktura Integrovaného operačního programu

Číslo prioritní osy	Název prioritní osy	Podíl z celkové alokace (v %)
1	Modernizace veřejné správy	21,1
1.1	Rozvoj informační společnosti ve veřejné správě	21,1
2	Zavádění ICT v územní veřejné správě	10,8
2.1	Zavádění ICT v územní veřejné správě	10,8
3	Zvýšení kvality a dostupnosti veřejných služeb	34,4
3.1	Služby v oblasti sociální integrace	5,0
3.2	Služby v oblasti veřejného zdraví	15,7
3.3	Služby v oblasti zaměstnanosti	2,9
3.4	Služby v oblasti bezpečnosti, prevence a řešení rizik	10,8
4	Národní podpora cestovního ruchu	4,1
4.1	Národní podpora cestovního ruchu	4,1
5	Národní podpora územního rozvoje	26,6
5.1	Národní podpora využití potenciálu kulturního dědictví	13,4
5.2	Zlepšení prostředí v problémových sídlištích	12,2
5.3	Modernizace a rozvoj systémů tvorby územních politik	1,0
6	Technická pomoc	2,8
6.1	Aktivity spojené s řízením IOP	1,7
6.2	Ostatní náklady technické pomoci IOP	1,1

Pramen: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2010



→ mi Integrovaného záchranného systému České republiky ke koordinaci jejich tréninku tak, aby hasiči, policisté a záchranáři mohli být vyškoleni v zachraňování lidí na základě simulovaných událostí velmi podobných těm reálným. Obdobné centrum bylo vybudováno již v téměř všech členských státech Evropské unie, ale v České republice stále chybí. Právě proto mohou autoři tohoto projektu z Ministerstva vnitra ČR čerpat cenné poznatky a zkušenosti ze zahraničí (např. ze Slovenska).

První prioritní osa IOP *Modernizace veřejné správy* je zaměřena především na rozvoj informační společnosti s cílem modernizovat síť veřejné správy v České republice. Konkrétní cíle této prioritní osy jsou zlepšit úroveň elektronické veřejné správy, zvýšit využívání internetu občany České republiky pro komunikaci s orgány veřejné správy a v neposlední řadě také snížit administrativní zatížení občanů, podnikatelů a veřejného sektoru.

Prioritní osa 2 *Zavádění ICT v územní veřejné správě* navazuje na předchozí prioritní osu a jejím úkolem je především prostřednictvím reformy veřejné správy dosáhnout efektivnosti a zvýšení kvality veřejných služeb. V této oblasti je důležitá komplementarita s Operačním programem Lidské zdroje a zaměstnanost, přičemž v rámci Integrovaného operačního programu budou pokryty pouze investiční výdaje na rozvoj informačních a komunikačních technologií.

Čtvrtá prioritní osa IOP *Národní podpora cestovního ruchu* má za cíl zvýšit využití potenciálu území prostřednictvím národních systémových intervencí v oblasti cestovního ruchu. Specifickými cíli této prioritní osy jsou napojení vyššího počtu subjektů na národní rezervační systém cestovního ruchu, zajistit vyšší kvalitu služeb cestovního ruchu prostřednictvím určité standardizace a jednotné certifikace, zkvalitnění a lepší dostupnost statistik cestovního ruchu a také navýšení počtu marketingových produktů cestovního ruchu.

Pátá prioritní osa *Národní podpora územního rozvoje* je zaměřena na intervence v oblasti kultury, bydlení a územních politik. Nejzajímavější součástí této prioritní osy jsou tzv. Integrované plány

rozvoje měst, které slouží ke zvýšení kvality života a životního prostředí pro obyvatele problémových sídlišť ve velkých městech nad 20 000 obyvatel prostřednictvím revitalizace prostředí těchto sídlišť a regenerace bytových domů v sídlišťích, včetně úspor energie. Pro Integrované plány rozvoje měst bylo vybráno celkem 41 měst splňujících základní podmínky a v současné době již probíhá vyplácení finančních prostředků příjemcům dotací.

Poslední prioritní osou je šestá prioritní osa *Technická pomoc*, která zajišťuje řádnou implementaci IOP v rámci řízení a administrace. Tato prioritní osa je tedy podpůrnou pro aktivity řízení, monitorování, hodnocení, kontroly v rámci celého programu (Ministry for Regional Development, 2007).

Hlavními příjemci dotací z Integrovaného operačního programu jsou především složky státní správy na různé úrovni. Pouze následující oblasti podpory jsou relevantní pro čerpání finančních prostředků soukromými subjekty:

- 3.1 Služby v oblasti sociální integrace,
- 4.1 Národní podpora cestovního ruchu,
- 5.1 Národní podpora využití potenciálu kulturního dědictví,
- 5.2 Zlepšení prostředí v problémových sídlišťích.

3. Hlavní problémy implementace programu

Evropská komise definuje implementaci jako „*operační proces potřebný k produkci očekávaných výstupů*“ (European Community, 1999). Pokud budeme chtít vymezit implementaci v kontextu strukturálních fondů EU, rozumíme tím především definování implementační struktury, rozdělení kompetencí mezi řídicím orgánem a jeho zprostředkujícími subjekty – toto souhrnně nazýváme implementační struktura programu. Implementační struktura Integrovaného operačního programu je podrobně popsána (včetně návaznosti na vnější subjekty) v Prováděcím dokumentu Integrovaného operačního programu. V tomto dokumentu může

me dále nalézt informace o procesech výběru projektů – např. základní principy, evaluace přijatelnosti projektové žádosti, kontrola formálních náležitostí, evaluace kvality projektu, ex ante analýza rizik a ex ante kontrola projektů. V tomto dokumentu jsou také jasně definovány uznatelné náklady, pravidla pro poskytování veřejné podpory a pravidla pro vypisování veřejných zakázek. Popisány jsou také procesy monitorování, evaluace a informace a propagace programu. Další důležitou oblastí, která je popsána v Prováděcím dokumentu, je zavedení partnerství v rámci Integrovaného operačního programu.

Pokud budeme brát v úvahu specifické podmínky Integrovaného operačního programu, Řídícím orgánem je Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky.⁶ Integrovaný operační program má 5 zprostředkujících subjektů – Ministerstvo vnitra, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo kultury a příspěvkovou organizaci Ministerstva pro místní rozvoj – Centrum pro regionální rozvoj. Z toho je patrné, že implementační struktura Integrovaného operačního programu je dosti rozsáhlá a složitá a je velmi náročné dosáhnout konsensu v mnoha ohledech. Řídící orgán komunikuje s konečným příjemcem pouze prostřednictvím jeho zprostředkujících subjektů a toto přináší určité problémy. Především komunikace je velmi zdoluhavá a neefektivní, vznikají komunikační nedorozumění a potenciální problém je řešen velkým množstvím účastníků.

Další problém implementace tohoto programu představuje rozdělení kompetencí. To je vymezeno v Programovém dokumentu Integrovaného operačního programu a v Prováděcím dokumentu Integrovaného operačního programu, které byly schváleny Evropskou komisí. Velmi důležitým úkolem bylo nastavení informačních a komunikačních toků mezi Řídícím orgánem a jeho zprostředkujícími subjekty. Jak jsem již zmínila výše, implementační struktura programu je velmi složitá,

tudíž bylo velmi důležité nastavit tyto toky správně.

Implementace programu zahrnuje také aktivity a procesy probíhající v rámci implementační fáze programu. Řídící orgán má za úkol koordinovat implementaci a v rámci toho mu vznikají následující povinnosti:

- odpovědnost za řízení Integrovaného operačního programu,
- zajištění souladu české legislativy s legislativou Společenství,
- vést záznamy ohledně programu jak v elektronické, tak písemné formě,
- řídit Monitorovací výbor Integrovaného operačního programu,
- formulace výročních zpráv Integrovaného operačního programu,
- odpovědnost za vyjednávání s Evropskou komisí.

Prováděcí dokument také upravuje proceduru řešení sporů. V tomto ohledu rozlišujeme dvě možnosti. V případě sporu mezi Řídícím orgánem Integrovaného operačního programu a Centrem pro regionální rozvoj je snahou najít řešení tohoto sporu na úrovni jednotlivých ředitelů. Pokud není toto možné, konečné slovo má ministr pro místní rozvoj. Pokud se objeví spor mezi Řídícím orgánem a jedním z jeho zprostředkujících subjektů, je preferováno řešení prostřednictvím bilaterálních jednání dotyčných ministrů. Pokud toto není možné, rozhodne v tomto sporu vláda České republiky.

Dle mého názoru je hlavním problémem implementace Integrovaného operačního programu fakt, že je primárně orientován na modernizaci státní správy. Takzvaný projekt Smart Administration podporuje cíle Lisabonské strategie (vzhledem k datu přípravy a počátku implementačního období Integrovaného operačního programu) a zaměřuje se na posílení konkurenceschopnosti České republiky. V souvislosti se strategií Evropa 2020, která navazuje na Lisabonskou strategii →

⁶ Na základě nařízení vlády č. 175/2006 z 22. února 2006.

→ a dále ji rozšiřuje, je hlavním cílem Integrovaného operačního programu dosažení inovativních a znalostních podmínek v oblasti státní správy. Právě tyto podmínky mohou pomoci nastartovat zvýšení efektivnosti státní správy. Tato oblast nebyla doposud v České republice modernizována a bývá dosti často právě pro svoji efektivitu kritizována. Účastníci proto nemají doposud žádné zkušenosti v této oblasti, takže je jasné, že se jedná o pomalý a zdlouhavý proces a že se máme v tomto ohledu

jeho snahou je dosáhnout prostřednictvím zefektivnění fungování veřejného sektoru lepší provázanosti veřejného sektoru se sektorem soukromým a tím i zvýšení konkurenceschopnosti České republiky z mezinárodního hlediska. Další silnou stránkou Integrovaného operačního programu je zvýšení kvality života v České republice prostřednictvím aktivit, které tento program podporuje. Velkou výhodou Integrovaného operačního programu je jeho komplexnost. Projekty především

Implementační struktura Integrovaného operačního programu je dosti rozsáhlá a složitá a je velmi náročné dosáhnout konsensu v mnoha ohledech. Řídící orgán komunikuje s konečným příjemcem pouze prostřednictvím jeho zprostředkujících subjektů a toto přináší určité problémy. Především komunikace je velmi zdlouhavá a neefektivní, vznikají komunikační nedorozumění a potenciální problém je řešen velkým množstvím účastníků.

mnoho co učit. Důležitými pilíři Smart Administration jsou již velmi dobře známé Czech pointy, které byly zřízeny po celé České republice pro podporu komunikace veřejného sektoru s ostatními institucemi. Dále jsou to datové schránky, které představují další možnost komunikace veřejného sektoru s ostatními institucemi. V současné době je velmi důležité nastavit správně management těchto projektů a v prvé řadě zužitkovat poznatky, které jsme měli možnost získat v první polovině implementačního období. Velkým problémem stále zůstává udržení vzdělaných odborníků v této oblasti vzhledem k jejich platovému ohodnocení.

4. SWOT analýza Integrovaného operačního programu

Je zřejmé, že Integrovaný operační program má jak své slabé, tak silné stránky. Mezi jeho silné stránky bezesporu můžeme zařadit multiplikační efekt projektů. Tento operační program nemá žádný přímý efekt na české občany (nedochází pomocí jeho finančních prostředků ke stavbě silnic, téměř žádné soukromé projekty nejsou podporovány), ale

z první prioritní osy *Modernizace veřejné správy* a z druhé prioritní osy *Zavádění ICT v územní veřejné správě* vykazují vysokou míru komplexnosti a interdependence. Tyto projekty jsou velmi často provázány mezi sebou a díky jejich úspěšné realizaci vznikají také další projekty v této oblasti. Další významnou silnou stránkou Integrovaného operačního programu představují jeho inovativní opatření. Tento operační program se poprvé v historii České republiky snaží o modernizaci veřejného sektoru.

Velmi důležitou výhodou Integrovaného operačního programu jsou zkušenosti, které byly získány v předcházejícím programovém období pracovníky Řídícího orgánu, který byl v programovém období 2004–2006 Řídícím orgánem Společného regionálního operačního programu. Velkou výzvou pro současné programové období představuje dle mého názoru spojení opatření Integrovaného operačního programu s opatřeními Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost. Ten obsahuje především tzv. měkké projekty, které mají jistě velký potenciál pro další období a rozvoj pomocí pocházející ze strukturálních fondů. Další příleži-

ností pro Integrovaný operační program je bezesporu možnost zapojení partnerů do projektů. Pokud se podaří zapojit partnera ze soukromého sektoru do projektu, je pravděpodobné, že se v této oblasti bude chtít angažovat i nadále a tímto dochází k multiplikaci projektů v této oblasti. Další významnou příležitostí tohoto programu je analýza rizik, pomocí níž se dají v předstihu eliminovat určité problémy. S tím souvisí také evaluace programu, která může být dobrým nástrojem pro zlepšení implementačního procesu.

Na druhé straně je nutné zmínit určité slabé stránky a rizika Integrovaného operačního programu. Dle mého názoru je největší slabou stránkou tohoto programu právě jeho struktura. Podstatnou hrozbu představuje současné nastavení struktury monitorovacích indikátorů programu a jejich nízký motivační efekt. Bylo by dobré, kdyby tato kritéria byla připravena a definována pro následující programové období lépe.

Specifickou hrozbu projektů financovaných ze strukturálních fondů v České republice (a tedy nejen hrozbu Integrovaného operačního programu) představuje udržitelnost projektů v romských lokalitách. Evropská komise definuje romskou menšinu jako „*různé skupiny lidí, kteří se sami označují jako Romové, Cikáni, kočovníci, Manušové, Aškaliové, Sintové, jakož i jinak*“ (European Commission, 2010a). Snaha Evropské unie začlenit romskou menšinu do společnosti vychází ze směrnice Evropské unie,⁷ kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ. Každý z členských států Evropské unie je povinen implementovat tuto směrnici do své národní legislativy. Strukturální fondy představují jednu z možností, jak podpořit sociální integraci romské menšiny. V České republice byla na toto téma vypracována *Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacity subjektů operujících v této oblasti*. Tato analýza vymežila celkem 64 obcí, které obsahují na svém

území sociálně vyloučenou romskou lokalitu. Ačkoliv již bylo v České republice investováno mnoho finančních prostředků do zlepšení kvality života v romských lokalitách, Integrovaný operační program se také pomocí svých aktivit snaží vylepšit tuto situaci. Hlavním problémem v těchto lokalitách bývá především nedostatek sociálních služeb, nízká kvalita bydlení, vysoká nezaměstnanost, nízká úroveň vzdělání atd. V rámci Integrovaného operačního programu je tato problematika řešena prostřednictvím prioritní osy č. 3 *Zvýšení kvality a dostupnosti veřejných služeb*, konkrétně aktivity 3.1 *Služby v oblasti sociální integrace*. Implementace těchto opatření je podporována prostřednictvím Evropského sociálního fondu, jelikož se zde jedná o měkké projekty. Dle mého názoru je největším problémem těchto typů projektů jejich udržitelnost. Udržitelností ve smyslu strukturálních fondů rozumíme minimální dobu, po kterou musí příjemce dotace udržet výstupy projektu. Na základě článku 57 nařízení Evropského parlamentu a Rady Evropské unie č. 539/2010 z 16. června 2010 musí být efekty projektů udrženy v nezměněné podobě 5 let od fyzického dokončení projektu. V současné době zatím nemáme k dispozici konkrétní čísla týkající se udržitelnosti projektů v Integrovaném operačním programu.

Dalším problémem Integrovaného operačního programu je požadavek na nepřekrývání jednotlivých opatření programu s opatřeními jiných tematických operačních programů České republiky. Tento fakt musel být brán v úvahu při vytváření programu a je velmi zřetelný z jeho struktury. Určité oblasti intervence byly uměle vytvořeny tak, aby zajišťovaly doplňkovost k jiným operačním programům (např. Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost) a zamezilo se tak jejich překryvu. V současné době má Česká republika velké množství operačních programů a to vede k určitým problémům v období jejich implementace.



⁷ Council Directive 2000/43/EC, 29. 6. 2000.

→ **Tabulka č. 2 » SWOT analýza Integrovaného operačního programu**

Silné stránky	Slabé stránky
<ul style="list-style-type: none"> • zlepšení kvality života • zkušenosti z předešlého programového období • inovativnost opatření • komplexnost • multiplikační efekt projektů 	<ul style="list-style-type: none"> • struktura řízení programu • překryv jednotlivých opatření
Příležitosti	Hrozby
<ul style="list-style-type: none"> • možnost kontinuity v následujících letech • analýza rizik • evaluace programu • kooperace s projekty Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost — měkké projekty 	<ul style="list-style-type: none"> • nastavení monitorovacích indikátorů • nízký motivační efekt evaluačních kritérií • udržitelnost projektů v romských lokalitách

Pramen: Vlastní zpracování autora

5. Aktuální situace administrace projektů

Projektový cyklus Integrovaného operačního programu má následující formu (viz obrázek č. 1). V prvé řadě vyhlásí Řídící orgán Integrovaného operačního programu výzvu k předkládání žádosti pro určitou oblast intervence. Poté žadatelé zpracovávají své projektové žádosti a postupují je Řídícímu orgánu. Následuje evaluace a výběr projektů a implementace vybraných projektů. Po dokončení určité fáze projektu nebo celého projektu je nezbytné proplatit finanční prostředky příjemci dotace. Řídící orgán schválí žádost o platbu a poté postoupí certifikaci finančních prostředků Platebnímu a certifikačnímu orgánu a následuje refundace finančních prostředků ze státního rozpočtu. Poslední fází projektového cyklu je certifikace výdajů a jejich postoupení Evropské komisi, která poté převádí finanční prostředky do státního rozpočtu. Příjemce dotace je povinen udržet nezměněné efekty projektu po dobu 5 let, jinak mu hrozí zkrácení dotace či její odebrání v plné výši.

K 31. březnu 2011 bylo podáno 7684 žádostí v rámci Integrovaného operačního programu v celkové výši 50,7 mld. Kč, což představuje 110,7 % celkové alokace tohoto programu. Řídící orgán

Integrovaného operačního programu vydal rozhodnutí o poskytnutí dotace v celkové výši téměř 27 mld. Kč. Konečným příjemcům bylo vyplaceno celkem 5,3 mld. Kč, což představuje 11,6 % celkové alokace Integrovaného operačního programu pro toto programové období. Objem certifikovaných finančních prostředků dosahuje téměř 2,6 mld. Kč, což představuje 5,7 % z celkové alokace Integrovaného operačního programu.

Nejvíce žádostí bylo podáno v rámci prioritní osy č. 5 *Národní podpora územního rozvoje*. Objem finančních prostředků dosahuje téměř 18 mld. Kč, z nichž téměř pro 8 mld. Kč bylo vystaveno rozhodnutí o poskytnutí dotace (Ministerstvo pro místní rozvoj – Národní orgán pro koordinaci, 2011).

Integrovaný operační program je na 4. místě od konce ze všech operačních programů České republiky, pokud budeme brát v úvahu objem certifikovaných výdajů. Nejlepších výsledků dosahují některé regionální operační programy, z tematických operačních programů je to např. Operační program Doprava. Toto je dáno především charakterem podporovaných projektů. Integrovaný operační program má v tomto ohledu pomalejší rozjezd, ale myslím si, že je důležité zohlednit také kvalitu projektů a nejen jejich kvantitu.

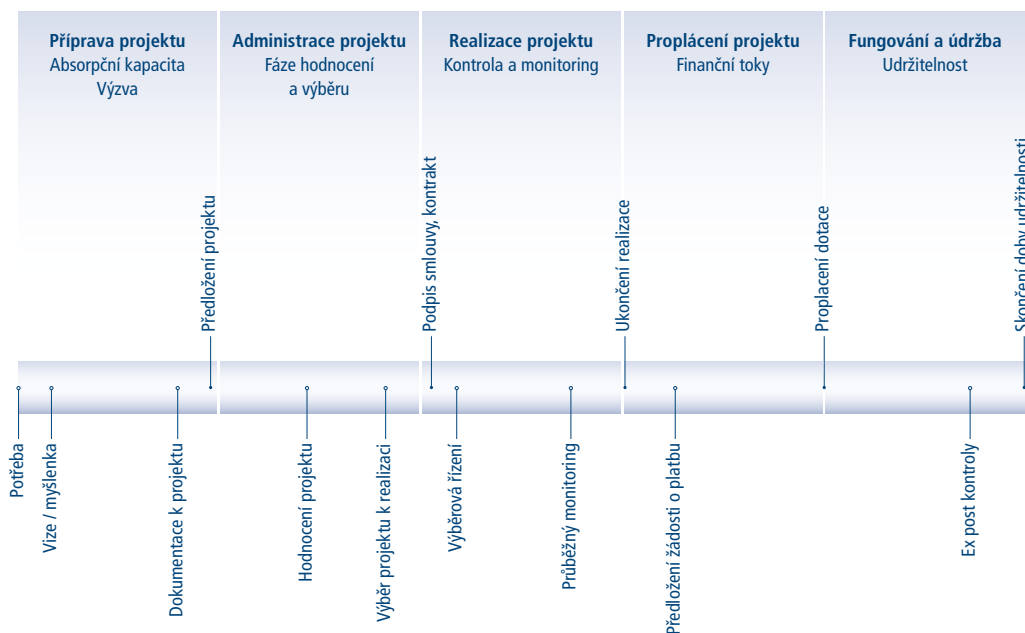
6. Závěr

Česká republika čerpala finanční prostředky od Evropské unie ještě před svým vstupem do tohoto integračního uskupení. Toto bylo součástí tzv. předvstupní pomoci zajišťované fondy PHARE, ISPA a SAPARD s cílem napomoci sladění podmínek pro vstup do Evropské unie. Dle Tiskové zprávy Ministerstva pro místní rozvoj ČR⁸ bude v České republice proces čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů Evropské unie značně zjednodušen. Do současné doby musely být finanční prostředky převáděny z účtu poskytovatele dotace na účet příjemce dotace pouze prostřednictvím účtů českých bank. Toto opatření je však považováno za diskriminační vůči jiným bankám působícím na území Evropské unie, a proto musí být odstraněno.

V současné době má Česká republika k dispozi-

ci finanční prostředky ze strukturálních fondů Evropské unie v celkové výši 26,69 mld. EUR. Tato finanční podpora bude v průběhu programového období rozdělena mezi 26 operačních programů. Jedním z nich je také Integrovaný operační program, jehož hlavním cílem je modernizace státní správy v České republice. Díky inovativním opatřením tohoto programu mohla být konečně nastartována transformace českého veřejného sektoru. S tím je ovšem spojena celá řada problémů a výzev. Předně je hlavním cílem Integrovaného operačního programu zvýšení konkurenceschopnosti České republiky skrze lépe fungující státní i soukromý sektor. Zásadním problémem implementační fáze je, že se jedná o první projekt tohoto typu a dotčené subjekty (vláda, Řídící orgán, příjemci finanční pomoci – především nižší administrativní jednotky) nemají téměř žádné zkušenosti. Subjek-

Obrázek č. 1 » Schéma projektového cyklu



Pramen: Řídící orgán IOP

⁸ Tisková zpráva Ministerstva pro místní rozvoj ČR o zjednodušení čerpání finančních prostředků z fondů EU z 22. října 2010.

→ ty na obou stranách projektové implementace se musí vypořádávat s novými úkoly a výzvami, které doposud nemusely nikdy řešit. Je nezbytné vybudovat kvalitní implementační strukturu a udržet vzdělané odborníky v této oblasti i pro další programové období. Jedině takto můžeme eliminovat jistá rizika a problémy v průběhu implementační fáze programu.

Česká republika si vede mírně nadprůměrně v čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů Evropské unie. Ze srovnání stavu čerpání České republiky a ostatních členských států Evropské unie vyplývá, že v roce 2009 se Česká republika nacházela nad průměrem EU. Z celkového počtu členských zemí obsadila tehdy Česká republika 11. místo⁹ v úspěšnosti čerpání finančních prostředků (Ministerstvo pro místní rozvoj, 2009). Novější data srovnávající stav čerpání finančních prostředků mezi jednotlivými členskými státy nejsou prozatím dostupná.

Integrovaný operační program se sice nachází na konci pomyslného žebříčku operačních programů České republiky, pokud bereme v potaz objem certifikovaných výdajů, ale toto je dáno především charakterem podporovaných projektů. Jakékoliv projekty, které jsou spojeny s orgány státní správy, se vyznačují pomalejším průběhem. Veřejná správa v České republice stále není dostatečně flexibil-

ní a jakákoliv akce zabere více času než v soukromém sektoru. V případě Integrovaného operačního programu je toto tvrzení více než pravdivé, neboť orgány státní správy jsou na obou stranách projektů. Dalším aspektem, který ovlivňuje čerpání finančních prostředků, je velikost projektů. Můžeme jen stěží srovnávat projekty Integrovaného operačního programu s projekty, které jsou realizovány např. prostřednictvím Operačního programu Doprava. Situace čerpání finančních prostředků v rámci Integrovaného operačního programu se výrazně zlepšil v okamžiku realizace tzv. velkého projektu, na který je celkem vyčleněno 10 % alokace programu.

Považuji za velmi dobré, že si Česká republika uvědomila potřebu reformovat a inovovat veřejnou správu. Tento proces je jistě dlouhodobého charakteru a zabere mnohem více času než pouhé jedno programové období, ale je velmi důležité dále pokračovat v této započaté činnosti. V průběhu tohoto programového období můžeme pouze nastavit pravidla pro modernizaci české veřejné správy, ale bude velmi důležité i nadále pokračovat v těchto inovativních opatřeních v budoucích letech. V následujících letech budeme mít mnoho možností, jak dále rozvíjet kooperaci veřejného sektoru se sektorem soukromým a také spolupráci mezi jednotlivými operačními programy.

K 31. březnu 2011 bylo podáno 7684 žádostí v rámci Integrovaného operačního programu v celkové výši 50,7 mld. Kč, což představuje 110,7 % celkové alokace tohoto programu. Řídící orgán Integrovaného operačního programu vydal rozhodnutí o poskytnutí dotace v celkové výši téměř 27 mld. Kč. Konečným příjemcům bylo vyplaceno celkem 5,3 mld. Kč, což představuje 11,6 % celkové alokace Integrovaného operačního programu pro toto programové období. Objem certifikovaných finančních prostředků dosahuje téměř 2,6 mld. Kč, což představuje 5,7 % z celkové alokace Integrovaného operačního programu.

⁹ Nejvíce k 30. 9. 2009 vyčerpaly (v pořadí od nejlepšího státu) Lotyšsko, Estonsko, Litva, Rumunsko, Bulharsko, Slovinsko, Maďarsko, Německo, Polsko, Slovensko, Česká republika, Portugalsko. Ostatní členské státy se k tomuto datu nacházejí v čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů EU pod průměrem EU.

LITERATURA A PRAMENY

- [1] European Commission (2010 a): *Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. The European Union and Roma*. [cit. 2010-10-08], dostupné z: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=518&langId=en>
- [2] European Commission (2010 b): *Evropa 2020. Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění*. Brusel
- [3] European Community (1999): *Evaluation Design and Management*. MEANS Collection. Office of Official Publications of European Communities, Luxembourg
- [4] European Community (2000): *Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin*. Official Journal, L180, 19/07/2000, P. 0022–0026, [cit. 2011-05-01], dostupné z: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:en:HTML>
- [5] European Community (2010): *Regulation (EU) No 539/2010 of the European Parliament and of the Council of 16 June 2010 amending Council Regulation (EC) No 1083/2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund as regards simplification of certain requirements and as regards certain provisions relating to financial management*. Official Journal of the European Union, Strasbourg
- [6] Fondy Evropské unie [online] (2010): *Slovník pojmů – Velké projekty*. [cit. 2011-05-01], dostupné z: <http://www.strukturalni-fondy.cz/glosar/v>
- [7] Ministerstvo pro místní rozvoj (2007): *Integrovaný operační program 2007–2013. Prováděcí dokument*. Praha
- [8] Ministerstvo pro místní rozvoj (2009): *ČR zrychluje čerpání peněz z fondů EU, vyčerpala už přes 46 miliard korun*. Tisková zpráva, [cit. 2011-09-07], dostupné z: <http://www.mmr.cz/Pro-media/Tiskove-zpravy/2009/CR-zrychluje-cerpani-penez-z-fondu-EU--vycerpala-u>
- [9] Ministry for Regional Development (2007): *Integrated Operational Programme 2007–2013. Programming Document*. Prague
- [10] Ministerstvo pro místní rozvoj (2010): *Čerpání peněz z fondů EU se výrazně zjednoduší*. Tisková zpráva, [cit. 2011-05-10], dostupné z: <http://www.mmr.cz/Pro-media/Tiskove-zpravy/2010/Cerpani-penez-z-fondu-EU-se-vyrazne-zjednodusi>
- [11] Regional Policy – InfoREGIO [online] (2010): *Operational Programme 'Integrated Operational Programme'*. [cit. 2011-05-10], dostupné z: http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/details_new.cfm?gv_PAY=CZ&gv_reg=ALL&gv_PGM=1025&gv_defl=4&LAN=7
- [12] Ministerstvo pro místní rozvoj – Národní orgán pro koordinaci (2011): *Měsíční monitorovací zpráva o průběhu čerpání strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a národních zdrojů v programovém období 2007–2013*. [cit. 2011-05-15], dostupné z: <http://www.strukturalni-fondy.cz/getdoc/c7d1aa78-4866-4a80-9ffc-292d1c2090cc/MMZ---brezen-2011>

KLÍČOVÁ SLOVA

Integrovaný operační program, politika soudržnosti, strukturální fondy, implementace

ABSTRACT

The importance of the economic and social cohesion has been already evident since the 1980s not only among the EU member states and for this reason, the member states of this integration group started to cooperate in this field. The Czech Republic, as well as some of the member states of the EU, has to cope with →

- *considerable regional disparities. According to this fact it is obvious, that the regional policy has had a permanent substantial role and it is one of the most important areas among the common interest of the EU member states. The main objective of this paper is to present the Integrated Operational Programme of the Czech Republic, which offers the possibility of funding through the Structural Funds of the EU. This paper deals with the purposes of the Integrated Operational Programme, its priority axes and eligible recipients of the financial support from this programme. Furthermore it presents the SWOT analysis of this programme and focuses on the main problems of the implementation period. The second part shows an overview of the current situation of the whole project administration. The paper highlights main problems while drawing financial support under this program and in the end it presents several proposals to improve the current situation.*

KEYWORDS

Integrated Operational Programme, cohesion policy, Structural Funds, implementation

JEL CLASSIFICATION

R50, R58

x

Scientia ^{et} Societas

Scientia et Societas * číslo 1 * ročník VIII
Recenzovaný společenskovední časopis | Vychází čtyřikrát ročně

Vydavatel

NEWTON College, a.s., Politických vězňů 10, 110 00 Praha 1, IČ: 27081869 | www.newtoncollege.cz

Redakce

Politických vězňů 10, 110 00 Praha 1 | e-mail: redakce@sets.cz | www.sets.cz

Výkonný redaktor

PhDr. Jiří Malý, Ph.D. | e-mail: jiri.maly@sets.cz

Redakční rada

Předseda redakční rady

PhDr. Jiří Malý, Ph.D., ředitel Institutu evropské integrace, NEWTON College, a.s.

Členové redakční rady

prof. Ing. Ladislav Blažek, CSc., Ekonomicko-správní fakulta Masarykovy univerzity

doc. Ing. Petr Chvojka, CSc., bývalý hlavní ekonom ČSOB

prof. Ing. Jaroslav Jakš, DrSc., Metropolitní univerzita Praha, o.p.s.

Mgr. Petr Kraus, místopředseda dozorčí rady NEWTON College, a.s.

prof. Ing. Václav Kubišta, CSc., Metropolitní univerzita Praha, o.p.s.

Ing. Milan Lindner, Ph.D., místopředseda představenstva NEWTON College, a.s.

MUDr. Jan Mojžiš, rektor a předseda představenstva NEWTON College, a.s.

Ing. David Průdek, MBA, člen představenstva NEWTON College, a.s.

prof. Ing. Milan Šíkula, DrSc., ředitel Ekonomického ústavu Slovenské akademie věd

prof. Ing. PhDr. Ing. Vladimír Tomšík, Ph.D. Ph.D., viceguvernér České národní banky

prof. Ing. Milan Žák, CSc., rektor Vysoké školy ekonomie a managementu

Grafická úprava

Matěj Bacovský, BIOPORT.cz

Sazba

studio@vemola.cz

Rozhodnutím Rady pro výzkum a vývoj ze dne 20. 6. 2008 byl časopis Scientia et Societas zařazen na Seznam recenzovaných neimpaktovaných periodik vydávaných v ČR

Vyšlo v Praze 16. dubna 2012

MK ČR E 16579

ISSN 1801-7118

© NEWTON College, a.s.



1
|
{12}