

číslo 1

ročník III

2007

[www.sets.cz](http://www.sets.cz)

# Scientia *&et* Societas<sup>1</sup>

časopis pro společenské vědy a management

# Scientia &et Societas

**ncp**  
MC PUBLISHING

# Obsah

## Odborné stati

- 3 The Political Economy of the Information Society
- 12 Řešení rébusu konkurenceschopnosti (Evropská unie versus USA)
- 34 Národní zájmy v oblasti výzkumu a inovací
- 48 Osoby samostatně výdělečně činné v České republice
- 61 Právo Evropské unie a národní zájmy České republiky
- 85 Institucionální rámec zabezpečení zahraničněobchodní politiky v České republice a dalších zemích EU
- 101 Čas pro změnu ekonomického pohledu na lidská práva
- 119 Lesk a bída hodnocení v moderním managementu

# The Political Economy of the Information Society

► Boris Korneichuk » Saint-Petersburg State Polytechnic University, Russia

\* *Time is creation or it is nothing at all.*

*Henri Bergson, Creative Evolution*

The productive forces of developed countries are entering a new stage of development, with the significance of information industries exceeding that of physical production, and economic phenomena changing their static nature to an ever-changing one. The challenge we are faced with is to create a basic economic theory that would be relevant to the reali-

was supposed to be that kind of activity which played a decisive role in value creation. From the Mercantilists' perspective, international trade was such an activity, the Physiocrats pointed to agricultural labor, the Classics – to manufactory labor, and the Neoclassics – to any kind of commodity-producing activity. Thus, an economic theory can play the role of a system of political economy, provided that it contains a solution of two interrelated problems: "What is value?" and "How value is created?"

*The first principal problem of political economy is an ethical one, and herein lies the vulnerability of any conception of value. The point is that an ethical position cannot be justified using strict logical argumentation, as it a priori absolutizes one social phenomenon regarding other ones as minor.*

ties of the information society. What can claim to succeed to mainstream economics in the first place is, clearly, evolutionary theory, which considers long-term economic change as a result of information being accumulated and selected within institutional setting. The author of the present paper has made it his aim to outline the course of evolutionary theory which could result in integral system of political economy of the information society being created.

## *1. Why is Evolutionary Theory not a System of Political Economy?*

It is the issue of *value* that is central to all known systems of political economy: the Mercantilists hold gold to have value, the Physiocrats refer to farm products, the Classics agree that value lies in material goods, and the Neoclassics attribute it to any kind of good. In different stages of social development, productive

The first principal problem of political economy is an *ethical* one, and herein lies the vulnerability of any conception of value. The point is that an ethical position cannot be justified using strict logical argumentation, as it *a priori* absolutizes one social phenomenon regarding other ones as minor. That is why an adherent of one or another system of political economy must have certain scientific courage in order to explicitly advocate his/her treatment of value amongst his/her colleagues, who for the most part do not refer ethical issues to the object of economics at all. The second problem is fundamentally an *empirical* one. The value-creation mode description cannot be obtained but by means of objective analysis of existing productive forces. Such analysis allows one to determine the predominant kind of economical activity being described as productive at this point of social development. The inference drawn from this empirical research emerges both as a reason of choosing

- one or another conception of value and a decisive argument for the latter validity.

The change of dominating systems of political economy follows the well-known principle of “basis and superstructure”, in practice being, however, inhibited by human factor. The scholars that have invested many years in studying a withering economic system are rarely able to accept any new ideas contradicting the theoretical pattern they had adopted. In our opinion, that is just the case with mainstream economics today. Moreover, the drag is especially great because neoclassical theories, if judging superficially, seem to be ethically neutral and therefore pretend to absolute objectivity. The academics representing mainstream economics deny that there is a link between the theories being advanced by them and any concept of value whatever. Yet in reality neoclassical theories are based on the ethical postulate equating value with *market price*. It means that the mainstream school of economics rests upon the *neoclassical system of political economy*, which is corresponding to the stage of social development where the prevalent kind of economical activity is production of goods. The transient nature of mainstream political economy is due to the fact that its matter is limited to the realm of monetary transactions, and so an increasingly wide range of non-pecuniary phenomena does not fall under theoretical interpretation within its framework.

The claims of mainstream economists on exclusive right to promote their reading of the category of value are refuted by the Institutionalists who, however, have not proposed an alternative conception of value. In our view, this can be explained by the fact that each institution is a certain deep-rooted normative arrangement, and therefore institutionalist perspective involves a plurality of ethical attitudes. Nevertheless, in the recent decade one has witnessed the formation of *evolutionary theory*, and the latter has already occupied a preponderant position in the institutional school of economics. This role of evolutionary theory can be definitely put down to its major methodological principle being adequate to the realities of the present-day economy. The principle lies in interpreting social phenomena in terms of informa-

tion: an institution is considered as collected information, innovation – as new information, evolution – as the process of information selection, etc. Yet evolutionary theory in its present state cannot pretend to become the political economy of the information society, as – apart from adequate empirical foundation – it must also contain as adequate ethical basis.

Ethical principles of evolutionary theory are just beginning to develop. The analysis of works in this domain shows that most of the authors refrain from ethical appraisal of evolutionary processes, thus following the positivist approach of the mainstream. The neoclassical traditions are most clearly apparent in evolutionary theory when discussing the entrepreneur’s motives. In institutional theories, the latter have been interpreted in a variety of ways. Still, in the groundbreaking work by R. Nelson and S. Winter the only goal of the entrepreneur is claimed to be profit: “Indeed, in specific models we present in this volume, profit is the only business objective explicitly recognized” [Nelson & Winter, 1982; 30]. This viewpoint is contrary to that of J. Schumpeter who distinguished between three groups of motives of entrepreneurial activity: power, success, and creation. He maintains that profit margin is nothing but an indicator of triumph, while a determinant factor of business behavior is the joy of creating [Schumpeter, 1912].

The neoclassical traditions inherent in evolutionary theory can also be traced in that the authors of works in this domain focus on studying the *mechanism* of evolution, whereas the issue of its final social result is virtually not considered at all. The place of evolution mechanism in evolutionary theory is similar to that of competition in neoclassical theory. In the framework of mainstream political economy, competition plays a value-generating role as it brings market to equilibrium state where an exchange value is established. As for value appraisal of evolution mechanism, it remains vague owing to the lack of clear understanding of value in evolutionary theory. The originator of an evolutionary model can be compared with a driver who does not know the ultimate aim of the journey and acts in accordance to the principle “movement is everything, and purpose is nothing”. At the same time, the originator of a neoclassical

model always strives for the final destination named “Equilibrium”, which, from the ethical perspective, is the best one, since a certain value (usually cost) parameter reaches here its optimal level. Thus, positivist traditions are potent in evolutionary theory to an extent that the ethical aspects of economic processes are studied in its framework even less than in neo-classical theory, while an endeavor to show the effect of evolutionary change on public welfare has not actually been made at all.

The direction of further development of evolutionary theory will depend on principles of which school of economics are to prevail – neoclassical or institutional. If the neoclassical principle of ethical neutrality is used in works on evolutionary theory, then the latter will become increasingly more formalized and will more likely transform into a system of complex dynamic models. On the other hand, the institutional path of evolutionary theory development can lead to integral system of political economy being created on its basis. From the author’s point of view, this is the most fruitful way. Evolutionary theory in its present state already contains some elements of a value conception; it only remains to formulate it. What lies at the heart of this conception is the notion of *innovation* which reflects the dominant form of product in the information economy. While innovation stands for the value-possessing good, the labor necessary to create it emerges as the productive activity. Hence, value in the information society is created in the course of higher, creative activity of an individual.

## 2. Creative vs. Labor Value

In the information economy the term “labor value” needs to be re-identified since it implies that value is created by any kind of labor. Actually, in the framework of classical theory, this expression denotes the exchange value produced by manual labor in the course of *substance*-processing. Mental work, or the process of *information* being processed by an individual, was not held by the Classics to be productive. This ethical position was attacked by the representatives of the Historical School – the forerunners of the

Institutionalists. As F. List put it, “those who fatten pigs, make bagpipes or prepare pills are productive, but the instructors of youth and of adults, virtuosos, musicians, physicians, judges, and administrators, are productive in a much higher degree. The former produce *values of exchange*, and the latter *productive powers*.” [List, 1950; 233]

In his book “The National System of Political Economy” List took an important step towards creating the political economy of the information society. Yet the Historical School has not proposed an alternative conception of value where the productive activity would be represented by mental work. This failure has three chief explanations. To begin with, the advocates of the Historical School rejected supranational, cosmopolitan approach to exploring economic phenomena, and they therefore did not set out to develop a universal theory of value. Secondly, in the economy of the early 19<sup>th</sup> century, intellectual labor constituted a negligible part in overall activity of society members, i.e. objective prerequisites for a new theory of value were missing. And, finally, intellectual labor is heterogeneous: it can be both monotonous (reproductive) and creative. Mental work of the first type is, by its economic essence, akin to physical labor. On the contrary, creative labor not only produces new information, but also regenerates, improves individual abilities, thereby enhancing the productive powers of society.

The critical importance of creative activity for economic progress was first shown by J. Schumpeter. He concentrated his attention on creativity of the entrepreneur, whose social function is “to implement new combinations”. This term vividly illustrates that by creation J. Schumpeter meant production of new information. We consider that information to be new which can be generated by creative person alone, rather than by an animal or a machine. As productive forces are changing, so is the essence of the concept of “creating”, since man-made facilities come to be used for performing increasingly complicated duties, previously serving as human prerogative and so regarded as creative. At each point of social development, however, the notion of “creation” has quite unambiguous meaning and can be used in economic

- science to designate the higher form of productive activity, the result of the latter being *innovation in the wide sense*: a business idea, a scientific conception, a work of art, etc.

The process of creation is of a dual nature: at first innovation is conceived in the creator's mind as an ideal image and it is not until some later moment that it assumes a form of information accessible to other people. That is why the result of creative activity shows itself in two forms at once: in the form of new qualities of creative personality and in that of the information product. For the innovation creator, both results are valuable, and thereby they possess value to the equal degree. In the first case, the carrier of value is the individual, in the second – it is a certain tangible object in which the information is embodied.

The conception of *creative value* rests upon the ethical postulate recognizing creative abilities of man as the highest good. Creative abilities are being formed in the course of creative activity, therefore only this kind of activity is a productive one. The more is the duration of a person's creative activity, the greater is the extent to which he/she develops his/her abilities; that is why *the time devoted to creative activity* serves as a natural measure of creative value. Thus, the magnitude of creative value generated in the process of creative activity is equal to this activity duration. By recognizing the conception of creative value as a basic postulate of the political economy of the information society we confront with a necessity to attach a new meaning to such fundamental concepts as production, labor, consumption, utility, capital, property, etc.

The key distinction of informational *production* from the physical one lies in that a person acts here both as a subject and an object, “cultivating”, “producing” him/herself in the course of creative activity. Therefore, what can be brought under the category of productive activity are both creative leisure of any member of society and creative components of employees' labor. We are coming to two conclusions opposing to the tenets of the economic mainstream. In the first place, both mentioned forms of creative activity, by their economic essence, refer to *creative labor*. Indeed, a creative worker usually spends some

part of his/her leisure tackling the tasks set by the employer; that is to say, the individual works – in the conventional sense of the word – in his/her spare time. On the other hand, in the course of creative leisure human personality is developing, i.e. the individual's creative efforts *directly* craft a socially useful product in the form of his/her personal qualities. The product of creative labor is materialized in the person's brain, therefore this product, as distinct from the carrier of exchange value, in principle cannot be alienated from its creator. In the second place, both non-creative aspects of wage labor and non-creative leisure can be designated by the umbrella term “un-productive activity”, as these ways of spending time do not contribute to personal self-development and constitute a pure waste of human existence.

*Creative consumption* is a process of fulfilling the only essential need of a human-being – the need for creative activity. The lower needs play a subordinate role, their satisfaction serving as nothing but a necessary prerequisite for creative consumption. Such approach involves ethical appraisal of needs: if a certain need satisfaction hinders one from creative activity, this need comes as a detrimental, regressive one. In the framework of creative theory, *utility* takes on ethical meaning as well: it is defined to be the increment of creative value obtained by the individual from consuming a given product. Creative utility is subjective in a sense that the same good can have different impact on the duration of individuals' creative activity. If the utility of a product is positive, then it is a creative good, or simply a good. If the utility is negative, the product is a bad.

The *exchange* of information products plays in contemporary society a role as fundamental as the exchange of material products played in industrial society. Yet, owing to a number of specific properties of information, the mechanics of information exchange differs from that of commodities exchange. Firstly, the buyer can get information prior to making a deal and free of charge – when learning about the essential characteristics of the product being purchased, these representing the core value of information. In general, an information product can be used without its creator's permission more easily as com-

pared with physical goods. Secondly, after the deal has been arranged, the information remains at the disposal of its creator and can be sold to other buyers. Given the specified attributes of information, it is freely distributed and is assuming all features of public good, while information exchange is assuming a directly social character.

Capital is a means of creating future goods. As long as the notion of good is an ethical one, so proves to be the concept of capital. In neoclassical theory, capital stands as a source of a flow of exchange value, or as financial capital. In the framework of the political economy of the information society, capital is

person refers to his/her human capital, only provided that it contributes to an increase in the individual monetary income. The financial nature of human capital is also illustrated by the fact that its amount is directly linked to a volume of investment in education. As for the individual's faculty of creating, it to a much greater extent depends on the duration of his/her preceding creative life – rather than on the cost of education.

A person is the *owner* of creative capital only inasmuch as he/she possesses the ability to create. As long as creation is a sign of unique personality, the ability to create depends directly on the extent of hu-

*Capital is a means of creating future goods. As long as the notion of good is an ethical one, so proves to be the concept of capital. In neoclassical theory, capital stands as a source of a flow of exchange value, or as financial capital. In the framework of the political economy of the information society, capital is treated as a source of a flow of creative value, or as creative capital. The capital of this kind is inseparable from a given individual and characterizes his/her creativeness.*

treated as a source of a flow of creative value, or as *creative capital*. The capital of this kind is inseparable from a given individual and characterizes his/her creativeness. The today's role of creative capital is determined by its capacity for permanent change. In industrial society, the significance of physical capital referred primarily to its ability to keep its manufacturing characteristics for a long time. In the information society, technological change occurs so fast that what comes to be the main virtue of capital is its ability to change, its sensitivity to external influence. As E. Durkheim put it, the more the milieu is subject to change, the greater becomes the part of intelligence in life, because it alone can fix the new conditions of incessantly ruptured equilibrium and restore it [Durkheim, 1956].

The conception of creative capital is substantially different from the theory of human capital developed by G. Becker, which as a matter of fact can be called neoclassical. According to it, any given quality of a

man *individualization*. Whereas the private property found in industrial society implies capital homogeneity, the property in the information society involves heterogeneity of creative capital, i.e. a high degree of individualization of the society members. As H. Spencer put it, the development of society, as well as the development of man and the development of life generally, may be described as a tendency to individuate – to become a thing [Spencer, 1970]. The psychological foundation of the process of the transformation of private property institution in the information society is given in the writings of E. Fromm, who identified two opposite character orientations – a marketing and productive one, the former being determined by a striving for possession, and the latter – by a craving for creative activity, or a commitment to the “being” mode. As E. Fromm wrote: “There is also no strength in use and manipulation of objects; what we use is not ours simply because we use it. Ours is only that to which we are genuinely related by our

- creative activity, be it a person or an inanimate object.” [Fromm, 1966; 288] The more is one’s personality developed, the greater is the role played in his/her existence by authentic being and the less is the importance of possession. That is why what dominates in the information society is the productive orientation of personality, with ownership of external goods giving way to ownership of the inside of man.

The labor theory of value and the creative one rest upon opposite ethical postulates but are kindred methodologically. In either of the conceptions, human *life time* is assumed to be the underlying principle of value. The labor theory contends that value is formed in the process of expenditure of simple labor power, “which on an average, apart from any special development, exist in the organism of every ordinary individual” [Marx, 1994; 17]. The creative theory, on the contrary, argues that value is formed by creative labor. As long as total existence of society members splits into a simple and creative components, there is quite a lucid correlation between the labor value and the creative value: the greater is one of them, the less is the other, and vice versa. Consequently, as the position of creative labor in economy enhances, the domain of commodities exchange shrinks, while the place of exchange value is filled by creative value.

The historical as well as theoretical limitation of the category of labor value was first shown by K. Marx. He stated an *ethical* position, according to which the labor embodied in a material product represents for the worker an alien and hostile force, an antipode of value. Marx associated the overcoming of a person’s alienation with conveying him/her the ownership of means of production. This position is consistent with the spirit of the creative conception of ownership: an individual is capable of consuming the products of his/her own labor, only provided that he/she has become an individuality, i.e. the proprietor of him- or herself.

The discrepancy between the basic assumptions of classical (pre-Marxian) and informational political economy is connected with differing ethical and empirical foundations of the theories. While the classical theory was developing as manual labor was prevailing, the informational theory is shaping in the period

where the dominance of creative labor is becoming more and more evident. As long as in practice any labor can be divided into simple and creative elements, the representation of reality given separately by either of the two theories is highly schematic and can easily, and justly, be criticized by the opposing school of economics. For instance, the orthodox followers of A. Smith are not likely to agree with an assertion that in future physical labor will be deprived of value, and physical means of production won’t be considered as capital. Yet, *symmetrical* objections could be raised to the classical theory: in its framework, creative labor, together with its products, is treated as devoid of value, and individual creative ability has allegedly nothing to do with capital.

### 3. The Value Foundations of Evolutionary Political Economy

In economic science, there can be identified two approaches to analyzing evolution. The first approach considers evolution as a *mechanism* of social change and studies it – in the positivist traditions of the economic mainstream – as an ethically neutral phenomenon. In this case the direction of evolution does not play a significant role in theoretical reasoning, because the changes being examined are those of a short-term nature in comparison with the global process of civilization development. The direction of evolution appears as an incidental and unpredictable result of the functioning of evolutionary mechanism. The evidence that this approach has taken roots in evolutionary theory is given by the following characteristic passage from the work of R. Nelson and S. Winter: “The broader connotations of »evolutionary« include a concern with processes of long-term and progressive change” [Nelson & Winter; 1982; 10]. The adjective “progressive” is a key word here: this one being crossed out, evolution proves to be identical to economic dynamics. And then it would be absurd to treat evolution as an independent category at all. But what is the meaningful content of the term “progressive” in economic context? As long as in mechanics progressive motion is opposed to recurrent one, what should be meant by progressive eco-

nomonic process is seemingly a certain irreversible change. The mechanical analogy being drawn does not, however, allow one to discover the economic meaning of this irreversibility. Rather than dwell on this issue, the authors propose quite an intuitive reading of “progressive change”.

The second approach looks at evolution as a directed development in the first place, with all theoretical constructs resting upon the notion of *the direction of evolution*, which represents an ethical interpretation of the global regularities of civilization development. While the first approach treats evolution as nothing but an instrument of social change, the other regards it as the final result of the latter, as an end in itself. The advocates of the second approach equate evolution to progress and define it as the development of man and of mankind towards a better, superior, perfected state. The definition expresses the very essence of evolution; still, in order to render it meaningful one should specify what is “better” and what is “worse” for society.

Social evolution is the highest form of manifestation of global evolution of matter, the direction of which is characterized by an increasing complexity of organization of living creatures and decreasing entropy in nature. That is why, prior to the emergence of man, the direction of living nature evolution was marked by genetic information becoming more and more complicated as a result of multiple acts of its selection. Since the emergence of man the evolution of nature has lost its ethically neutral character, because man has proved to be the subject of evolution – the one whose volitional decisions condition the direction of social change. Therefore, an ethical treatment of the direction of evolution is eventually determined by the assumed conception of man. Thus, we have to admit that even such theories have a right to exist as the conception of an individual who is driven towards destruction, individual who follows the Freudian “instinct of death” and seeks to return society to the earlier stages of its development. More logically, however, would it be to suppose that in the course of their activity individuals promote the global tendency to increasing complication of natural objects, including themselves. If that is the case, what should be consid-

ered as an end in itself of human existence is the development of personal creative ability. The role of a creative act in social evolution is analogous to that of fertilization in the evolution of animal life: in either case some new information is generated that has the source information as its integral part. At the same time, during his/her life a creative person is able to generate a much greater amount of information as compared with an animal, whose ability to change total genetic information is constrained by given reproductive powers. The more developed is an “average” individual, the more information he/she creates, and the higher is the speed of evolution. Thus, the direction of *social evolution* is shown by the growth of human creativeness.

The creative conception of evolution, along with the creative conception of value, serves as an ethical foundation of the political economy of the information society, or *evolutionary political economy*. Both conceptions are basically identical, as, though in differing forms, they reflect the same ethical position recognizing creative ability of a person as the highest public good. The direction of *social evolution* appears as an increase in the quantitative indicator which describes the development of society members’ creativeness. This indicator is the total amount of creative value.

In the framework of evolutionary political economy, the level of individual well-being within a certain period of time is numerically equal to the total duration of his/her creative activity, or to the amount of the creative value produced. The common welfare is measured by the sum of the levels of individual well-being of every society member, or by the total amount of the creative value. Thus, economic evolution is fundamentally identical to the process of enhancing of general welfare. The conception of *creative well-being* will provoke at least two objections on the part of the adherents of the mainstream. To begin with, according to neoclassical doctrine, only the individual himself (herself) can determine what can be seen as his/her well-being. This has become a deep-rooted position in economic science, although such a perspective is highly vulnerable from the ethical point of view, since many forms of human behav-

ior which cause harm to individuals themselves as well as to society as a whole – taking drugs, drunkenness, smoking, dawdling and the like – are interpreted here as an attempt to increase well-being. The mentioned ways of spending time do not contribute to creative development of the person and therefore result in a reduction of his/her creative well-being. The other side of criticism against the concept of creative well-being deals with non-monetary nature of this indicator. The theory of economic welfare developed by A. Pigou has long been dominating economic science and is widely used in economic practice. As an example consider a number of governments that have proclaimed economic growth as a major goal of public policy. At the same time, economic prosperity is just one dimension of general welfare, the latter still lacking a generally recognized interpretation in economic science. Pigou himself acknowledged that economic welfare would not serve for a barometer or index of total welfare [Pigou, 1932; 12]. The conception of creative welfare enables one to solve this theoretical problem and develop universal methods of quantitative assessment of welfare on the basis of the study of *time budgets* of society members.

Including the ethical axiom of creative nature of a human being among basic assumptions of evolutionary theory will require shifting the focus of economic research from the *firm* to the *individual*, the primary impulse of evolutionary processes being creative activity of a specific person rather than that of a collective of workers. The firm represents a historically transient variety of economic agent – the variety corresponding to a certain phase in the development of information technologies. In future, it will be possible to practise intercompany exchange of information without employees having to be present in one room, and the firm will lose its traditional form. An accelerating pace of information updating will rob the firm of its main economic function which S. Winter defined as to serve “a repository of productive knowledge” [Williamson & Winter, 1993]. What comes to be the dominant function of economic agent is generating rather than storing information. Only the creative person – who will take the place of the firm in the in-

formation economy – is capable of performing this function. Production and consumption alike will become personified, and interpersonal information exchange will come to take the place of faceless exchange of commodities.

The kernel of the mainstream conception of man is conveyed by the term “*sovereign choice*”, which means an individual’s absolute right to make his/her choice irrespective to how it will be appraised by other people. To put it otherwise, the sovereignty of one’s choice implies its ethical neutrality. The essence of the conception of man within evolutionary political economy, in turn, can be reflected by the term “*evolutionary choice*”. Rather than signify an act of choice made by a specific person under specific conditions, this term stands for a global trend characterizing the direction of multiple acts of choice and being determined by people’s idea of social progress. The evolutionary conception of man involves an ethical criterion of choice: if a single act of choice contributes to social progress, then it is considered as desirable. In the course of historical development, the positive implications of the desirable choice are realized by increasingly wide public. This leads to ethical norms being developed in the form of social institutions. As a result, the most desirable choice turns out to be the *most probable* one as well. For instance, a person usually chooses to receive education neither in order to increase his/her income (as the Classics believed) nor in order to get pleasure (as the Austrians would assume), but rather because of the internalized conviction of utility of such activity both for the person and for society. Thus, the evolutionary choice is basically an *institutional choice*, and the problem of choice in evolutionary political economy comes to the problem of consonance between the institutions having been internalized by the person and the direction of evolution.

The conception of evolutionary choice enables us to develop a new understanding of the issue of *goal-setting* by economic agents. In mainstream economic theory, there is a certain contradiction between the conception of choice and that of goal-setting. On the one hand, the principle of sovereign choice allows the individual to realize any volun-

tary ends. Yet, on the other hand, neoclassical theory suggests definite target measures for every group of economic agents. From the perspective of evolutionary political economy, the objective of any individual is personal self-development, increasing creative well-being. The specified global aim of human activity can be subjectively perceived as the pursuit of high revenue, pleasure, power, etc. In practice, particular goals of a specific person may conflict with the global purpose of development, but the resultant of separate goals of an “average” member of society coincides with the direction of evolution. By pursuing the goal of creative development, a person achieves *harmony* with institutional environment, as his/her behavior is oriented towards social progress.

Creative value can play the role of the *universal target measure* for all economic agents, which enables one to overcome a certain inconsistency between the theory of the consumer behavior and the theory of the firm in contemporary microeconomics. For example, in the framework of the mainstream the problem of the entrepreneur’s target function remains practically unresolved. As an embodiment of

the firm the entrepreneur has an object to maximize profits. But as a consumer this person is also maximizing the utility of consumed goods which depends largely on the duration of his/her leisure. According to the creative conception of man, the entrepreneur seeks to maximize the overall duration of creative activity consisting of the time of business creativity and the time of creative leisure. Accordingly, the received profit is divided into two parts in the proportion required to maximize this amount – so that one portion of money is put in business use again in order to provide conditions for creative entrepreneurial activity in future, while the other is assigned for creative consumption [Korneichuk, 2004]. What serves as a target measure for society as a whole is the total creative value equal to the sum of target measures of all individuals, whether these are ordinary consumers or businessmen. And so, in evolutionary political economy there is no artificial barrier between micro- and macro- levels of economic analysis – the barrier found in neoclassical theory and primarily explained by its failure to find a single target measure.

## REFERENCES

1. Durkheim, Emile. 1956. *The Division of Labor in Society*. N. Y.: The Free Press.
2. Fromm, Erich. 1966. *Escape from Freedom*. N. Y.: Avon Books.
3. Korneichuk, Boris. 2004. *The Transformational Models of Consumption and Production: Towards an Institutional Microeconomics*. Saint-Petersburg: State Polytechnic University Press.
4. List, Friedrich. 1950. *Das nationale System der Politischen Oekonomie*. Jena: Verlag von Gustav Fischer.
5. Marx, Karl. 1994. *Capital*. Edited by F. Engels. Chicago etc.: Encyclopedia Britannica.
6. Nelson, Richard; Winter, Sidney. 1982. *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge: Harvard University Press.
7. Pigou, Arthur. 1932. *The Economics of Welfare*. 4<sup>th</sup> ed. London: Macmillan and Co.
8. Schumpeter, Joseph. 1912. *Theorie der Wirtschaftlichen Entwicklung*. Leipzig: Duncker & Humboldt.
9. Spencer, Herbert. 1970. *Social Statics: or, The Conditions Essential to Human Happiness, Specified, and the First of them Developed*. London: John Chapman.
10. Williamson, Oliver; Winter, Sidney (editors). 1993. *The Nature of the Firm: Origins, Evolution and Development*. N. Y.; Oxford: Oxford University Press.

## KEY WORDS

*institutional school of economics, institutional theories, information society*

## JEL CLASSIFICATION

B10, B15, B20, B25

✘

# Řešení rébusu konkurenceschopnosti (Evropská unie versus USA)

► doc. Ing. Eva Klvačová, CSc. » prorektorka NEWTON College, a. s. pro vědu a výzkum<sup>1</sup>

\* *Řekněme si konečně pravdu: Mluvit o konkurenceschopnosti na úrovni národních ekonomik je nesmysl. A posedlost konkurenceschopností je špatná i nebezpečná záležitost.*

Paul Krugman

Je Evropská unie skutečně nekonkurenceschopná? Otázka vyznívá téměř kacířsky, jako zpochybnění základního článku víry. Existuje značné množství studií, které tvrdí, že Evropa nekonkurenceschopná je, a dokazují toto tvrzení na tvrdých i měkkých datech, na statistických údajích i na výpovědích respondentů. Nejčastěji bývají výroky o nekonkurenceschopnosti formulovány na základě porovnání tvrdých i měkkých dat za evropské země s daty za Spojené státy.

Global Competitiveness Report 2004–2005 při svém multikriteriálním hodnocení světových regionů vyzdvihuje na první místo v konkurenceschopnosti Severní Ameriku. Západní Evropu staví na druhé místo a střední a východní Evropu s novými členskými zeměmi EU až na místo páté, za východní Asii a Pacifik (3. místo) a Střední východ a severní Afriku (4. místo).

Studie F. Bergströma a R. Gidehaga „EU versus USA“ měří konkurenceschopnost hrubým domácím produktem na obyvatele a klade si sugestivní otázku: „Kdyby Evropská unie byla součástí USA, patřily by její členské státy k nejbohatším, nebo nejchudším členským státům USA?“ A odpovídá na ni neméně sugestivně. Dokazuje, že členské státy EU by v USA patřily k nejchudším. Například francouzský, italský nebo německý hrubý domácí produkt na obyvatele je podle autorů nižší než hrubý domácí produkt na oby-

vatele v 45 amerických státech. Jako hlavní důvod zůstávání EU za USA shledávají autoři vyšší daňové břemeno, evropský sklon k rovnostářství, velký veřejný sektor a evropský sklon preferovat volný čas před prací.

I studie K. Aigingera „Competitiveness of Europe in Comparison to US (Lessons from economic performance in the nineties)“ dokazuje celkovou převahu USA a nižší konkurenceschopnost Evropy s tím, že v rámci EU diferencuje mezi jednotlivými zeměmi a za nejkonkurenceschopnější evropské země považuje Švédsko, Dánsko a Finsko, tedy malé severské země s otevřenými ekonomikami, dobře fungujícími sociálními státy a dobře fungující politikou koordinace zájmů států, zaměstnavatelů a zaměstnanců.

Ve výčtu a citacích pramenů dokazujících převahu USA nad EU by bylo možné dlouho pokračovat. Lisabonská strategie, která si vytkla jako cíl učinit z EU do roku 2010 nejkonkurenceschopnější region světa, je implicitním vyjádřením snahy dohnat a předejhnat Spojené státy. Hlavní zbraní při dohánění Spojených států by se mělo stát zejména přizpůsobování institucionálního rámce EU institucionálnímu rámci USA, zejména posun od sociálně tržní ekonomiky směrem k ekonomice tržní, opuštění nebo alespoň rozmělnění ideje sociálního státu.

V poslední době však lze nacházet čím dál, tím více důkazů, že konkurenceschopnost USA není jednoznačně vyšší než konkurenceschopnost zemí EU, že institucionální rámec USA má daleko k dokonalosti a jakkoli umožňuje řešit některé problémy lépe než institucionální rámec Evropské unie, jiné, neméně závažné problémy vytváří. Je tedy otázkou, zda by

<sup>1</sup> Článek byl zpracován v rámci grantového projektu Grantové agentury ČR č. 402/06/0255 „Institucionální rámec Evropské unie a jeho vliv na konkurenceschopnost ekonomik členských zemí“ a v rámci projektu Interní grantové agentury NEWTON College, a. s. „Analýza faktorů ovlivňujících kvalitu podnikatelského prostředí a postavení zemí v multikriteriálních hodnoceních konkurenceschopnosti“.

nebylo na místě ještě jednou Lisabonskou strategii jakožto strategii dohánění přehodnotit.

K důkazům nejtěžšího kalibru, co se týče nižší míry evropské konkurenceschopnosti v porovnání se Spojenými státy, patřily po řadu let Zprávy o globální konkurenceschopnosti publikované každoročně Světovým ekonomickým fórem. Multikriteriální hodnocení konkurenceschopnosti pomocí statistických dat i odpovědí respondentů z řad vysokého managementu a ekonomických analytiků, na nichž jsou Zprávy založeny, se uskutečňuje každoročně od konce osmdesátých let a po dlouhou řadu let stály v čele žebříčku konkurenceschopnosti USA. Teprve za nimi následovaly jednotlivé evropské státy. Zatímco počty indikátorů se ve Zprávě každoročně zvyšovaly stejně jako počet hodnocených zemí (v současné době se hodnotí již 125 zemí pomocí přibližně 300 indikátorů), postavení USA v čele pořadí konkurenceschopnosti se zdálo být neotřesitelné.

Není proto náhodou, že existuje rozsáhlý průnik mezi doporučeními Zprávy o globální konkurenceschopnosti a doporučeními Evropské unie formulovanými Lisabonskou strategií, Integrovanou směrnicí pro růst a zaměstnanost a národními Lisabonskými programy včetně programu českého.

V poslední době se ovšem situace začala měnit.<sup>2</sup>

Pokusme si tedy sáhnout pro odpověď na otázku, zda Evropská unie skutečně zaostává co do konkurenceschopnosti za USA, k posledním třem Zprávám o globální konkurenceschopnosti.

## 1. Zpráva o globální konkurenceschopnosti 2004–2005

Podle ní USA zaujímají nejvyšší místo na světovém žebříčku konkurenceschopnosti, na jehož různých stupních se pohybuje celkem 104 zemí světa. Jestliže Spojené státy se nacházejí na prvním stupni světového žebříčku, na posledním můžeme nalézt Angolu. Pokud se nechceme spokojit pouze s informací o pořadí, podívejme se blíže na metodiku, která se ke stanovení celkového pořadí používá.

Konkurenceschopnost je měřena pomocí indexu globální konkurenceschopnosti. Jeho konstrukce vychází z racionálního předpokladu, že konkurenceschopnost země je výsledkem působení celé řady faktorů. Patří k nim zejména:

1. Instituce
2. Infrastruktura
3. Makroekonomická stabilita
4. Osobní bezpečnost
5. Lidský kapitál (základní a rozvinutý)
6. Efektivnost fungování trhu zboží a služeb
7. Efektivnost fungování trhu práce
8. Efektivnost fungování finančního trhu
9. Technologická připravenost
10. Otevřenost a velikost trhu
11. Sofistikovanost podnikání
12. Inovace

Dalším předpokladem, z něhož autoři indexu globální konkurenceschopnosti vycházejí (a jehož racionalita už není zdaleka nezpochybnitelná), je, že pro nejméně rozvinuté země je nejdůležitější mít k dispozici základní vybavenost: kvalitní instituce, kvalitní infrastrukturu, dobrou makroekonomickou stabilitu, mít zajištěnu dobře osobní bezpečnost a mít

<sup>2</sup> Konkurenceschopnost země je v nejnovější Zprávě chápána jako soubor faktorů, politik a institucí, které určují vývoj produktivity země a ekonomický růst. Je to zajímavý posun v pojetí konkurenceschopnosti. Po dlouhou dobu ekonomové převážně popírali, že by státy mezi sebou měly soutěžit, neboť účast v soutěži o maximální konkurenceschopnost jim odebrá možnost stanovovat pravidla hospodářské soutěže pro podniky. Zpráva o globální konkurenceschopnosti se musela s touto zásadní námitkou vyrovnat. Čína tak postupně. Ještě v roce 2001 říká S. Garelli, ředitel projektu Světové konkurenceschopnosti: „Někteří vědci tvrdí, že soutěžit nemají státy, nýbrž podniky. Není pochybnosti o tom, že konkurenceschopné podniky jsou hlavním motorem konkurenceschopnosti země. Ale za posledních dvacet let vzrostla ekonomická odpovědnost vlád – ať již k lepšímu, či horšímu – do té míry, že je prostě nemožné ignorovat vliv, který mají státy na moderní ekonomiky. Státy mění prostředí, v nichž podniky působí, a ovlivňují tak jejich konkurenceschopnost. Významná část konkurenceschopnosti určitých zemí dnes plyne z agresivních incentívních politik uskutečňovaných s cílem přilákání zahraničních investorů.“ O pět let později říká již zcela jednoznačně: „Osud národů (států) a podniků je vzájemně propojen, což je trend, který posílila komunikace a globalizace. Jak státy, tak podniky žijí ve světě konkurence, který mění svá pravidla hry. Hranice mezi zeměmi ztrácejí svůj význam, ideje, hodnoty i zkušenosti se volně pohybují od jedné země ke druhé. Pojem konkurenceschopnosti je tedy výsledkem nově vznikajícího prostředí: nazírá státy a podniky z globálnějšího a ucelenějšího pohledu.“

Tabulka č. 1 » Rozdílné váhy tří různých skupin pilířů pro různá stádia vývoje ekonomik

	Základní vybavenost	Posilování efektivnosti	Inovace a sofistikovanost podnikání
Faktorově orientované stádium	50 %	40 %	10 %
Efektivnostně orientované stádium	40 %	50 %	10 %
Inovačně orientované stádium	30 %	40 %	30 %

Zdroj: The Global Competitiveness Report 2004–2005

k dispozici základní lidský kapitál. Tyto země se podle autorů nacházejí v takzvaném faktorově orientovaném stádiu. Země na vyšším stupni rozvoje se nacházejí ve stádiu posilování efektivnosti a je pro ně nejdůležitější mít k dispozici rozvinutý lidský kapitál, dobře fungující trhy, být technicky připraveny na přejímání nových poznatků a pohybovat se na velkém a otevřeném trhu. Pro nejrozvinutější země je pak nejdůležitější sofistikovanost podnikání a schopnost inovace.

Tomuto výchozímu předpokladu odpovídají různé váhy tří různých skupin pilířů pro různá stádia vývoje zemí (viz tabulka 1).<sup>3</sup>

Rozhodující pro zařazení země do jednoho ze stádií rozvoje je výše HDP na obyvatele v paritě kupní síly. Vraťme se teď ke Spojeným státům a jejich indexu globální konkurenceschopnosti. Jeho hodnota je 5,21, což je nejvyšší dosažená celková hodnota ze všech zemí, která zaručuje první místo na žebříčku světové konkurenceschopnosti. Výsledky pro jednotlivé pilíře už tak vynikající nejsou – s výjimkou posledních dvou.

#### USA: Základní vybavenost

Instituce: dosažená hodnota 5,22, pořadí 8

Fyzická infrastruktura: dosažená hodnota 6,12, pořadí 9

Makroekonomická stabilita: dosažená hodnota 4,79, pořadí 83 (není to chyba)

Osobní bezpečnost: dosažená hodnota 4,44, pořadí 37

Základní lidský kapitál: dosažená hodnota 6,91, pořadí 23

**Jak je zřejmé z uvedených údajů, nejhorší jsou v případě USA výsledky, pokud jde o makroekonomickou stabilitu.** Ta se jako jediná ze všech měří pouze na základě použití **tvrdých, statistických dat** (deficit veřejných financí, zadluženost, míra inflace, míra úspor, spread úrokové míry). Neexistuje jediná členská země EU, ať již z řady zemí původní evropské patnáctky nebo z řady zemí nově k EU přistoupivších, která by zaznamenala ve sledovaném období v oblasti makroekonomické stability srovnatelně špatné výsledky.

O tvrdá data se částečně (z necelé poloviny) opíralo i hodnocení základního lidského kapitálu: dětská úmrtnost (USA obsadily 30. místo v pořadí), očekávaná délka života při narození (24. místo v pořadí), ukončené základní školní vzdělání (58. místo v pořadí), výskyt HIV (73. místo). **Rovněž zde byly výsledky ve většině evropských zemí nesrovnatelně lepší než v USA.**

**Avšak i pokud jde o hodnocení základní vybavenosti zemí v ostatních pilířích konkurenceschopnosti na základě měkkých dat (odpovědí respondentů), dosahovaly vyspělé evropské země lepších výsledků než USA.**

**V každém případě přispěla k umístění USA na prvním místě ve světovém žebříčku konkurenceschopnosti skutečnost, že pěti pilířům základní vybavenosti pro dosahování konkurence byla při**

<sup>3</sup> Použití různých vah pro uvedené tři pilíře znevýhodňuje při měření konkurenceschopnosti méně rozvinuté země a zvýhodňuje země rozvinutější. Znamená například větší shovívavost při posuzování makroekonomické stability, kvality institucionálního rámce či infrastruktury v zemích s nejvyšším hrubým domácím produktem na obyvatele a možnost těchto zemí vylepšit si své postavení inovacemi (které se ovšem hodnotí převážně pomocí měkkých ukazatelů, nikoli na základě statistických dat).

**konstrukci indexu přiřazena pouze váha 30 % (nikoli 50 % jako pro nejméně rozvinuté země ani 40 % jako pro země středně rozvinuté).**

#### **USA: Posilování efektivity**

Rozvinutý lidský kapitál: dosažená hodnota 5,01, pořadí 4

Efektivnost trhu zboží a služeb: dosažená hodnota 4,59, pořadí 3

Efektivnost trhu práce: dosažená hodnota 5,05, pořadí 3

Efektivnost finančního trhu: dosažená hodnota 5,93, pořadí 3

Technologická připravenost: dosažená hodnota 5,32, pořadí 4

Otevřenost a velikost trhu: dosažená hodnota 4,20, pořadí 1

Výsledky Spojených států měřené indikátory posilování efektivity jsou výrazně lepší než výsledky měřené indikátory kvality základní vybavenosti. Stojí za to podívat se na ně podrobněji.

V první řadě je nápadné, že oproti první skupině indikátorů podstatně **ubýlo tvrdých, statistických dat**. Z celkového počtu 52 indikátorů jich je zde jen 7. Některé z nich vypovídají o konkurenceschopnosti USA pozitivně (rozsah ukončeného terciárního vzdělání, počet uživatelů internetu), jiné méně příznivě (rozsah ukončeného středoškolského vzdělání).

**Poněkud paradoxním a nedůvěryhodným dojmem působí charakteristiky z oblasti otevřenosti a velikosti trhu. Ačkoli podílem dovozu na hrubém domácím produktu zaujímají USA až 102. místo mezi 104 sledovanými zeměmi a podílem vývozu na hrubém domácím produktu dokonce místo poslední, souhrnně se USA jeví jako země s nejotevřenějším a největším trhem. Přispívá k tomu skutečnost, že hodnocení nebere na vědomí jednotný evropský trh.** Trhy jednotlivých evropských zemí jsou brány v úvahu odděleně. Velikost trhu je charakterizována jako HDP - export + import, což je výpočet příznivý pro Spojené státy vzhledem k jejich vysokému deficitu zahraničního obchodu.

Naprostá většina dosahovaných příznivých hodnot vychází ovšem z odpovědí respondentů, tedy

z měkkých dat. USA jsou v těchto odpovědích hodnoceny (převážně domácími) respondenty jako země, která má sofistikované finanční trhy, flexibilní trh práce, zdravé banky, dostupný rizikový kapitál.

#### **USA: Inovace a sofistikovanost podnikatelské aktivity**

Sofistikovanost podnikatelské aktivity: dosažená hodnota 5,66, pořadí 1

Inovace: dosažená hodnota 2,33, pořadí 1

**Vyhodnocení sofistikovanosti podnikatelské aktivity vychází pouze z měkkých dat**, tedy z odpovědí respondentů. Ti ocenili mimo jiné rozsah a kvalitu domácí podnikatelské aktivity, existenci klastrů a sofistikovanost domácího průmyslu, rozsah marketingu či ochotu managementu delegovat rozhodovací pravomoc.

Schopnost inovovat byla hodnocena šesti měkkými indikátory a dvěma tvrdými. Prvním tvrdým indikátorem je počet patentů zaregistrovaných ve Spojených státech. Která země by asi tak mohla mít víc patentů zaregistrovaných v USA než USA samotné? Druhým tvrdým ukazatelem je kapacita trhu pro inovace (velikost trhu je opět HDP - export + import). Která země by asi mohla mít větší kapacitu trhu pro inovace, jestliže jednotný evropský trh není brán v úvahu? Měkká data obsahovala hodnocení kvality vědeckých ústavů, podnikové výdaje na výzkum a vývoj, spolupráci mezi univerzitami a průmyslovými podniky, dostatek vědců a inženýrů a adekvátnost ochrany duševního vlastnictví.

**Souhrnně: Nejpříznivější výpovědi o konkurenceschopnosti USA podávají v rámci indexu globální konkurenceschopnosti měkká data získaná na základě odpovědí od (domácích) respondentů. Méně příznivá jsou data tvrdá, statistická. Celkový obraz konkurenceschopnosti USA je významně zkrácen - ve směru nadhodnocení výsledků - volbou vah a volbou indikátorů (tvrdých i měkkých).**

## → 2. Zpráva o globální konkurenceschopnosti 2005–2006

Při práci se Zprávou o globální konkurenceschopnosti je poněkud nepříjemné, že se každoročně do určité míry mění metodika. To sice na jedné straně umožňuje lépe postihnout nové stránky a faktory, které mají klíčový význam pro vývoj produktivity a konkurenceschopnosti, na druhé straně se tím ztěžuje možnost tvorby přesných časových řad.

Z dvanácti pilířů konkurenceschopnosti uváděných ve Zprávě pro období 2004–2005 jich ve Zprávě pro období 2005–2006 zůstalo devět. USA se sice objevují na prvním místě v souhrnné konkurenceschopnosti, ale výsledky pro jednotlivé pilíře nejsou zdaleka tak dobré. Situaci přehledně znázorňuje tabulka 2.

**Tabulka č. 2 » Postavení USA v hodnocení globální konkurenceschopnosti 2005–2006 (hodnoceno 117 zemí)**

	Umístění	Skóre
<b>Celkové hodnocení</b>	<b>1</b>	<b>5,85</b>
<b>Základní požadavky</b>	<b>18</b>	<b>5,61</b>
1. Instituce	16	5,21
2. Infrastruktura	8	6,06
3. Makroekonomická stabilita	62	4,39
4. Zdravotní stav a primární vzdělání	47	6,77
<b>Posilování efektivnosti</b>	<b>1</b>	<b>5,85</b>
5. Vyšší vzdělání a odborná příprava	2	6,04
6. Tržní efektivnost	1	5,91
7. Technologická připravenost	5	5,61
<b>Inovační faktory</b>	<b>1</b>	<b>6,07</b>
8. Sofistikovanost podnikání	3	6,17
9. Inovace	1	5,98

Dzroj: The Global Competitiveness Report 2005–2006

Jedno ze zásadních zkrselení, jehož se Zpráva o globální konkurenceschopnosti dopouští, je dáno skutečností, že podstatná část indikátorů odráží pře-

devším velikost země. Tato skutečnost do značné míry predeterminuje výsledné postavení USA v žebříčku konkurenceschopnosti. Učinili jsme proto pokus toto zkrselení alespoň zčásti eliminovat. Položili jsme si otázku, jak by se změnilo pořadí konkurenceschopnosti podle některých klíčových indikátorů, kdyby členské země EU byly hodnoceny jako celek. Možnost hodnocení konkurenceschopnosti EU jako celku není neoprávněná, neboť stupeň ekonomické integrace je vysoký a současně Evropská unie směřuje k jejímu dalšímu prohlubování. Ostatně, většina textů, které hovoří o nižší konkurenceschopnosti Evropské unie v porovnání se Spojenými státy, de facto činí závěry jakoby za celou EU. Pokusili jsme se proto validitu těchto závěrů ověřit. Podrobně je metodika, která porovnává výsledky hodnocení konkurenceschopnosti zemí EU-25 a USA v případě, kdy jsou hodnoceny jednotlivé země EU-25 zvlášť, a v případě, kdy je hodnocena EU-25 jako celek, popsána v článku J. Malého „Je v zájmu České republiky přizpůsobovat svou hospodářskou politiku výsledkům hodnocení konkurenceschopnosti?“ (*Scientia et Societas*, č. 4/2006). V něm jsou rovněž podrobně uvedeny veškeré výsledky. Na tomto místě se omezíme pouze na jejich shrnutí.

Pracovali jsme s jedenácti vybranými statistickými indikátory:

1. hrubý domácí produkt,
2. počet obyvatel,
3. HDP na obyvatele,
4. míra inflace,
5. saldo veřejných rozpočtů,
6. veřejný dluh,
7. rating (Institutional Investor Country Credit Rating),
8. počet používaných mobilních telefonů na 100 obyvatel,
9. kojenecká úmrtnost na 1000 živě narozených dětí,
10. naděje dožití při narození,
11. počet případů tuberkulózy na 100 000 obyvatel.

Rozdíl mezi výsledky hodnocení, při němž porovnáváme úroveň indikátorů dosažených USA na straně jedné a jednotlivými členskými státy EU-25 na straně druhé, a výsledky hodnocení, při němž porov-

náváme úroveň indikátorů dosažených USA na straně jedné a EU-25 jako celkem na straně druhé, je velmi výrazný.

**Jestliže hodnotíme Evropskou unii podle vybraných jedenácti ukazatelů jako celek, pak se závěr o jednoznačně vyšší konkurenceschopnosti USA ve srovnání s EU jeví jako dosti problematický.**

Klíčovým ukazatelem konkurenceschopnosti země je ve Zprávě o globální konkurenceschopnosti hrubý domácí produkt, který vypovídá ve zkratce o ekonomické síle země, o velikosti i absorpční schopnosti jejího trhu, rychle informuje potenciální investory i hodnotitele z řad statistiků či ekonomických analytiků.

Ve Zprávě je každá země Evropské unie hodnocena zvlášť. USA stojí v čele žebříčku zemí uspořádaných sestupně podle velikosti hrubého domácího produktu. Dosaženou hodnotou 11 733,48 mld. USD Spojené státy vysoce převyšují všechny ostatní země. Nejvíce se jim přibližuje Japonsko s úrovní 4 668,42 mld. USD. Ze zemí EU se nejvíce Spojeným státům přibližuje Německo na třetím místě (2 706,67 mld. USD). Následuje Spojené království, Francie a Itálie (čtvrté, páté a šesté místo). Pořadí dalších zemí evropské pětadvacítky podle velikosti hrubého domácího produktu je rozptýlené od devátého Španělska až po 81. Estonsko. Srovnání vyznívá impozantním dojmem ve prospěch USA, s jejichž ekonomickým potenciálem měřeným hrubým domácím produktem se žádná ze zemí EU nemůže srovnávat.

Jakmile ovšem sečteme hrubé domácí produkty všech 25 členských zemí Evropské unie, výsledný obraz se zásadně změní a impozantní dojem z převahy USA je ten tam. **Celkový hrubý domácí produkt zemí EU-25 (12 694,62 mld. USD) je vyšší než hrubý domácí produkt USA (11 733,48 mld. USD), a to přibližně o velikost hrubého domácího produktu Kanady, páté země na žebříčku porovnávaných zemí.**

Ukazatelem informujícím o velikosti trhu (nikoli o jeho kupní síle) je počet obyvatel. Při porovnávání velikosti hodnoty tohoto ukazatele za USA a jednotlivé země rozšířené Evropské unie (EU-25) se jeví trh USA nesrovnatelně atraktivnější svým rozměrem.

**Avšak celkový počet obyvatel EU-25 (454,5 mil. obyvatel) je více než o 50 % větší než počet obyvatel Spojených států (297 mil. obyvatel).** Z hlediska velikosti trhu jsou ovšem nejatraktivnější Čína a Indie. Každá z těchto dvou zemí představuje trh o více než miliardě obyvatel.

**Hrubý domácí produkt na obyvatele v USD a v paritě kupní síly ovšem o převaze Spojených států nad většinou evropských zemí – členů EU – vypovídá alespoň v oblasti životní úrovně obyvatelstva vyjádřené ekonomickou dostupností statků.** Ať již jsou jednotlivé země EU-25 hodnoceny zvlášť nebo vcelku, umísťují se na žebříčku pořadí níže než USA (s výjimkou Lucemburska). Hrubý domácí produkt na obyvatele v USD a v paritě kupní síly dosahuje v USA hodnoty 39 498 USD, v EU-25 pak 26 929 USD s tím, že jsou zde značné rozdíly mezi jednotlivými členskými zeměmi. Zatímco lucemburský HDP na obyvatele v paritě kupní síly dosahuje 63 609 USD a je tedy o více než 50 % větší než americký, irský HDP na obyvatele se velikostí amerického blíží (dosahuje 37 663 USD) a ve „starých“ členských zemích EU se HDP na obyvatele v paritě kupní síly pohybuje v rozmezí od 33 000 USD (Dánsko) po 19 000 USD (Portugalsko), v „nových“ členských zemích je jeho úroveň s výjimkou Slovinska, Kypru, Malty a České republiky podstatně nižší (například v Lotyšsku činí necelých 12 000 USD, v Polsku hranici 12 000 USD jen mírně překračuje).

Další tvrdá makroekonomická data – míra inflace, saldo veřejných rozpočtů a veřejný dluh – hovoří ve prospěch Evropské unie a v neprospěch USA.

**Míra inflace činila pro USA 2,7 %, pro EU-25 jako celek 2,1 %.** Nižší míry inflace než USA dosahovalo 12 zemí evropské patnáctky, horší výsledky znamenaly především noví členové EU a ekonomicky nejméně výkonné země evropské patnáctky (Řecko, Španělsko). Spojené státy se umístily na 40. místě v sestupném pořadí zemí podle míry inflace při hodnocení každé země EU-25 zvlášť a na 26. místě při hodnocení EU-25 jako celku (v tomto případě se EU-25 umístila na 21. místě v pořadí).

**Rovněž saldo veřejných rozpočtů vypovídá o horších výsledcích USA, než jakých dosahuje EU-25.** Toto saldo činilo v případě USA 4,3 % HDP

→ a znamenalo pro Spojené státy 92. místo v pořadí ze všech hodnocených 117 zemí a 72. místo při hodnocení EU-25 jako celku. Horší výsledky než Spojené státy, pokud jde o saldo veřejných rozpočtů, zaznamenávaly především rozvojové země, z členských zemí evropské pětadvacítky jen Malta, Maďarsko, Řecko a Polsko.

**Ani indikátor veřejného dluhu není parametrem, v němž by Spojené státy dosahovaly lepších výsledků než země evropské pětadvacítky.** Americký podíl veřejného dluhu na hrubém domácím produktu ve výši 63,7 % řadí USA na 76. místo ze 117 hodnocených zemí, tedy pokud hodnotíme každou zemi EU-25 zvlášť, a na 60. místo, pokud hodnotíme EU-25 jako celek. Rozdíl v hodnocení mezi evropskou pětadvacítkou a USA není však, pokud jde o úroveň tohoto indikátoru, příliš velký. EU-25 se umísťuje o pouhé tři příčky výše, na 57. místě.

Souhrnným ukazatelem konkurenceschopnosti země (minimálně co do schopnosti ucházet se o úvěr a být považován za bonitního dlužníka) je nesporně její rating. Zpráva o globální konkurenceschopnosti uvádí Institutional Investor Country Credit Rating. USA jsou hodnoceny velmi vysoko – ale nikoli na prvním místě. Před nimi se objevuje pět evropských zemí: Švýcarsko, Norsko, Lucembursko, Finsko a Spojené království, za nimi v první desítce Francie, Dánsko, Nizozemsko a Německo. **Kdybychom hodnotili EU-25 jako celek, dospěli bychom k (hypotetickému) závěru, že pokud jde o bonitu země v roli uchazeče o úvěr, nachází se USA na třetím místě v pořadí za Švýcarskem a Norskem, zatímco EU-25 až na místě šestém** (od třetích USA ji dělí ještě Kanada a Singapur). Nepříznivě ovlivňují výsledky hypoteticky propočteného ratingu pro EU-25 především hodnoty zaznamenané novými členskými zeměmi. Ty se pohybují nejčastěji v rozmezí 60–70 bodů (Česko 68,6 bodu, Maďarsko 65,2 bodu, Lotyšsko 60,5 bodu), zatímco rating nejvyspělejších zemí EU dosahuje hodnot nad 90 bodů.

Počet používaných mobilních telefonů na 100 obyvatel je jedním z indikátorů moderní technologické infrastruktury. Kupodivu se úroveň tohoto indikátoru USA neřadí na přední místo mezi sledovanými státy. **Zatímco v zemích EU-25 připadá na 100 oby-**

**vatel v průměru 81 používaných mobilních telefonů, v USA pouze 54,6.** Uvedené hodnoty řadí EU-25 na 8. místo žebříčku, zatímco USA se nacházejí na 18. místě (mezi Kuvajtem a Katar). Jsou-li země EU-25 vyhodnocovány jednotlivě, pak se USA posouvají úrovní daného indikátoru až na 40. místo.

Z indikátorů charakterizujících výkonnost systému zdravotnictví ve Zprávě o globální konkurenceschopnosti jsme vybrali kojeneckou úmrtnost na 1000 živě narozených dětí, naději dožití při narození a počet případů tuberkulózy na 100 000 obyvatel.

**U prvních dvou z těchto indikátorů nedopadlo porovnání dobře pro Spojené státy, nýbrž pro země EU-25, a to bez ohledu na to, zda jsme tyto země hodnotili jako celek, nebo jednotlivě.**

V zemích EU-25 umírá z 1000 živě narozených dětí v průměru 5, přičemž tento průměr zhoršují některé nově přistoupené země (jmenovitě Lotyšsko – 9, Polsko a Slovensko – 8, Maďarsko a Litva – 7), zatímco nejvyspělejší země EU-25 (ale také České republika) mají kojeneckou úmrtnost na úrovni 4 dětí z tisíce dětí živě narozených a Finsko dosahuje dokonce úrovně pouhých 3 zemřelých kojenců z 1000 živě narozených dětí. Ve Spojených státech je hodnota tohoto indikátoru 7 zemřelých kojenců z 1000 živě narozených dětí (tedy stejná jako v Maďarsku a Litvě či v Bahrajnu a Chile).

**Pořadí podle indikátoru kojenecké úmrtnosti na 1000 živě narozených dětí v případě, kdy je každá země EU-25 hodnocena zvlášť, stává Spojené státy na 32. místo z hodnocených 117 zemí, země Evropské unie se objevují převážně v první nebo druhé desítce hodnocených zemí.** Horších výsledků než USA dosahují z členských zemí EU jen Belgie, Polsko, Slovensko, Kypr a Lotyšsko. **Hodnotíme-li země Evropské unie jako celek, zaujímá EU-25 v pořadí podle indikátoru kojenecké úmrtnosti na 1000 živě narozených dětí 6. místo, Spojené státy 15. místo.**

**Nadějí dožití při narození se USA v žebříčku jednotlivých zemí řadí na 26. místo.** Stejnou naději dožití jako ve Spojených státech (77 let) mají lidé v Chile, Kostarice, Kuvajtu, v Portugalsku, Dánsku a ve Slovinsku. **Ve 13 z 15 „starých“ členských států Evropské unie mají lidé naději dožití při narození**

o 1–4 roky vyšší. Hodnotíme-li země EU-25 jako celek, pak naděje dožití při narození staví EU-25 na 11. místo, USA na místo 12.

Z indikátorů charakterizujících výkonnost systému zdravotnictví dopadly Spojené státy lépe než EU-25 pouze při porovnávání počtu případů tuberkulózy na 100 000 obyvatel. Když byly země Evropské unie hodnoceny jako celek, umístily se USA na 2. místě, zatímco EU-25 na 12. místě. V případě hodnocení každé země Evropské unie zvláště se před Spojenými státy ze zemí EU-25 umístily pouze Kypr a Švédsko.

### 3. Zpráva o globální konkurenceschopnosti 2006–2007

Bezprostředně poté, kdy jsme vyslovili naše pochybnosti o neotřesitelné pozici Spojených států v oblasti konkurenceschopnosti, vyšla nová Zpráva o globální konkurenceschopnosti (2006–2007). Spojené státy v ní již nezaujímají první, nýbrž šesté místo mezi hodnocenými zeměmi. Na prvních čtyřech místech se ocitly evropské země v pořadí Švýcarsko, Finsko, Švédsko a Dánsko, následované Singapurem. Nebyli jsme tedy jediní, kdo o konkurenceschopnosti Spojených států vyjádřil své pochybnosti. Začali pochybovat i samotní respondenti, na základě jejichž odpovědí vzniklo nejnovější hodnocení globální konkurenceschopnosti. Tvrdá statistická data (jichž je ovšem ve Zprávě o globální konkurenceschopnosti čím dál, tím slabší menšina) již dlouho o jednoznačné převaze Spojených států v konkurenceschopnosti nevyovídají.

Ocitujeme tedy samotnou Zprávu o globální konkurenceschopnosti 2006–2007, která věnuje Spojeným státům samostatný box nazvaný *Eroze potenciálu konkurence?* Které faktory poslaly hodnocení USA tak výrazně dolů?

*„Zatímco síly technologické a tržní efektivnosti vysvětlují celkově vysoké hodnocení USA, americká ekonomika trpí narůstajícími problémy a slabostmi. Kvalita veřejných institucí v USA klesá v porovnání s jinými zeměmi OECD, pokud jde o transparentnost a efektivnost. Rozsáhlé prosazování soukromých zájmů vlivnými podnikatelskými skupinami vede k ne-*

*efektivnosti ve využívání veřejných zdrojů (27. místo v pořadí), vzájemnému propojení mezi státními úředníky a soukromým sektorem (39. místo v pořadí, hluboko pod nejvýkonnějšími zeměmi jako Nový Zéland, Dánsko a Finsko), malá důvěra části podnikatelské komunity ve finanční integritu státních úředníků v porovnání s evropskými severními zeměmi, ale i v porovnání se Singapurem, Švýcarskem či Austrálií. Je zřejmé, že události toho druhu jako neadekvátní reakce federální vlády na účinky hurikánu Katrina ničí důvěru veřejnosti ve vládu.*

*Další, ještě výraznější slabost Spojených států se projevuje ve sféře zdravotnictví a primárního vzdělání, kde Spojené státy zaujímají 40. místo v pořadí, hluboko pod umístěním zemí s podobnou úrovní příjmů na obyvatele... Spojené státy vykazují výrazně nižší úroveň indikátorů zdravotního stavu obyvatelstva než jiné srovnatelně bohaté země. Mají kratší dobu očekávané délky života. Rovněž kojenecká úmrtnost je vyšší než v zemích jako Japonsko a Finsko a dokonce než ve Slovinsku, v České republice a Jižní Koreji. Vysoký výskyt HIV a AIDS umísťuje USA na nelichotivé 79. místo světového žebříčku. To vše za situace, kdy USA vydávají na zdravotnictví téměř 15 % svého HDP, tedy nejvíce ze všech zemí světa. Úroveň konkurenceschopnosti amerického zdravotnictví je velmi nízká. Američanům se dostává horší zdravotní péče než občanům mnoha zemí, které vydávají na zdravotnictví méně než USA a současně mají pokryto zdravotní péčí veškeré obyvatelstvo. Špatná zdravotní péče ničí americkou konkurenceschopnost. Implementace dlouho diskutované reformy zdravotnictví by proto měla být považována za prioritu posilování konkurenceschopnosti USA.*

*Zdaleka největší slabost Spojených států však spočívá v oblasti makroekonomického prostředí. Makroekonomický pilíř globální konkurenceschopnosti je v USA velmi labilní: Spojené státy se nacházejí až na 69. místě ze 125 hodnocených zemí. Chabá výkonnost odpovídá pokračujícímu mezinárodnímu zájmu na makroekonomických nerovnováhách země, především v oblasti veřejných financí. Podle nejnovějších odhadů Mezinárodního měnového fondu přesáhne v roce 2006 deficit veřejných financí USA 4 % HDP. Veřejný dluh vzroste na 67 % HDP a v dalších letech dál*

→ poroste. V kontextu očekávaného růstu výdajů na obranu a vnitřní bezpečnost země, plánu na další snížení daní a nárůstu výdajů souvisejících s globálním oteplováním, změnami klimatu a dalšími souvisejícími důsledky se výhled na fiskální konsolidaci jeví jako nereálný. Při nízké míře úspor, rekordním deficitu běžného účtu (6,5 % HDP) a zhoršování pozice USA jako „čistého“ dlužníka vzniká obrovské dvojí

riziko: jednak pro samotnou konkurenceschopnost Spojených států, jednak – vzhledem k jejich relativní velikosti – pro budoucnost globální ekonomiky.“

Podívejme se na některá fakta o konkurenceschopnosti USA uvedena v poslední Zprávě o globální konkurenceschopnosti podrobněji. Zajímavé jsou zejména výsledky hodnocení veřejných institucí (viz tabulka 3). Jsou založeny na výrocích 285 respon-

**Tabulka č. 3 » Veřejné instituce USA v mezinárodním porovnání (hodnoceno 125 zemí)**

	Umístění USA
1. Ochrana vlastnických práv	21
2. Přístup společností, jednotlivců a zájmových skupin k veřejným fondům při využití korupce	28
3. Důvěra veřejnosti v politiky	24
4. Nezávislost soudů	36
5. Sklon státních úředníků podporovat při rozhodování své favority	39
6. Sklon vlády k plýtvání veřejnými zdroji	27
7. Břímě státní regulace	27
8. Náklady podnikatelské sféry související s terorismem	111
9. Spolehlivost služeb policie při ochraně podnikatelských zájmů před zločinem	16
10. Relevantnost nákladů podnikatelské sféry souvisejících s kriminalitou a násilím	42
11. Organizovaný zločin	55
12. Etické chování firem	21
13. Efektivnost představenstev a dozorčích rad	15
14. Ochrana zájmů minoritních vlastníků	16
15. Kvalita auditu a účetních standardů	22
16. Efektivnost zákonodárského sboru (parlamentu)	21
17. Kvalita informace o změnách v politikách a regulaci	35
18. Četnost výskytu ilegálních darů politickým stranám	43
19. Vliv legálních příspěvků politickým stranám na veřejnou politiku	102
20. Míra centralizace ekonomického rozhodování v zemi	10
21. Svoboda tisku	26
22. Neregulérní platby při vývozu a dovozu	42
23. Neregulérní platby ve veřejných sítích (telefony, elektrická energie)	46
24. Neregulérní platby při výběru daní	45
25. Neregulérní platby při veřejných zakázkách	29
26. Neregulérní platby při soudních rozhodnutích	41
27. Úplatky při ovlivňování zákonů, politik, regulací a vládních dekrétů	42
28. Dopad nákladů na ovlivňování zákonů, politik, regulací a vládních dekrétů na hospodářské výsledky firmy (náklady korupce)	32
29. Vliv nepotismu	63

Zdroj: The Global Competitiveness Report 2006–2007

dentů z řad vlastníků a vyššího managementu, přičemž odpovědnou, zastřešující organizací je U. S. Chamber of Commerce, tedy Hospodářská komora USA. Respondenti vyjadřovali míru svého souhlasu nebo nesouhlasu s určitými tvrzeními pomocí sedmistupňové hodnotící škály. Výsledkem je pořadí USA podle 29 indikátorů charakterizujících kvalitu veřejných institucí v mezinárodním kontextu.

Je na první pohled nesporné, že respondenti si kvality amerických institucí příliš nepovažují. S jedinou výjimkou (míra centralizace ekonomického rozhodování v zemi) se Spojené státy neumístily při hodnocení svých veřejných institucí mezi zeměmi první desítky. **Hodnocení veřejných institucí v zemích Evropské unie dopadlo podstatně lépe – především pro „staré“ členské země. Právě ty obvykle obsazovaly prvních deset míst v pořadí hodnocení veřejných institucí jako předpokladu konkurenceschopnosti země.**

Jako často uváděný vzor pro institucionální reformy Spojené státy v hodnocení nedopadly právě nejlépe. Zarážející jsou zejména výsledky hodnocení nejruznějších stránek korupce, propojení mezi státem

**Tabulka č. 4 » Makroekonomické parametry USA v mezinárodním porovnání (hodnoceno 125 zemí)**

	Umístění USA
1. Deficit veřejných financí	101
2. Míra úspor	99
3. Míra inflace	51
4. Spread úrokové míry	15
5. Veřejný dluh	73
6. Reálný efektivní směnný kurz (vývoj 2005/průměr 1997–2004)	35
7. Očekávání recese (měkká data)	50
8. Úvěrový rating země	8

Zdroj: The Global Competitiveness Report 2006–2007

a nejsilnějšími podnikatelskými subjekty, mezi státem a politickými stranami, četností výskytu nepotismu. Výsledky hodnocení nemusí být zcela přesné, protože jsou založeny na „měkkých“ datech, nicméně počet respondentů a skutečnost, že data byla shro-

mážděna a agregována pod záštitou U. S. Chamber of Commerce, jim dávají určitý punc věrohodnosti.

Z osmi makroekonomických indikátorů uvedených ve Zprávě o globální konkurenceschopnosti 2006–2007 nevychází pro Spojené státy příliš dobře ani jeden. Situaci znázorňuje tabulka 4.

Jak je patrné z tabulky 4, nejlepšího umístění mezi hodnocenými 125 zeměmi dosahují USA v úvěrovém ratingu. Avšak před nimi se nachází 7 zemí Evropské unie.

Mezi třemi stovkami indikátorů uváděných ve Zprávě o globální konkurenceschopnosti bychom marně hledali deficit běžného účtu, ačkoli se jed-

**Tabulka č. 5 » Postavení USA v hodnocení globální konkurenceschopnosti 2006–2007 (hodnoceno 125 zemí)**

	Umístění	Skóre
<b>Celkové hodnocení</b>	<b>6</b>	<b>5,6</b>
<b>Základní požadavky</b>	<b>27</b>	<b>5,4</b>
1. Instituce	27	4,8
2. Infrastruktura	12	5,8
3. Makroekonomická stabilita	69	4,4
4. Zdravotní stav a primární vzdělání	40	6,8
<b>Posilování efektivnosti</b>	<b>1</b>	<b>5,7</b>
5. Vyšší vzdělání a odborná příprava	5	5,8
6. Tržní efektivnost	2	5,7
7. Technologická připravenost	8	5,5
<b>Inovační faktory</b>	<b>4</b>	<b>5,7</b>
8. Sofistikovanost podnikání	8	5,8
9. Inovace	2	5,7

Zdroj: The Global Competitiveness Report 2006–2007

ná o klíčový makroekonomický syntetický ukazatel konkurenceschopnosti země. Přesto jeho rekordní výši ve Spojených státech (6,5 % HDP) s ohledem na velikost země a potenciální globální důsledky věnuje Zpráva zvláštní pozornost. Hlavní ekonom Světového ekonomického fóra Augusto Lopez-Claros ve Zprávě uvádí, že deficit běžného účtu USA dosáhl obrovských rozměrů, neustále velmi rychle roste a stal se dominantním rysem světové ekonomiky. Mnozí analytici se proto obávají, že trend k dalšímu růstu

deficitu běžného účtu USA je neudržitelný a je nezbytné tento trend začít pečlivě a systematicky obracet. Pokud se to nepodaří, lze očekávat finanční kolaps dolaru a pravděpodobně i světovou recesi. Řešením by mohlo být zvýšení národních úspor USA nebo depreciace kurzu dolaru vůči hlavním světovým měnám.

**Tabulka č. 6 » Porovnání výsledků hodnocení konkurenceschopnosti USA v letech 2004–2007**

	Umístění USA		
	2004–2005	2005–2006	2006–2007
Veřejné instituce	8	16	27
Infrastruktura	8	8	12
Makroekonomika	83	62	69
Zdravotnictví a primární vzdělání	23	47	40
Rozvinutý lidský kapitál	4	2	5
Tržní efektivnost	1	1	2
Technologická připravenost	4	5	8
Sofistikovanost podnikání	1	3	8
Inovace	1	1	2

Zdroj: The Global Competitiveness Report 2006–2007

Naopak Richard Cooper z Harvard University v diskusi na téma deficitu běžného účtu prohlásil, že deficit je důsledkem existence přebytečných úspor v řadě zemí na jedné straně a velmi kvalitní nabídky investičních příležitostí pro tyto úspory ve Spojených státech na straně druhé, což činí americký obchodní deficit udržitelným.

Kenneth Rogoff, rovněž z Harvard University, však v dané souvislosti připomněl, že americký deficit běžného účtu nepodporuje reálné investice. Investice do reálné ekonomiky vedou k růstu a pomáhají zaplatit vyšší dluhy. Vládní deficity vedou pouze k vyšším daním a nižšímu růstu. (Pokud nejsou prostředky investovány do infrastrukturních projektů s vysokou společenskou návratností, což ovšem není případ USA.) Obvykle když velký deficit běžného

účtu odráží velký deficit veřejných financí a nízkou míru soukromých investic, je to začátek konce. Druhým problémem pak je, že vlastníci amerických cenných papírů přestávají být spokojeni s nízkými výnosy. Jestliže nedostanou výnosy vyšší, odejdou. A jestliže je dostanou, poroste americký čistý dluh ještě rychleji než dosud.

Porovnání výsledků hodnocení konkurenceschopnosti Spojených států za poslední tři roky dokazuje pokles této konkurenceschopnosti téměř ve všech jejích pilířích. Pokles znázorňuje tabulka 6.

Neméně zajímavé než porovnání vývoje konkurenceschopnosti USA v čase je porovnání mezinárodní. Tabulka 7 nabízí přehled o tom, které základní faktory oslabily postavení Spojených států ve prospěch pěti zemí, které se v hodnocení globální konkurenceschopnosti na základě statistických dat i hodnocení respondentů dostaly ve Zprávě za období 2006–2007 na první až páté místo. Tabulka 8 pak nabízí porovnání (opět podle jednotlivých pilířů konkurenceschopnosti) umístění USA a jednotlivých členských zemí EU-25.

Jak je z údajů tabulky 7 zřejmé, **Švýcarsko** se na prvním místě v hodnocení globální konkurenceschopnosti umístilo především díky kombinaci schopnosti uskutečňovat inovace a existence vysoce sofistikované podnikatelské kultury. Země má velmi rozvinutou infrastrukturu pro uskutečňování vědeckého výzkumu a mezi výzkumnými organizacemi a podnikovou sférou existuje velmi těsná spolupráce. Podniky vydávají na výzkum značné množství prostředků. Švýcarsko má velmi dobrou ochranu duševního vlastnictví, což se odráží ve vysokém počtu registrovaných patentů. Podniky prosperují díky velmi kvalitnímu institucionálnímu rámci, pro který je charakteristický respekt k vládě zákona, efektivně fungující soudnictví a vysoká úroveň transparentnosti a odpovědnosti veřejných institucí. Podniky operují v podmínkách flexibilního trhu práce a vynikající infrastruktury. Vláda systematicky usiluje o makroekonomickou stabilitu.

Tabulka č. 7 » Index globální konkurenceschopnosti – pořadí prvních šesti zemí

Pořadí, země	1. pilíř Institute	2. pilíř Infrastruk- tura	3. pilíř Makroeko- nomika	4. pilíř Zdraví a primární vzdělání	5. pilíř Vyšší vzdě- láni a od- borná pří- prava	6. pilíř Tržní efek- tivnost	7. pilíř Technolo- gická při- pravenost	8. pilíř Sofistikova- nost podní- kání	9. pilíř Inovace
1. Švýcarsko	5	2	18	29	6	5	5	3	3
2. Finsko	1	10	12	7	1	17	12	11	4
3. Švédsko	12	9	15	9	3	19	1	5	6
4. Dánsko	2	5	14	4	2	6	10	9	10
5. Singapur	4	6	8	20	10	4	2	23	9
6. USA	27	12	69	40	5	2	8	8	2

Zdroj: The Global Competitiveness Report 2006–2007

Tabulka č. 8 » Index globální konkurenceschopnosti – země EU-25 a USA

Země	Pořadí 2006– 2007	1. pilíř Institute	2. pilíř Infra- struktura	3. pilíř Makro- ekono- mika	4. pilíř Zdraví a primární vzdělání	5. pilíř Vyšší vzdě- láni a odborná příprava	6. pilíř Tržní efek- tivnost	7. pilíř Technolo- gická při- pravenost	8. pilíř Sofistiko- vanost podnikání	9. pilíř Inovace
Belgie	20	26	11	44	15	4	32	27	12	16
Česká republika	29	60	33	42	58	27	41	26	29	28
Dánsko	4	2	5	14	4	2	6	10	9	10
Estonsko	25	30	30	16	43	23	25	16	35	30
Finsko	2	1	10	12	7	1	17	12	11	4
Francie	18	24	4	56	12	12	28	25	10	14
Irsko	21	17	31	20	24	16	13	24	16	20
Itálie	42	71	50	84	8	35	78	32	24	43
Kypr	46	35	34	72	22	41	55	38	50	55
Litva	40	59	44	41	70	29	45	42	41	50
Lotyšsko	36	50	39	34	79	28	40	43	54	66
Lucembursko	22	14	15	19	46	45	18	9	21	23
Maďarsko	41	46	48	98	66	30	37	36	49	31
Malta	39	31	37	76	32	47	46	22	51	62
Německo	8	7	1	63	71	18	20	20	1	5
Nizozemsko	9	9	8	22	13	8	12	11	7	11
Polsko	48	73	57	70	26	33	64	51	63	44
Portugalsko	34	28	26	80	16	37	38	37	43	32
Rakousko	17	13	17	36	49	19	26	21	4	17
Řecko	47	41	29	102	11	34	62	50	46	47
Slovensko	37	53	47	68	74	38	34	30	45	42
Slovinsko	33	43	32	29	19	26	63	29	36	34
Spojené království	10	15	14	48	14	11	3	6	6	12
Španělsko	28	39	22	24	5	31	36	33	27	35
Švédsko	3	12	9	15	9	3	19	1	5	6
USA	6	27	12	69	40	5	2	8	8	2

Zdroj: The Global Competitiveness Report 2006–2007

Tabulka č. 9 » Hodnocení tržní efektivnosti USA v mezinárodním porovnání (pořadí ze 125 zemí)

		Umístění USA
Najímání a propouštění zaměstnanců je ve vaší zemi	1 = regulováno předpisy, 7 = flexibilně řešeno zaměstnavateli	11
Mzdy ve vaší zemi jsou	1 = určovány centrálním kolektivním vyjednáváním, 7 = v kompetenci každého podniku	11
Vztahy mezi zaměstnanci a zaměstnavateli jsou	1 = celkově konfrontační, 7 = celkově kooperativní	34
Pozice vyššího managementu ve vaší zemi jsou	1 = obvykle obsazovány příbuznými, 7 = obvykle obsazovány profesionálními manažery na základě jejich kvalifikace	12
Mzda ve vaší zemi	1 = není ve vztahu k produktivitě pracovníka, 7 = je ve vztahu k produktivitě pracovníka	9
Nadaní lidé z vaší země	1 = obvykle odcházejí hledat svou příležitost do jiných zemí, 7 = obvykle zůstávají doma	1
Ve vaší zemi ženy	1 = nemají stejnou příležitost zastávat vedoucí postavení jako muži, 7 = mají stejnou příležitost zastávat vedoucí postavení jako muži	29
Úroveň sofistikovanosti finančních trhů ve vaší zemi je	1 = nižší než stanoví mezinárodní normy, 7 = vyšší než odpovídá mezinárodním normám	5
Jak snadné je ve vaší zemi získat bankovní půjčku na kvalitní podnikatelský záměr a bez záruky?	1 = nemožné, 7 = snadné	11
Podnikatelé s inovativními, ale rizikovými projekty mohou obvykle získat rizikový kapitál	1 = ne, 7 = ano	1
Banky ve vaší zemi jsou	1 = nesolventní a hrozí jim úpadek, 7 = zdravé a bezproblémové	27
Získání finančních prostředků vydáním akcií je na místním trhu	1 = prakticky nemožné, 7 = pro dobrou společnost bezproblémové	22

Zdroj: The Global Competitiveness Report 2006–2007

Skandinávské země – **Finsko, Švédsko a Dánsko** – se nacházejí na dalších třech místech v celkovém hodnocení globální konkurenceschopnosti. Mají podobný profil jako Švýcarsko: solidní makroekonomické základy, kvalitní vzdělání obyvatelstva na všech jeho úrovních, kvalitní zdravotnictví, sofistikované podnikání, jsou schopny invence a inovace vytvářet i realizovat v praxi. Jejich institucionální rámec je na vysoké úrovni stejně tak jako zdravotnictví. Flexibilita trhu práce je nižší než ve Švýcarsku, ale navzdory této skutečnosti jsou všechny tři skandinávské země velmi přitažlivé pro zahraniční investory a jejich konkurenceschopnost je oceňována vysoko i domácí podnikovou sférou. Všechny tři skandinávské země jsou vzorovým příkladem možnosti sklou-

bit tržní a sociální aspekty i kvalitní instituce a tržní efektivnost.

Na pátém místě světového žebříčku konkurenceschopnosti zemí světa se umístil **Singapur**, jehož konkurenceschopnost je tradičně hodnocena velmi vysoko. Na své místo se dostal především díky vysokému hodnocení své technologické připravenosti, špičkové kvalitě veřejných institucí, velmi kvalitní infrastrukturu, flexibilním trhům a velmi solidním makroekonomickým výsledkům. Z údajů tabulky 7 je zřejmá i poměrně vysoká kvalita péče o zdraví obyvatelstva a jeho vzdělání.

Tabulky 7 a 8 vypovídají nejen o slabých stránkách konkurenceschopnosti Spojených států ve vztahu k jejich hlavním rivalům, ale i o stránkách silných.

Tabulka č. 10 » Hodnocení inovační schopnosti USA v mezinárodním porovnání (pořadí ze 125 zemí)

		Umístění USA
Vědecké instituce ve vaší zemi	1 = neexistují, 7 = jsou nejlepší na světě ve svém oboru	2
Korporace ve vaší zemi	1 = nevykládají peníze na výzkum a vývoj, 7 = vynakládají rozsáhlé množství prostředků na výzkum a vývoj v porovnání se svými konkurenty v zahraničí	3
Podniky spolupracují v oblasti výzkumu a vývoje s místními univerzitami	1 = minimálně, 7 = intenzivně	4
Rozhodnutí vlády o nákupu rozvinutých technologií je založeno	1 = pouze na ceně, 7 = na technické výkonnosti a inovativnosti	10
Vědci a inženýři ve vaší zemi	1 = nejsou nebo se vyskytují velmi vzácně, 7 = jsou široce dostupní	18
Ochrana duševního vlastnictví ve vaší zemi je	1 = slabá nebo neexistuje, 7 = na úrovni světové špičky	17
Korporace získávají technologii	1 = výlučně na základě licencí nebo imitace jiných korporací, 7 = vlastním výzkumem a vývojem nových produktů a procesů	9

Zdroj: The Global Competitiveness Report 2006–2007

Nejlépe je Zprávou o globální konkurenceschopnosti hodnocena tržní efektivnost USA (6. pilíř konkurenceschopnosti) a schopnost inovace (9. pilíř konkurenceschopnosti). Podívejme se proto podrobněji na základní fakta, která ovlivnila dosažené výsledky.

Tržní efektivnost (6. pilíř konkurenceschopnosti) byla Zprávou o globální konkurenceschopnosti hodnocena na základě tvrdých i měkkých ukazatelů. Tvrdá data nevyznívají pro Spojené státy nikterak příznivě. Počtem procedur nezbytných pro start podnikání se USA zařadily na 10. místo mezi 125 zeměmi. Podílem objemu dovozu zboží a služeb na hrubém domácím produktu na 122. místo mezi sledovanými 125 zeměmi (před Japonsko, Brazílii a Čad), podílem objemu vývozu zboží a služeb na hrubém domácím produktu na 123. místo mezi sledovanými 125 zeměmi (před Burundi a Východní Timor).

Do indexu globální konkurenceschopnosti ovšem tvrdá data hodnotící tržní efektivnost nevstupovala. Skóre i pořadí konkurenceschopnosti se zjišťovalo na základě 12 výroků, jejichž míru platnosti pro danou zemi respondenti posuzovali přiřazováním hodnot od jedné do sedmi na hodnotící škále. Sedmička byla hodnotou maximální konkurenceschopnosti z daného pohledu, jednička hodnotou nejnížší.

Vysoké hodnocení tržní efektivnosti Spojených států se tedy v nejnovější Zprávě o globální konkurenceschopnosti opírá především o vysokou míru dostupnosti rizikového kapitálu, sklon nadaných lidí zůstat doma v USA a vysokou míru sofistikovanosti finančních trhů. Naopak zdraví evropských bank je (s výjimkou nových členských zemí EU) hodnoceno výše než zdraví bank v USA.

Druhou velmi silnou stránkou konkurenceschopnosti Spojených států jsou vedle tržní efektivnosti inovace. Zpráva o globální konkurenceschopnosti hodnotí inovační schopnost země převážně na základě měkkých dat. Výroků, jejichž míru platnosti pro danou zemi respondenti posuzovali přiřazováním hodnot od jedné do sedmi, je celkem sedm a všechny jsou součástí indexu globální konkurenceschopnosti.

Jediný statistický údaj, který vstupuje do indexu globální konkurenceschopnosti z oblasti inovací, je počet patentů udělených Úřadem pro patenty a obchodní značky USA. Hodnotou tohoto indikátoru se USA řadí na první místo mezi sledovanými 125 zeměmi.

## → 4. Ročenky světové konkurenceschopnosti

Zajímavý pohled na konkurenceschopnost Spojených států ve vztahu ke konkurenceschopnosti jiných zemí nabízí rovněž Ročenky světové konkurenceschopnosti vydávané Mezinárodním ústavem pro rozvoj managementu ve švýcarském Lausanne. Rovněž Ročenky světové konkurenceschopnosti pracují se stanovením pořadí zemí podle četných indikátorů – opět tvrdých i měkkých. Počet sledovaných zemí je nižší než v případě Zpráv o globální konkurenceschopnosti (v současné době 60 zemí a regionů) a nelze dost dobře zkonstruovat data za EU-25 jako v případě Zpráv o globální konkurenceschopnosti, avšak výhodou Ročenek je větší podíl tvrdých dat.

**Ročenka světové konkurenceschopnosti 2004** sleduje celkem 60 zemí a regionů světa, mezi nimiž USA opět zauímají první místo co do konkurenceschopnosti. Pro každou zemi uvádí nejsilnější a nejslabší stránky její konkurenceschopnosti.

Potvrzuje skutečnost, že konkurenceschopnost americké ekonomiky měřená na základě multikriteri-

chopnosti (v současné době 60 zemí a regionů) a nelze dost dobře zkonstruovat data za EU-25 jako v případě Zpráv o globální konkurenceschopnosti, avšak výhodou Ročenek je větší podíl tvrdých dat.

**Tabulka č. 11 » Dvacet nejsilnějších stránek konkurenceschopnosti USA**

	Hodnota dosažená USA	Umístění USA	Průměrná hodnota
Letecká doprava (počet pasažérů dopravených hlavními společnostmi)	588 997	1	28 965
Objem kapitalizace burzy (mld. USD)	14 266,3	1	548,2
Vědecké články (počet autorských článků)	200 870	1	11 095
Celkové výdaje na výzkum a vývoj (mil. USD)	284 584	1	12 277
Nobelovy ceny (udělené za fyziku, chemii, fyziologii, medicínu a ekonomii od roku 1950)	220	1	8
Pasiva portfoliových investic (mld. USD)	544,49	1	29,35
Hrubý domácí produkt (mld. USD)	11 733,5	1	680,1
Domácí zásoba přímých zahraničních investic (mld. USD)	2 435,54	1	165,57
Využití počítačů (podíl na celosvětovém využití v %)	27,12	1	2,01
Výdaje podnikové sféry na výzkum a vývoj (mil. USD)	196 112	1	8 748
Tok přímých zahraničních investic do zahraničí (mld. USD)	202,91	1	12,16
Zásoba přímých zahraničních investic v zahraničí (mld. USD)	2 730,29	1	178,05
Hrubý domácí produkt v paritě kupní síly (mld. USD v paritě kupní síly)	11 404	1	866
* Přitažlivost země pro zahraniční vysoce kvalifikované odborníky	8,61	1	5,19
* Dostupnost rizikového kapitálu	7,85	1	4,72
* Společenské hodnoty podporují konkurenceschopnost	8,19	2	5,88
* Marketing je podniky uskutečňován efektivně	7,85	2	6,29
* Základní výzkum zabezpečuje dlouhodobý ekonomický rozvoj	8,09	1	5,46
* Zabezpečení technického rozvoje finančními prostředky	7,71	3	5,20
* Kapitálový trh zabezpečuje adekvátní financování korporací	8,14	2	5,60

\* Měkká data – hodnocení je založeno na výpovědích respondentů

Zdroj: IMD World Competitiveness Yearbook 2005

álního hodnocení je založena více na velikosti země než na efektivnosti ekonomiky.

Je příznačné, že nejsilnější stránky americké ekonomiky jsou ukazatele její velikosti: objem hrubého domácího produktu, počet používaných počítačů, celkové výdaje na výzkum a vývoj, počet Nobelových cen, počet článků ve vědeckých časopisech, objem zásoby přímých zahraničních investic, objem exportu obchodních služeb, objem kapitalizace burzy cených papírů.

Ke slabým stránkám americké ekonomiky a globální konkurenceschopnosti USA pak patří zejména:

deficit běžného účtu, vývoj směnných relací, portfolio investičních aktiv, malá otevřenost ekonomiky, nízký podíl přímých zahraničních investic v relaci k HDP.

Pokud jde o oblast měkkých dat, pak respondenti uvádějí jako slabé stránky konkurenceschopnosti USA mimo jiné špatné řízení veřejných financí státem, zneužívání alkoholu a drog, špatné imigrační zákony, diskriminační praktiky. V neposlední řadě pak rovněž nízkou míru citlivosti k udržitelnosti rozvoje a k sociální kohezi.

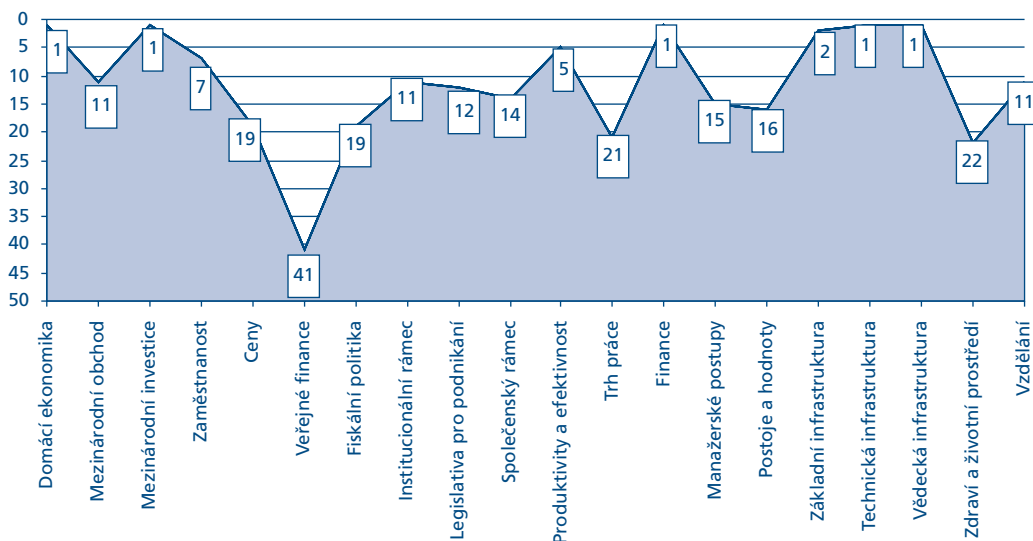
**Tabulka č. 12 » Dvacet nejslabších stránek konkurenceschopnosti USA**

	Hodnota dosažená USA	Umístění USA	Průměrná hodnota
Odměňování managementu (základní mzda + bonusy + dlouhodobé výhody)	-	52	-
Odměňování zaměstnanců ve službách (hrubý roční příjem včetně bonusů)	-	56	-
Investice do telekomunikací (% HDP)	0,17	50	0,73
Index směnných relací (poměr jednotkové hodnoty exportu k jednotkové hodnotě importu, rok 2000 = 100)	85,3	51	98,7
Export zboží (% HDP)	6,98	60	37,62
Mezinárodní obchod v relaci k HDP (export + import)/(2 x HDP)	11,56	60	45,04
Index kapitálového trhu (procentní změna)	3,80	53	23,21
Saldo běžného účtu (% HDP)	-5,15	47	1,32
Příjmy z turistického ruchu (% HDP)	0,59	56	2,78
Úroveň odměňování (celková hodinová mzda zaměstnanců zpracovatelského průmyslu, mzdy + benefity)	21,97	44	12,68
Daň ze zisku právnických osob (maximální daňová sazba)	35,00	47	30,45
Růst pracovní síly (procentní změna)	0,39	37	1,21
Export komerčních služeb (% HDP)	2,61	54	9,68
* Management veřejných financí	4,19	54	5,50
* Znalost jazyků	3,86	51	5,57
* Hrozba relokace výzkumu a vývoje	3,75	50	4,71
* Sociální koheze jako priorita pro vládu	5,15	50	6,20
* Diskriminace	5,69	44	6,36
* Vliv zdravotních problémů (AIDS, alkohol, drogy...) na podnikání	5,95	43	6,77
* Hrozba relokace služeb	4,53	37	5,03

\* Měkká data – hodnocení je založeno na výpovědích respondentů

Zdroj: IMD World Competitiveness Yearbook 2005

Graf č. 1 » Terén konkurenceschopnosti USA



Zdroj: IMD World Competitiveness Yearbook 2006

Přehledně jsou silné a slabé stránky konkurenceschopnosti USA v kontextu mezinárodního porovnání uvedeny i v **Ročence světové konkurenceschopnosti 2005** (tabulky 11 a 12). Z tabulky 11 je velmi dobře patrné, že na silných stránkách konkurenceschopnosti USA má svůj podíl i velikost země a použitá měkká data. Za základní konkurenční výhodu lze považovat toky přímých i portfoliových investic směřujících do země i z ní. Z údajů v tabulce 12 stojí za povšimnutí, že respondenti nepříznivě hodnotili vysokou úroveň mezd managementu i zaměstnanců ve službách či zpracovatelském průmyslu. Rovněž vyšší zdanění právnických osob se USA umístily velmi nízko na žebříčku hodnocených zemí. Obdobně jako Zpráva o globální konkurenceschopnosti hodnotí i Ročenka světové konkurenceschopnosti 2005 nepříznivě vliv zdravotních problémů na podnikání, nízký stupeň vnímání potřeby sociální koheze vládou, ale také malou znalost jazyků u populace Spojených států.

Terén konkurenceschopnosti je novým prvkem **Ročanky světové konkurenceschopnosti 2006**. Pro USA je uveden v grafu 1. Čísla přiřazená jednotlivým vrcholům a údolím v terénu konkurenceschopnosti

odpovídají pořadí Spojených států mezi hodnocenými 60 zeměmi a regiony. Jak je patrné z grafu, nejhůře dopadlo hodnocení stavu veřejných financí.

Výsledky multikriteriálního hodnocení konkurenceschopnosti Spojených států lze doplnit některými dalšími zdroji. Například CIA ve své *The World Factbook 2007* hodnotí stav ekonomiky USA takto: „Spojené státy mají největší a technologicky nejmocnější ekonomiku na světě. Americké firmy se vyznačují větší flexibilitou než jejich protějšky v západní Evropě a v Japonsku, pokud jde o investice, vývoj nových produktů i propouštění přebytečných pracovníků. Čelí větším bariérám při vstupu na zahraniční trhy, než jakým čelí firmy, které vstupují na americký trh. Americké firmy jsou v čele technického pokroku, zejména v počítačích a v medicíně, v kosmonautice a ve vojenských technologiích. Technický vývoj vysvětluje postupnou proměnu amerického trhu práce v trh se dvěma vrstvami: dolní a horní. Účastníci dolní vrstvy trhu práce nemají vzdělání ani profesní znalosti a čím dál, tím méně jsou schopni dosáhnout růstu svých příjmů, získat zdravotní pojištění nebo jiné zaměstnanecké výhody. Od roku 1975 prakticky veškeré zvyšování příjmů domácností se týká pouze horních 20 %

domácností. Dlouhodobé problémy ekonomiky USA zahrnují nedostatečné investice do ekonomické infrastruktury, rychle rostoucí náklady na zdravotní péči a důchody pro stárnoucí obyvatelstvo, rozsáhlý obchodní deficit a deficit veřejných financí a stagnaci rodného příjmu nízkopříjmových skupin obyvatelstva.“

mobility a nárůst disparity v rozdělování příjmů. Jak uvádí Paul Krugman:<sup>4</sup>

„V letech 1973–2000 poklesl průměrný reálný příjem 90 % amerických daňových poplatníků o 7 %. Příjem nejvyššího 1 % vzrostl o 148 %. Příjem nejvyššího 0,1 % vzrostl o 343 %. Příjem nejvyššího 0,01 % vzrostl o 599 %. (Data nezahrnují kapitálové příjmy – nejsou

*Na rozdíl od sociálně tržní ekonomiky Evropské unie je ekonomika Spojených států ekonomikou víceméně tržní. Výsledkem jsou účinky příznivé – vyšší hrubý domácí produkt na obyvatele a jeho rychlejší růst než v EU – i nepříznivé. K těm druhým patří mimo jiné pokles průměrných reálných příjmů většiny rodin v posledních 30 letech, zhoršení sociální mobility a nárůst disparity v rozdělování příjmů.*

Oficiální internetové stránky (<http://usinfo.stat.gov/products/pubs/ocom/chap1.htm>) vlády USA pak uvádějí dlouhodobé výzvy ekonomiky Spojených států: „Zatímco mnoho Američanů dosáhlo ekonomické jistoty a někteří nashromáždili velké bohatství, významný počet Američanů – zejména neprovdané matky a jejich děti – žije nadále v chudobě. Disparita v rozdělení bohatství není tak velká jako v některých zemích, ale ve srovnání s jinými zeměmi je rozsáhlá. Kvalita životního prostředí zůstává naléhavým problémem. Podstatná část Američanů postrádá zdravotní pojištění. Stárnutí poválečné generace bude mít za následek omezení penzí a zdravotní péče na počátku 21. století. Globální ekonomická integrace má za následek dislokaci některých odvětví. Země má rozsáhlý obchodní deficit a nezdá se, že trend k jeho růstu by bylo možno zastavit.“

Na rozdíl od sociálně tržní ekonomiky Evropské unie je ekonomika Spojených států ekonomikou víceméně tržní. Výsledkem jsou účinky příznivé – vyšší hrubý domácí produkt na obyvatele a jeho rychlejší růst než v EU – i nepříznivé. K těm druhým patří mimo jiné pokles průměrných reálných příjmů většiny rodin v posledních 30 letech, zhoršení sociální

produktu bubliny na kapitálových trzích.) Spojené státy se vrátily zpět do časů zlaté horečky, kdy byly společností s velmi nerovnoměrným rozdělováním příjmů a nízkou sociální mobilitou.“

Aaron Bernstein v dané souvislosti hovoří o probuzení z amerického snu: „Více než čtvrtina veškeré pracovní síly, což představuje přibližně 34 milionů zaměstnanců, je uvězněna v pasti špatně placené neperspektivní práce (Low-Wage America: How Employers Are Reshaping Opportunity in the Workplace). Zaměstnanci se střední a vysokou kvalifikací čelí problému menšího počtu příležitostí, což souvisí s přesuny pracovních míst do Číny a do Indie. Výsledkem je eroze jedné z největších amerických hodnot: šance na posun směrem vzhůru po ekonomickém žebříčku. Nejlepší ekonomika na světě snížila míru mobility mezi společenskými vrstvami. Amerika už není vysoce mobilní společností tak jako dříve. Základní příčina skutečnosti, že stále více rodin není schopno se z chudoby vymanit i přesto, že dva členové rodiny pracují, spočívá v tom, že stále větší počet pracovních míst je odměňován hodinovou mzdou pod hranicí chudoby (8,70 USD). Pro děti z takovýchto rodin je stále obtížnější získat vzdělání, které by jim dopomohlo k lépe place-

<sup>4</sup> Krugman, P.: *The Death of Horatio Alger*. *The Nation*, January 5, 2004

- ným zaměstnáním. Jsou pro ně dostupné jen školy, které jim kvalitní vzdělání ani diplomy neposkytnou.<sup>5</sup>

V kontextu výsledků mezinárodního porovnání provedeného Světovým ekonomickým fórem v rámci Zpráv o globální konkurenceschopnosti, Ročenek světové konkurenceschopnosti a dalších relevantních pramenů je snad užitečné položit si otázku, do jaké míry je smysluplné v rámci Lisabonské strategie uskutečňovat přizpůsobování institucionálního rámce Evropské unie institucionálnímu rámci USA s cílem posílit evropskou konkurenceschopnost. A samozřejměj pokusit se na tuto otázku odpovědět.

## 5. Závěr

Validita výroku o nižší konkurenceschopnosti Evropské unie v porovnání se Spojenými státy je velmi podmíněná. Kriticky závisí na věcném obsahu definice konkurenceschopnosti. Definice konkurenceschopnosti země nebo regionu je ovšem rozsáhlé množství a neustále vznikají další a další. Výrok o nižší konkurenceschopnosti Evropské unie v porovnání se Spojenými státy je – v daném čase – validní například tehdy, jestliže ztotožníme konkurenceschopnost s úrovní hrubého domácího produktu na obyvatele. Nebo s průměrným tempem ekonomického růstu od počátku devadesátých let. Popřípadě s produktivitou práce vyjádřenou jako hrubý domácí produkt na pracovníka nebo na počet odpracovaných hodin.

Obsah výpovědi multikriteriálních hodnocení konkurenceschopnosti Spojených států a zemí Evropské unie je mnohem méně jednoznačný. Je nutné si ovšem uvědomit, že tato hodnocení porovnávající mezi sebou hodnoty stovek indikátorů pro stovky zemí neměří pouze výkony ekonomik příslušných zemí, nýbrž jejich celkovou atraktivitu, přitažlivost z pohledu potenciálních zahraničních investorů i z pohledu domácích podnikatelů. Je tedy určitým zmatením jazyků, jestliže používáme jedno slovo – konkurenceschopnost země či regionálního celku – v různých významech. Není pak náhodou, že výsledkem je pře o správnost či nesprávnost závěrů, jestliže

tyto závěry jsou postaveny na diametrálně odlišných základech.

Přenesení používání pojmu konkurenceschopnost z podnikové úrovně na úroveň národních států a světových regionů je relativně nové – sahá do osmdesátých let minulého století a úzce souvisí se skutečností, že ekonomické aktivity právě v této době začaly v rozsáhlé míře překračovat hranice národních států. Právě v této době se zrodily základy multikriteriálního hodnocení konkurenceschopnosti zemí – o přízeň podnikatelských subjektů, zejména zahraničních investorů. Pravidelné každoroční Zprávy o globální konkurenceschopnosti vydávané Světovým ekonomickým fórem, Světové ročenky konkurenceschopnosti vydávané Mezinárodním ústavem pro rozvoj managementu (a celá řada dalších pravidelných i nepravidelných publikací) začaly hodnotit národní státy z pohledu zájmů a potřeb podnikatelské sféry.

Neuděláme příliš velkou chybu, jestliže slovo konkurenceschopnost v rámci multikriteriálního hodnocení nahradíme slovem atraktivita nebo přitažlivost. Země je atraktivní pro zahraničního investora tehdy, jestliže nabízí velký trh, koupěschopnou poptávku, má vzdělanou pracovní sílu, levnou pracovní sílu, zdravou pracovní sílu, nekonfliktní pracovní sílu, pracovní sílu schopnou realizovat poznatky technického rozvoje, jestliže nezatažuje podnikatele daněmi či příspěvky na zdravotní a důchodové pojištění, jestliže plynule produkuje poznatky výzkumu a vývoje, jestliže má stabilní měnu, veřejné finance v dobrém stavu stejně tak jako silnice a železnice, jestliže chrání dobře vlastnická práva, zabezpečuje investice proti vyvlastnění, policie chrání podnikatelské zájmy... Soubory stovek indikátorů používaných Světovým ekonomickým fórem či Mezinárodním ústavem pro rozvoj managementu jsou soubory vyjadřující především nároky vznášené podnikatelskými subjekty vůči národním státům.

Může (ale nemělo) by nás mást, že mnohé požadavky jsou vzájemně protichůdné. Ty, kdo je vznáší, nezajímá, že požadavek nízkého zdanění právnických osob koliduje s požadavkem zabezpečení kvalitní infrastruktury v dané zemi či s vyrovnaností ve-

<sup>5</sup> Bernstein, A.: *Waking Up from the American Dream. Business Week, December 1, 2003.*

řejných financí, že jen obtížně lze současně mít pracovní sílu vzdělanou, levnou a zdravou, že minimalizace sociální sítě a oslabení sociální soudržnosti jsou spojité nádoby, že poskytování investičních pobídek a ochrana hospodářské soutěže nejsou příliš slučitelné.

Řešení všech těchto a řady dalších rozporů není na hodnotitelích konkurenceschopnosti národních států. Je na národních státech nebo nadnárodních skupeních, jakým způsobem se řešení zadaného rébusu multikriteriální konkurenceschopnosti v daných podmínkách a za daných vnějších i vnitřních omezení zhostí. Zahraniční investoři mohou konečně hlasovat nohama. Tedy odejít ze země, jejíž představitel splní méně požadavků současně, do země, jejíž představitel jich dokáže splnit více. Domácí podnikatelé a zahraniční investoři, kteří v zemi setrvávají, mohou svůj tlak zopakovat a zesílit.

Na základě existujících výsledků multikriteriálního hodnocení konkurenceschopnosti a dalších zdrojů lze odvodit tyto závěry o porovnání konkurenceschopnosti Evropské unie a Spojených států:

1. Po východním rozšíření je trh Evropské unie významně větší než trh USA.
2. Větší je i celkový hrubý domácí produkt EU než hrubý domácí produkt USA (přibližně o HDP Kanady).
3. Makroekonomický pilíř globální konkurenceschopnosti je v USA v současné době velmi labilní. USA mají v porovnání se zeměmi EU v horším stavu veřejné finance, nižší míru úspor, vyšší míru inflace, zaznamenávají nepříznivý vývoj reálného efektivního směnného kurzu, rekordní deficit běžného účtu. Spojené státy se kvalitou svého makroekonomického prostředí (měřeno statistickými daty) nacházejí až na 69. stupni žebříčku 125 zemí hodnocených Světovým ekonomickým fórem.
4. Deficit běžného účtu USA odráží dlouhodobou schopnost získávat zahraniční úspory, proměňovat je v příliv investic, být největším světovým dlužníkem. Většina analytiků se však v současné době shoduje, že rekordní deficit přímo ohrožuje americkou konkurenceschopnost a nepřimo –

prostřednictvím potenciálního vzniku světové recese – i ekonomiku globální, a tedy i evropskou.

5. Kvalita veřejných institucí USA je v porovnání s kvalitou veřejných institucí ve starých členských zemích EU hodnocena výrazně hůře a v čase dochází k jejímu dalšímu zhoršování. Hodnotitelé konstatují zejména nízkou míru transparentnosti a efektivnosti veřejných institucí a vzájemné propojení mezi státními úředníky a silnými lobbyistickými skupinami.
6. Z pohledu zájmu podnikatelů na zdravé a vzdělané pracovní síle je slabou stránkou konkurenceschopnosti USA ve srovnání s Evropskou unií zdravotnictví a primární vzdělání. Výdaje Spojených států na zdravotnictví jsou absolutně nejvyšší ze všech zemí světa, avšak dosažené výsledky těmto výdajům neodpovídají. Evropská unie dosahuje lepších hodnot indikátorů zdravotního stavu obyvatelstva od narození (nižší kojenecká úmrtnost) až do konce života (vyšší naděje dožití) při nižších výdajích na zdravotní péči a při celkovém pokrytí obyvatelstva zdravotní péčí. Rovněž primární vzdělání je v rámci Evropské unie kvalitnější než v USA.
7. Silné stránky konkurenceschopnosti USA oproti Evropské unii spočívají podle většiny hodnotitelů v efektivnosti trhu. Je ovšem třeba zdůraznit, že většina hodnocení je založena převážně na měkkých datech, tj. na hodnocení respondentů. Ti zdůrazňovali zejména význam vysoké míry sofistikovanosti finančních trhů a vysoké míry dostupnosti rizikového kapitálu. Avšak například testem konkurenceschopnosti v rámci mezinárodního obchodu prochází v USA daleko menší část zboží a služeb než v zemích EU (podíl objemu dovozu nebo vývozu zboží a služeb na hrubém domácím produktu je v USA nesrovnatelně nižší než v zemích EU).
8. Druhou velmi silnou stránkou konkurenceschopnosti USA je podle většiny hodnotitelů technologická převaha. Je převážně hodnocena pomocí měkkých dat, výjimku tvoří počty udělených Nobelových cen a počty patentovaných objevů. Hodnotitelé se shodují, že technologická převaha existuje zejména v kosmonautice, ve vo-

- jenských technologiích, v informatice a v medicíně.
9. Odvrácenou stranou technického pokroku je ve Spojených státech rozdělení trhu práce na dva segmenty: segment kvalifikované práce a segment nekvalifikované práce. Oba segmenty jsou do značné míry nepropustné, pracovní síla se nepřesouvá z jednoho segmentu do druhého. V segmentu nekvalifikované pracovní síly jsou zastou-

ších domácností. V Evropské unii, jejíž základy tvoří sociálně tržní ekonomika, se daný trend tak výrazně neprojevuje.

10. Je jen zdánlivě paradoxní, že ve stejné době, kdy představitelé Evropské unie zpracovali a systematicky implementují Lisabonskou strategii, jejímž cílem je stát se nejkonzurenceschopnějším regionem světa a základní cestou k tomuto cíli má být kopírování formálního i neformálního in-

*Odvrácenou stranou technického pokroku je ve Spojených státech rozdělení trhu práce na dva segmenty: segment kvalifikované práce a segment nekvalifikované práce. Oba segmenty jsou do značné míry nepropustné, pracovní síla se nepřesouvá z jednoho segmentu do druhého. V segmentu nekvalifikované pracovní síly jsou zastoupeni lidé s nízkým vzděláním, neschopní dosáhnout růstu svých příjmů, získat zdravotní pojištění ani zaměstnanecké výhody. Jejich podíl na růstu bohatství země dlouhodobě klesá.*

pení lidé s nízkým vzděláním, neschopní dosáhnout růstu svých příjmů, získat zdravotní pojištění ani zaměstnanecké výhody. Jejich podíl na růstu bohatství země dlouhodobě klesá. Daný trend je součástí širšího trendu americké společnosti k růstu disparity v rozdělování příjmů. Ačkoli USA zaznamenávají rychlý ekonomický růst a růst produktivity práce, ačkoli hrubý domácí produkt na obyvatele jako souhrnný ukazatel životní úrovně neustále roste, v uplynulých 30 letech se zvyšovaly příjmy pouze 20 % nejbohat-

stitucionálního rámce USA, se do čela žebříčku světové konkurenceschopnosti, sestavovaného Světovým ekonomickým fórem na základě statistických dat a odpovědí respondentů, dostaly spolu se Švýcarskem skandinávské země (Finsko, Švédsko, Dánsko), jejichž pojetí sociálního státu je i v rámci Evropské unie velmi široké.<sup>6</sup> Respondenti zastupující ve své převážné většině zájmy podnikové sféry usoudili, že právě tyto země dokáží řešit jimi zadaný rébus konkurenceschopnosti z dlouhodobého hlediska nejlépe.

<sup>6</sup> Averzí USA vůči evropskému sociálnímu státu výstižně, i když poněkud drsně charakterizuje N. Chomsky ve své knize *Hegemonie nebo přežití: „Podobně jako nezávisle se vyvíjející země třetího světa, i západní Evropa praktikuje model, který spojuje kapitalismus a sociální výhody a který také představuje zárodek nepokojů. Ukazuje se, že to jde i bez Ameriky. Je tedy nutné se ho zbavit. Není dobré, aby americká veřejnost měla před očima vzor evropského systému sociálních výhod. Jak moc je to nebezpečné, se už projevilo, když se většina národa začala dožadovat reformy zdravotního systému, který by poskytoval stejné základní služby všem. Přestože byla spuštěna mediální kampaň, která byla založena na ukazování nevýhod tohoto řešení, a přestože bylo před volbami oznámeno, že „politicky je taková reforma nerealizovatelná“, návrh si našel řadu příznivců.“ (s. 186)*

## LITERATURA A PRAMENY

1. Aiginger, K.: *Competitiveness of Europe in Comparison to US (Lessons from economic performance in the nineties)*. WIFO 2005
2. Bergström, F., Gidehag, R.: *EU versus USA*. Timbro, June 2004
3. Bernstein, A.: *Waking Up from the American Dream*. Business Week, December 1, 2003
4. <http://usinfo.stat.gov/products/pubs/ocon/chap1.htm> (*internetové stránky vlády USA*)
5. Chomsky, N.: *Hegemonie nebo přežití. Americké tažení za globální nadvládou*. Mladá fronta 2006
6. Klvačová, E.: *Vstup České republiky do EU: Oslabení nebo posílení role státu?* Professional Publishing, Praha 2003
7. Krugman, P.: *The Death of Horatio Alger*. The Nation, January 5, 2004
8. Malý, J.: *Je v zájmu České republiky přizpůsobovat svou hospodářskou politiku výsledkům hodnocení konkurenceschopnosti?* Scientia et Societas, č. 4/2006
9. *The Global Competitiveness Report 2004-2005*. World Economic Forum, Geneva 2004
10. *The Global Competitiveness Report 2005-2006*. World Economic Forum, Geneva 2005
11. *The Global Competitiveness Report 2006-2007*. World Economic Forum, Geneva 2006
12. *The World Competitiveness Yearbook*. IMD 2004
13. *The World Competitiveness Yearbook*. IMD 2005
14. *The World Competitiveness Yearbook*. IMD 2006
15. *The World Factbook 2007*. CIA 2007

## ABSTRACT

*The article is devoted to the international comparison of competitiveness of the United States and the European Union. The comparison is based mostly on data from multicriterial assessment made and published by the World Economic Forum and by the Institute for Management Development. Many other resources and publications are taken into account too. The author comes to the conclusion that the European Union cannot be generally taken as a less competitive than United States. Basically, when multicriterial competitiveness of the EU is been measured for all member countries together and then compared with competitiveness of the USA, the results are in most indicators better for the EU than for the USA. And the last Global Competitiveness Report published by the World Economic Forum expressed its doubts on competitiveness of the USA by the words: An erosion of the United States competitive potential.*

## KLÍČOVÁ SLOVA

*Evropská unie, integrace, globalizace, konkurenceschopnost*

## JEL KLASIFIKACE

*F00, F01, F02, F13, F15, F21*

✘

# Národní zájmy v oblasti výzkumu a inovací

► Ing. Karel Mráček, CSc. » NEWTON College, a. s.<sup>1</sup>

\* V posledních letech, zejména po vstupu ČR do EU, se opět začalo intenzivněji hovořit o českých národních zájmech. Tyto zájmy jsou hledány v různých oblastech společenského života, přičemž nejsou obvykle blíže obsahově určovány a problémem je zde také určitě směšování pojmů národní a státní. Při identifikaci národních zájmů je jednou z otázek i to, jaké mohou být tyto zájmy v oblasti výzkumu a inovací při respektování nepřehlédnutelné mezinárodní povahy rozvoje vědeckého poznání. Identifikaci současných českých národních zájmů v oblasti výzkumu, vývoje a inovací je zřejmě možno hledat především v kontextu přechodu k ekonomice znalostí.

## 1. Přechod k ekonomice znalostí

Průvodním jevem globalizace se stávají rostoucí a zostřující se konkurenční tlaky. Naskýtají se proto otázky, v jaké míře budou jednotlivé podnikatelské subjekty, země a regiony schopny těmto tlakům odolat a být konkurenceschopnými. Přitom se objevují určité výzvy a příležitosti, jak danou situaci nového prostředí v jednadvacátém století zvládnout. V literatuře i v politických dokumentech (EU, OECD) je v těchto souvislostech stále více vyzdvihován přechod k ekonomice a společnosti znalostí (knowledge-based economy). Podíváme-li se na historii ekonomického vývoje, vidíme, že i v minulosti lze vysledovat efekty z úspěšné exploatace znalostí (vědění) a též v teoretických pracích se setkáváme s vědomím klíčového významu akumulace poznání pro dlouhodobý ekonomický růst a reflexí postupného růstu významu nehmotných investic v ekonomice. To nové však nyní spočívá v rychlosti a rozsahu

produkce znalostí a jejich šíření, v uznání znalostí (vědění) jako strategického aktiva. Ve vyspělých ekonomikách dochází od 70. let minulého století k zrychlující se strukturální změně spočívající v přechodu od industrializované ekonomiky (především založené na práci, hmotném kapitálu a materiálních zdrojích) k ekonomice stále více založené na tvorbě, difúzi a využití nových znalostí. K charakteristickým rysům tohoto posunu patří strukturální intenzifikace výzkumných aktivit, rostoucí tlak na inovační dimenzi výzkumu a stále rychlejší zavádění inovací a zvyšující se požadavky na vzdělanost a růst kvalifikace lidí. Lidský kapitál je přitom akceptován jako klíčový faktor tvorby nových znalostí, jejich šíření a účinného využití. Nositeli uvedeného přechodu k ekonomice znalostí jsou pak především tyto procesy: dopad nových klíčových technologií (zejména informačních a komunikačních technologií) na produkci znalostí, jejich akumulaci a difúzi, intenzifikace produkce, šíření a implementace technologických, organizačních a sociálních inovací a spojení tohoto přechodu v ekonomice s dopadem na téměř všechny aspekty života společnosti (přechod k společnosti znalostí).

V zájmu ČR je právě dosáhnout tohoto přechodu k ekonomice (společnosti) znalostí a zajistit si tak konkurenceschopné postavení v globalizované ekonomice. Je známo, že podniky jsou konkurenceschopnými, když trvale dosahují přírůstků produktivity práce, tedy tehdy, jestliže jsou schopny dosáhnout s omezenými vstupy práce a kapitálu vyšší výstupy. K jejich konkurenceschopnosti přispívá i rostoucí kvalita nabízených výrobků a služeb. To všechno však závisí nyní stále více na využití nových produktivních faktorů, jimiž jsou výzkum a vývoj, technolo-

<sup>1</sup> Článek byl zpracován v rámci projektu Národního programu výzkumu II č. 2D06028 „Hodnocení postavení České republiky a její schopnosti rozpoznávat a prosazovat vlastní zájmy v evropské a světové ekonomice“.

gický pokrok, zlepšování kvalifikace pracovních sil, nové formy organizace a uplatnění inovací vůbec. Právě inovace jsou všeobecně stále více vnímány jako klíč k trvalé prosperitě. Vyspělé státy tak již považují za základní zdroj konkurenceschopnosti nikoli pouze samotný výzkum a vývoj, ale celý výkonný inovační systém, tj. produkci znalostí (vědění) ve vazbě na jejich uplatnění, a to především v komerční sféře. Konkurence je přitom hlavní hnací silou inovací. Současně dochází ale v procesu tvorby a aplikace znalostí k rozvoji kooperativních vazeb a rostoucí součinnosti různých složek inovačního procesu, dochází k propojování aktivit průmyslu, akademických pracovišť i státních orgánů. Prakticky všechny kooperační formy, jako např. kooperační výzkum, partnerství subjektů veřejného a soukromého sektoru, mezinárodní a tuzemské strategické aliance, přímé zahraniční investice apod. vykazují znaky růstu. K tomu přispívá i to, že v posledních letech probíhající prudký rozmach informačních a komunikačních technologií (ICT) vytvořil předpoklady k více propojené (networked) ekonomice. ICT jsou nejen významnými inovacemi samy o sobě, ale svým univerzálním charakterem jsou důležitým nástrojem pro rozvoj inovací v nejrůznějších oblastech a oborech a technologií umožňují a podporují efektivní tvorbu různých institucionalizovaných sítí a klastrů ve prospěch vzniku a šíření inovací.

## 2. Národní politiky v oblasti výzkumu, vývoje a inovací

Národní politiky výzkumu, vývoje a inovací jsou v jednotlivých vyspělých zemích v současné době vlastně výrazem určitého dosaženého národního zájmového konsensu o významu těchto sfér společenského života a jejich podpory ve výše uvedeném kontextu. V ČR se začaly rozvíjet iniciativy v oblasti tzv. národních politik výzkumu, vývoje a inovací zejména v souvislosti s přípravou na vstup do EU. Ve své podstatě se však dosud jedná spíše o státní politiky, které iniciují a realizují příslušné státní orgány. Jako první se objevila Národní politika výzkumu a vývoje ČR.

### 2.1 Národní politika výzkumu a vývoje ČR

Národní politika výzkumu a vývoje České republiky byla poprvé vypracována v roce 1999 a schválena usnesením vlády na začátku roku 2000. /1/ V ní se také zdůvodňovalo, z jakých vnitřních i vnějších příčin potřebuje ČR tuto národní politiku. Ve výchozích principech se mimo jiné uvádí, že politika výzkumu a vývoje je součástí celkové politiky státu a že není a nemůže být dokumentem, který vyjadřuje jen přání a potřeby jednotlivých skupin či institucí působících ve výzkumu a vývoji, neboť její poslání je širší. Politika výzkumu a vývoje podle tohoto dokumentu by měla vyjadřovat kromě potřeb výzkumu a vývoje jako celku i potřeby občanů a celé společnosti ve stále náročnějších a rychleji se měnících vnitřních i mezinárodních podmínkách.

Na tuto první národní politiku v oblasti výzkumu a vývoje navázala se zřetelem k měnícím se podmínkám (zejména se vstupem ČR do EU) Národní politika výzkumu a vývoje České republiky na léta 2004–2008, schválená usnesením vlády počátkem roku 2004. /2/ Pozitivní skutečností bylo, že v následujících letech byly zjišťovány a shromažďovány názory tzv. uživatelské veřejnosti (výzkumné sféry, vysokých škol, podnikové sféry) a různých expertů na tuto politiku s cílem její aktualizace. Shrneme-li tyto názory uživatelské veřejnosti a expertů, ukazují se nám tři roviny hodnocení Národní politiky výzkumu a vývoje ČR:

- a) koncepční a metodická rovina,
- b) konkrétní cíle, priority a opatření,
- c) způsob komunikace.

Ad a): Experti i představitelé uživatelské veřejnosti v řadě případů poukazovali na poměrnou obecnost značné části bodů této politiky. S tím souvisí i otázka, jak výsledky této politiky vůbec hodnotit; chybějí kritéria, podle kterých by bylo možno posoudit skutečnou úspěšnost realizace Národní politiky výzkumu a vývoje ČR. Současná Národní politika výzkumu a vývoje ČR má 140 odstavců (bodů), které se svou formou pohybují od různých obecných charakteristik a konstatování daného problému až po různé konkrétně stanovené cíle, záměry a opatření. Tyto

→ odstavce jsou pak ještě doplněny o navrhovaná opatření vyplývající z Akčního plánu pro Evropu.

Do budoucna bude tedy nutno větší pozornost věnovat samotnému postupu a metodice tvorby Národní politiky výzkumu a vývoje ČR (s využitím moderních metod managementu strategických a koncepčních dokumentů a většího zapojení expertů-profesionálů při zachování principů potřebné účasti zainteresovaných subjektů – stakeholders). Jako účinnější postup se ukazuje pracovat s menším okruhem jasně vymezených a dobře kontrolovatelných opatření (10-15). K nim stanovit nejen gestory a termíny jejich realizace, ale určit i příslušná kritéria (indikátory) hodnocení úspěšnosti jejich realizace a způsob tohoto hodnocení.

Ad b): Z pohledu uživatelské veřejnosti jsou jako aktuální priority vnímány zejména lidské zdroje pro výzkum a vývoj, hodnocení výzkumu, lepší využití možností mezinárodní spolupráce a zahraničních zdrojů a hledání efektivních cest pro převod výzkumných poznatků do praktické realizace. Ze strany akademické komunity se za potřebnou průřezovou prioritu označuje také dosažení a udržení kvalitního základního výzkumu na mezinárodní úrovni ve vybraných oborech. Uživatelská veřejnost si uvědomuje stále více potřebu podpořit rozvoj lidských zdrojů pro výzkum a vývoj (vytvářením podmínek v celém edukačním procesu pro hledání a rozvíjení talentů a prosazování kreativity, zajištěním podmínek pro udržení špičkových vědeckých pracovníků, resp. pro jejich návrat ze zahraničí apod.). Od aktualizované Národní politiky výzkumu a vývoje ČR se obvykle také požaduje zaujmout zřetelnou pozici k novým skutečnostem měnících se vnějších podmínek a stanovit, jak budou pozitivně využity tyto změny ve prospěch rozvoje výzkumu a vývoje v ČR. Stále poměrně kritická je uživatelská sféra k oblasti hodnocení výzkumu a vývoje (trvají požadavky na objektivizaci hodnotících procesů, zkvalitnění hodnocení výzkumných záměrů apod.).

Mezi jednotlivými zájmovými skupinami jsou pak názorové rozdíly hlavně v otázkách financování výzkumu v závislosti na tom, zda jde o představitele akademické, nebo soukromé sféry (proporce účelového a institucionálního financování, podíl základní-

ho a průmyslového výzkumu apod.). Větší shoda je mezi nimi v oblasti nepřímé podpory; poukazuje se např. na potřebu zavést daňovou úlevu rovněž na výzkum a vývoj nakupovaný soukromými firmami od veřejných výzkumných institucí a vysokých škol.

Některé náměty a doporučení nastolují však také otázku, do jaké míry v současné době využívá management výzkumných institucí vůbec svých možností řešit určité problémy, např. potřebnou větší podporu vzniku spin-off firem, zajištění ochrany duševního vlastnictví apod. Často se instituce (lidé v nich) brání užitečným krokům, po kterých dokonce i volají (např. po vytvoření vhodných podmínek pro „navrátilce“ z ciziny, po zlepšení podmínek pro nejlepší na úkor slabších apod.).

Ad c): Zjišťování názorů uživatelské sféry na Národní politiku výzkumu a vývoje ČR přineslo ještě jeden zajímavý poznatek, a to, že je nutno patřičnou pozornost věnovat i formám a postupům její komunikace. Tento dokument by měl být známý v celé oblasti výzkumu a vývoje, jeho potřebné souvislosti by však měla znát i širší veřejnost, zejména čtení představitelů státní (veřejné) správy a podnikatelské sféry. S vypracováním nové Národní politiky výzkumu a vývoje ČR by tak mělo být současně stanoveno, jak prezentovat tuto politiku, její vliv a dopady. Celkově jde o to zvýšit prestiž výzkumu a vývoje ve společnosti a podnítit širokou výměnu názorů na aktuální dění v oblasti výzkumu a vývoje a jeho podpory z veřejných zdrojů.

Nelze však ztratit ze zřetele také celou řadu rozpracovaných a hlavně realizovaných opatření a přijatých dokumentů a uskutečněných aktivit v návaznosti na plnění Národní politiky výzkumu a vývoje ČR, a to především zahájení Národního programu výzkumu II, Přístup ČR k materiálu EK Investovat do výzkumu: Akční plán pro Evropu, přijetí zákona o veřejných výzkumných institucích, vyhodnocení nepřímých nástrojů podpory výzkumu a vývoje a zavedení příslušné daňové úlevy na podporu výzkumu a vývoje v podnikatelské sféře, vypracování resortních a regionálních koncepcí výzkumu a vývoje, přijetí osmi prioritních dlouhodobých základních směrů výzkumu a zavedení určité metodiky hodnocení výzkumu a vývoje a jeho výsledků. V roce 2007 by měla být za-

hájena příprava nové Národní politiky výzkumu a vývoje České republiky na období 2009–2013. Významné místo v její přípravě budou sehrávat stanovené prioritní dlouhodobé základní směry výzkumu. Skutečností ale je, že není plný konsensus ve výzkumné komunitě i v širší uživatelské sféře Národní politiky výzkumu a vývoje ČR na tyto dlouhodobé základní směry výzkumu, které jsou v podstatě výrazem určitého sdílení priorit s jinými vyspělými ekonomikami. Toto sdílení je častým přístupem, s kterým se je možno setkat při stanovení priorit, kdy nejsou příliš respektována specifika dané země a dosažené výsledky v některých oborech (včetně tradičních).

## 2.2 Národní inovační politika ČR

Před vstupem do EU byla ČR jedinou zemí, která neměla přijatou národní (státní) inovační politiku. V ČR jsme do roku 2005 neměli oficiální inovační politiku, přičemž ve vyspělých zemích jsou již řadu let inovace považovány za politickou prioritu v podmínkách rostoucích konkurenčních tlaků a inovační politika je v EU stále více realizována jako skutečně celoevropský úkol. K hlavním důvodům tohoto stavu u nás patřily tyto skutečnosti:

- chybějící jednoznačné kompetence a jednoznačné přihlášení se určitého orgánu státní správy k dané problematice (Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy mělo odpovědnost za výzkumnou politiku a vzdělanostní politiku připravovanou většinou bez vazby na oblast inovací, Ministerstvo průmyslu a obchodu se hlásilo k podpoře malých a středních podniků, ale již se nevěnovalo celkové podpoře inovací, ostatní ministerstva danou problematiku nebrala už vůbec v úvahu), navíc se zde negativně projevovaly určité střety o kompetence a „resortní přístupy“;
- chybějící celková politická vůle (současný politik je spíše pragmaticky koncentrován na již ověřené identifikované zájmy, s nimiž bude před voliči nejvíce úspěšný; zatím nejsou ve své většině tuzejší politici přesvědčeni, že obhajobou problematiky podpory inovací získají právě ve veřejnosti největší popularitu, a tudíž „body“ pro další volby);

- chybějící celková sociálně-ekonomická strategie státu včetně cílů růstu konkurenceschopnosti (materiály Rady vlády pro sociální a ekonomickou strategii či Vize ČR do roku 2015 neměly charakter politických dokumentů); změnu přinesly až práce na Strategii hospodářského růstu ČR v roce 2005;
- teprve postupně dozrávající podnikatelské prostředí, které by vytvářelo patřičný tlak na formování koncepčně založeného proinovačního prostředí státem;
- v široké veřejnosti dosud nedostatečné vnímání významu inovací pro další rozvoj ekonomiky a společnosti.

Těsně před vstupem do EU byla však alespoň formulována Národní inovační strategie ČR (schválená usnesením vlády v březnu 2004). /3/ Tento dokument má však spíše „osvětový“ a výkladový charakter v dané oblasti než podobu skutečné strategie jako zásadní představy o tom, jakým způsobem chceme dosáhnout stanovených dlouhodobých cílů při respektování možných rizik. Národní inovační strategie ČR se snaží o určité sjednocení odborných pojmů. Zahrnuje sice poměrně podrobnou analýzu současného stavu v ČR, ale v rovině strategických záměrů jen odkazuje na vize Evropského společenství vyjádřené především v Lisabonské strategii. Podává dále plošný a poměrně široký výčet různých nástrojů a opatření potřebných pro podporu inovací a zvýšení inovačních aktivit v zemi bez jejich bližšího načasování a stanovení priorit. Přitom v podkladových materiálech byly stanovovány i priority v oblasti inovačního podnikání (viz např. návrh Asociace inovačního podnikání ČR, který v souladu s Akčním plánem EU pro inovace uvádí v podmínkách ČR jako priority efektivní využívání výzkumu k inovacím, pěstování inovační kultury a vytvoření podmínek pro inovace).

Základní členění nástrojů v Národní inovační strategii je pak na nástroje přímé a nepřímé. Jako nástroje přímé jsou uvedeny legislativní, finanční, organizační a politické nástroje a dále metody a postupy pro rozvíjení inovační kultury, pro komunikaci s veřejností a médií, pro rozvíjení spolupráce výzkumu a podnikové sféry, pro efektivní využívání výzkumu a vývoje k inovacím a pro podporu inovací. V rámci

→ nepřímých nástrojů jsou z hlediska vnitřních vlivů uváděna opatření potřebná pro tvorbu kvalitní inovační infrastruktury a pro rozvoj lidských zdrojů a z hlediska vnějších vlivů jsou charakterizovány úkoly v oblasti mezinárodní spolupráce. V podstatě jde tak o poměrně široký okruh toho, co by se v ČR mělo dělat (66 úkolů), ve spojení se „zaběhanými“, relativně neadresnými a málo mobilizujícími a akčními formulacemi typu „je nutno“, „je třeba zajistit“ apod.

V kontextu dané problematiky nejde však jen o to, do jaké míry vznikla skutečná strategie, ale také o to, jak vlastně splývá národní a státní zájem. Národní inovační strategie je především dokumentem z pozice státní správy. Ostatně to vyjadřuje např. i tvrzení: „Nyní je potřebné a nutné, aby vláda schválila Národní inovační strategii ČR a v dohledné době přijala i Národní inovační politiku, jež budou základními dokumenty k vytvoření a správě inovačního systému státu.“ Na úrovni státní správy byl tento dokument také připravován, přičemž nepřehlídíme určitou snahu o konsensus s nestátními zájmovými sdruženími v dané oblasti.

Národní inovační politika ČR na léta 2005–2010 byla pak schválena vládou ČR 7. 7. 2005 a představuje také dokument orientující činnosti příslušných orgánů státní správy. /4/ Její tvorba byla spojena rovněž se snahou o dosažení určitého konsensu s představiteli výzkumné a podnikatelské sféry. Má však svou vizi vztaženou k zájmům ČR, která spočívá ve vytvoření podmínek pro dosažení stavu, kdy podniky a další organizace v ČR aktivně inovují své výrobky, technologie a služby i metody organizace a řízení, zabezpečují trvalý růst produktivity práce a konkurenceschopnost na mezinárodních trzích, a to vše při vysoké úrovni zaměstnanosti. V této vizi je vymezen příspěvek státu tím, že:

- vytváří pro dosažení výše uvedeného stavu příznivé právní a institucionální rámcové podmínky,
- pružně odstraňuje bariéry inovačních aktivit,
- aktivně se podílí na tvorbě nových nástrojů a nových právních předpisů EU na podporu výzkumu, vývoje a inovací a rychle a adekvátně implementuje tyto předpisy do právního řádu ČR,
- přímými i nepřímými nástroji v souladu s právem EU podporuje vybrané aktivity inovačních procesů

sů a využívá k tomu prostředky veřejných rozpočtů ČR a rozpočtu EU.

Ve vizi je tedy vlastně vyjádřen určitý národní zájem a úloha státu při jeho realizaci. K realizaci této vize byly stanoveny čtyři strategické cíle:

1. posílit výzkum a vývoj jako zdroj inovací,
2. vytvořit funkční partnerství veřejného a soukromého sektoru,
3. zajistit lidské zdroje pro inovace,
4. zefektivnit výkon státní správy ve výzkumu, vývoji a inovacích.

Tyto strategické cíle jsou konkretizovány dílčími cíli a řadou opatření, za jejichž realizaci odpovídají příslušné státní orgány. Celkově obsahuje Národní inovační politika ČR 48 opatření, což je zase poměrně vysoký počet, který ztěžuje koncentraci na hlavní tahy a klíčová místa pro zvýšení inovačních aktivit v zemi. Nicméně celkově Národní inovační politika oproti Národní inovační strategii více omezuje roli státu; na inovace pohlíží především jako na záležitost podniků.

V příslušných dokumentech ČR pro oblast podpory inovací ze strany státu (Národní inovační strategie, Národní inovační politika ČR na léta 2005–2010, Koncepce inovací pro oblast průmyslu a podnikání na období 2005–2008) jsou přijímané záměry, nástroje a opatření především orientovány na řešení četných stávajících problémů a nedostatků inovačních procesů v ČR, a to na:

- problémy s transferem poznatků do praxe (nedostatečná spolupráce mezi univerzitami, veřejnými výzkumnými institucemi a podniky, chybějící mobilita pracovníků v rámci inovačního procesu),
- zaostávání v oblasti duševního vlastnictví (patenty a jiné formy ochrany, jejich využívání),
- nedostatečné podmínky pro vznik a rozvoj spin-off firem, nových technologických firem,
- nízké výdaje podnikové sféry na výzkum a vývoj,
- slabý rizikový kapitál,
- nerozvinutou infrastrukturu pro výzkum a vývoj a inovace,
- pomalé zakládání klastrů a nedostatečné rozvíjení inovačních center a sítí na regionální úrovni,
- chybějící funkční technologické platformy,

- nedostatek absolventů přírodovědných a technických studijních programů,
- nesystematické vzdělávání v oblasti inovací a další problémy.

Podíváme-li se blíže na tyto nedostatky a problémy inovačních procesů v ČR, je zřejmé, že v řadě případů státní zájem a ingerence nestačí. Ve velké míře je to otázkou zájmů a chování podnikatelské sféry. Na inovační proces a celou oblast inovací působí velké množství různých faktorů, z nichž zdaleka ne všechny jsou či mohou být v určité míře předmětem podpory nebo regulace ze strany státu.

Porovnáme-li zaměření Národní inovační politiky ČR na léta 2005–2010 s aktuálními dokumenty EU k inovačním politikám, vidíme v evropských dokumentech ve značné míře obdobnou orientaci, zejména pak se to týká:

*ČR je členem EU a současně se nachází v podmínkách globalizované ekonomiky. Z hlediska parametrů inovační aktivity se pak ČR celkově pohybuje pod úrovní průměru zemí EU. Tato skutečnost nabízí tedy zdánlivě schůdnou cestu dohánění: dostat se alespoň na úroveň průměru zemí EU, resp. dosáhnout u některých sledovaných indikátorů i vyšších hodnot, zejména přiblížit se co nejvíce zemím původní patnáctky. Tento přístup k formulaci národní politiky v oblasti inovací se také u nás ve značné míře uplatňuje.*

- podpory společného výzkumu univerzit, veřejných výzkumných ústavů a podniků (rozvíjení jejich partnerství za účelem inovace),
- podpory vzniku a rozvíjení inovativních malých a středních podniků, zejména hi-tech firem,
- zlepšování přístupu k rizikovému kapitálu,
- vytváření inovačních center, rozvoje klastrů a sítí na regionální a místní úrovni,
- podpory technologických platforem a jiných technologických iniciativ založených na partnerství veřejného a soukromého sektoru,
- daňových a dalších pobídek stimulujících k soukromým investicím do výzkumu a vývoje pro inovace,
- podpory výzkumu a inovací v oblasti informačních a komunikačních technologií.

V dokumentech EU se ale objevují i rostoucí požadavky na ekologické inovace i rozvoj netechnických inovací a dále také na zaměření veřejných zakázek na nové výrobky a služby (procurement for innovation), které v české národní politice dosud nezaujaly patřičné místo.

### 2.3 Přístupy k tvorbě národních výzkumných a inovačních politik

V daném kontextu se naskytá i otázka, jak vůbec takovou národní politiku formulovat. ČR je členem EU a současně se nachází v podmínkách globalizované ekonomiky. Z hlediska parametrů inovační aktivity se pak ČR celkově pohybuje pod úrovní průměru zemí EU. Tato skutečnost nabízí tedy zdánlivě schůdnou cestu dohánění: dostat se alespoň na úroveň prů-

měru zemí EU, resp. dosáhnout u některých sledovaných indikátorů i vyšších hodnot, zejména přiblížit se co nejvíce zemím původní patnáctky. Tento přístup k formulaci národní politiky v oblasti inovací se také u nás ve značné míře uplatňuje.

Přístup ve formě dohánění je obvykle doprovázen imitačním přístupem jako další zdánlivě schůdnou cestou ke stanovení národní inovační politiky. Jde vlastně o použití cílů a opatření prováděných v jiných evropských či mimoevropských zemích na podporu inovací, přičemž se vychází z úspěšného vlivu těchto opatření v dané zemi. Méně se již respektují odlišné podmínky a prostředí jednotlivých zemí. Rovněž tento přístup nachází své místo ve formulaci české národní výzkumné a inovační politiky. Otázkou však je, do jaké míry v podmínkách globalizace

→ může malá ekonomika, jako je česká, jít zcela vlastní a originální cestou a vyhnout se Skyllám a Charybďám v podobě dohánění a napodobování.

Úskalí dohánění a imitace spočívají především v omezených prostředcích státního rozpočtu a často i v nedostatečných zdrojích (podkapitalizaci) podnikové sféry. Řada nástrojů a opatření je finančně dostupná jen bohatým ekonomikám. Cesta dohánění znamená zvyšovat výdaje na výzkum a vývoj, zajistit růst počtu absolventů přírodovědných a technických studijních programů na vysokých školách, dosáhnout vyššího počtu přihlášek patentů atd. Přitom skutečnost samotného růstu hodnot těchto faktorů nemusí ještě znamenat růst inovačních aktivit, zejména pak vznik inovací vyšších řádů. Musíme dále vzít v úvahu, že jednotlivé faktory se kombinují: např. existence disponibilních prostředků je nepostačující podmínkou bez dostatečné kvalitního lidského potenciálu a bez jejich efektivní alokace, bez odpovídající absorpční kapacity průmyslu apod. Vystupují zde do popředí také sociálně-ekonomické podmínky a problémy dané země. Nástroje a opatření jsou přenášeny do jiného prostředí s často odlišnou kulturně-historickou tradicí. Na první pohled schůdné a lákavé cesty tvorby výzkumných a inovačních politik na základě dohánění a imitace, resp. přenosu příslušných nástrojů a opatření nemusí tedy vést nakonec k úspěchu.

Svůj vliv na uplatnění výše uvedených přístupů k formulaci národní výzkumné či inovační politiky sehrává však i implementace Lisabonské strategie spojená s tzv. „novou otevřenou metodou koordinace“, která vyvolala pozornost k periodickému monitoringu a hodnocení dosaženého pokroku ve stanovených záměrech, a tedy i společnému hledání vhodných a účinných nástrojů pro tyto účely. Jedním z cílů inovační politiky EU se stalo vytváření souladu inovačních politik členských zemí, kdy se požaduje zavést nezbytné mechanismy koordinace národních politik, ale i koordinace mezi národní a regionální úrovní politiky (programy a opatřeními na těchto úrovních), rozšiřování a využití „nejlepší praxe (best practice)“ jako nejlépe osvědčených (nikoli dokonalých) postupů a pravidelné hodnocení politik (benchmarking). Informačním nástrojem pro ty, kteří tvo-

ří a hodnotí výzkumné a inovační politiky v zemích EU, je zejména European TrendChart on Innovation. V této elektronické databázi, která je spravována DG Enterprise, jsou pravidelně prezentovány aktualizované informace o inovačních politikách zemí EU, zvláště pak o podpoře inovačního podnikání, využití duševního vlastnictví pro podporu inovací, nových přístupech k financování inovací a transferu znalostí a technologií mezi výzkumem a průmyslem. Jedním z informačních bloků v TrendChartu je Evropský inovační zpravodaj (European Innovation Scoreboard – EIS), který poskytuje přehled o evropských inovačních aktivitách a o inovační výkonnosti podle vybraných indikátorů v příslušných problémových oblastech a umožňuje i srovnání s USA a Japonskem.

V těchto souvislostech nelze však současně zapomenout na to, že celkově se začleněním do EU vzniká sice určitý tlak na stanovené cíle a dosažené hodnoty indikátorů inovační výkonnosti, nicméně není omezen prostor pro cesty vedoucí ke zvyšování inovačních aktivit. Každá země má možnost přicházet se svou „best practice“. Tato skutečnost připomíná v jisté míře fungování některých nadnárodních společností, kdy jsou z centra stanoveny požadavky na ekonomické výsledky a další expanzi (celkové strategické cíle) v jednotlivých zemích a regionech, avšak konkrétní postupy zde pak závisejí již na managementu, který v nich řídí místní filie, resp. dceřiné společnosti.

### 3. Klíčový problém: transfer poznatků a technologií do praxe

#### 3.1 Nedostatečná spolupráce akademické a průmyslové sféry

Uvádí se sice, že český výzkum je ve vybraných oblastech srovnatelný s Evropou, ale celkově nedostatečný transfer jeho poznatků do průmyslu a zaostávání v budování infrastruktury a potřebných mezičlánků na rozhraní vědy a průmyslu vytváří jeden z dlouhodobých a nejvíce problémových okruhů v oblasti výzkumu, vývoje a inovací. K obtížnosti jeho řešení přispívá i setrávající neporozumění a rozdíly mezi akademickou a podnikatelskou kultu-

rou v ČR. Například ze strany institucí veřejného výzkumu se poukazuje na to, že soukromá sféra má zájem o výzkum na vysokých školách a ve veřejných výzkumných institucích pouze tehdy, když se jí to vyplatí, když výsledky výzkumu mohou pro ni přinést konkurenční výhodu. Tento pragmatický přístup ze strany podniků má však svou logiku danou fungováním tržních sil.

Podniky, aby byly na trhu úspěšné a mohly dále perspektivně existovat, musí ve stále tvrdších konkurenčních podmínkách (hyperkonkurenci) – zvláště pak, když vstupují do soutěže se zahraničními subjekty – přicházet s takovými inovacemi (založenými na výzkumu a vývoji jako jejich zdroji), které zneznámí konkurenční výhodu (odlišení se od konkuren-

odborníky schopné zprostředkovat vazby mezi výzkumem a průmyslem, přičemž jejich příprava by měla probíhat se zřetelem k vytvářeným evropským standardům (viz např. projekt Proton Europe). Pozornost by měla být přitom věnována i etice práce těchto odborníků s ohledem na potřebu získání vysoké důvěry partnerů. Příprava by ale neměla sklouznout jen k dalším vzdělávacím akcím s využitím zahraničních materiálů, jak k tomu dosud často dochází. Klíčovou otázkou je zde vůbec vyhledání a výběr lidí, kteří mají znalosti z dané oblasti výzkumu a jsou schopni podnikatelského uvažování. V jejich myšlení by se právě měla vhodně prolínat výše zmíněná akademická kultura a podnikatelská kultura, které však také musí projít četnými a přitom značnými změnami.

*Uvádí se sice, že český výzkum je ve vybraných oblastech srovnatelný s Evropou, ale celkově nedostatečný transfer jeho poznatků do průmyslu a zaostávání v budování infrastruktury a potřebných mezičlánků na rozhraní vědy a průmyslu vytváří jeden z dlouhodobých a nejvíce problémových okruhů v oblasti výzkumu, vývoje a inovací. K obtížnosti jeho řešení přispívá i setrvávající nepochopení a rozdíly mezi akademickou a podnikatelskou kulturou v ČR.*

ce) a hodnotu pro své klienty. K dané situaci přispívají ale také nedostatečně fungující informační toky mezi veřejnými výzkumnými institucemi a průmyslovými firmami: často chybí cílená nabídka využitelných výzkumných výsledků na straně jedné a cílená poptávka firem po výzkumných řešeních opírající se o identifikované potřeby tržních segmentů na straně druhé. Ke spolupráci obou sfér nepřispívá ani stávající dichotomie jejich hodnotových orientací: „publish or perish“ pro výzkum a „innovate or die“ pro podnikovou sféru.

Důležitou podmínkou pro posílení vazeb výzkumu a průmyslové výroby a tvorbu inovací je vybudování kvalitních mezičlánků mezi výzkumem a průmyslem. V této souvislosti se jedná především o zajištění transferu technologií. Nejde zde však jen o vybudování potřebné informační, technické a další infrastruktury. K tomuto účelu je nutno připravit zejména

Ve vztazích výzkumu a průmyslu se rovněž nepříznivě projevuje přetrvávající rozdílnost výzkumu do drobných projektů, neboť jimi dosažené výsledky nemohou založit významnější konkurenční výhodu české výrobní sféry. Zřejmě to souvisí i s neschopností omezit výzkum na určitá vybraná témata tak, aby disponibilní zdroje (lidské, finanční) byly alokovány v nadkritickém množství. Snahy o využití „technology foresight“ v tomto směru byly realizovány jen polovičatě a nedůsledně.

Značná pozornost se v posledních letech v souvislosti s realizací výzkumných výsledků věnuje v ČR ochraně duševního vlastnictví a požadavkům na růst počtu patentů a vytváření podmínek v tomto směru. V počtech patentů jsme na tom podle EIS i dalších hodnocení skutečně špatně. V úvahu je však třeba vzít také to, že hrubý počet patentů tak, jak se sleduje, neříká ještě vůbec nic o jejich ekonomické hodno-

tě. V tomto ohledu bychom si v mezinárodním srovnání mohli ještě pohoršit, ale také třeba polepšit. Podle amerického patentového úřadu USPTO i literatury má ekonomickou hodnotu méně než 10 % patentů. Teprve toto srovnání by mohlo poskytnout kvalifikovanější odpověď na skutečnou pozici země v patentech. Byl by to výrazný posun, kdyby se nepohlíželo na patent jen z hlediska nového technického řešení, ale i z hlediska jeho ekonomické hodnoty, tedy co vlastně pro firmu, resp. celou společnost ekonomicky může přinést a přináší. Postupně se tak bude nutno dopracovat k tomu, co se již začíná prosazovat dosti

tečně návratných nebo s možností odkladu splátek) na pořízení technického a dalšího vybavení potřebného pro realizaci konkrétního projektu. Nejde však jen o finanční podmínky, svůj významný vliv na vznik spin-off firem má i výše uvedená, stále silná oddělenost akademické a podnikatelské kultury, která se projevuje v nepřípravenosti a neochotě značné části vysokoškolských učitelů, výzkumníků i studentů jít na komercializaci výzkumných výsledků a podstupovat s tím spojené určité riziko. Ostatně ochota podstupovat riziko je celkově v evropských zemích podstatně nižší, než je tomu např. v případě

*Podle amerického patentového úřadu USPTO i literatury má ekonomickou hodnotu méně než 10 % patentů.*

výrazně v oblasti hodnocení publikací vědeckých pracovníků. Jinou vědeckou hodnotu má publikace výzkumných výsledků v renomovaném nakladatelství či mezinárodně uznávaném časopise a jinou v tuzemském sborníku.

Dosáhnout větší zainteresovanosti soukromého sektoru na výsledcích výzkumu veřejných institucí a na spolupráci s nimi lze i cestou rozšíření stávající daňové úlevy, která se nebude týkat už jen vlastního výzkumu a vývoje firem, jak je tomu nyní, ale zahrne i jimi nakupovaný výzkum z externích zdrojů.

### 3.2 Potřeba podpory spin-off firem a nových technologických firem

Podpora spin-off firem bývá přijímána jako důležitý nástroj ke komercializaci výsledků veřejného výzkumu (provozovaného na univerzitách a ve veřejných výzkumných institucích). Vznik spin-off firem však v ČR nadále zaostává za vývojem ve vyspělých zemích. Je to způsobeno souběhem celé řady skutečností. Již téměř obligatorně se zde poukazuje na nedostatek soukromých investic, na chybějící rizikových spin-off kapitál. Ze strany akademické sféry se proto objevují náměty příslušného fondu s podporou státu. Ke zlepšení situace by však mohlo přispět i zavedení nízkou úročených či bezúročných půjček (příp. i čas-

USA. Vypovídají o tom i šetření Eurobarometru, kdy v jeho rámci souhlasilo 46 % Evropanů s výrokem: „Podnik by se neměl zakládat, jestliže existuje riziko, že pokus nebude úspěšný.“ V USA naproti tomu takto odpovědělo jen 25 % dotázaných. /6/ Tyto názory však reflektují i celkové podnikatelské prostředí (podmínky pro zakládání podniku, ukončení podnikání apod.). Jinak změny v myšlení, které budou vstřícné pro zakládání a rozvíjení spin-off firem, jsou zřejmě dlouhodobějším procesem. Významný vliv na vznik spin-off firem mají často i rigidní vnitřní normy a postupy institucí veřejného výzkumu. Dále chybí infrastrukturní zařízení (vědecké a technologické parky, inkubátory, centra pro transfer technologií) s kvalitním managementem. Dostatečně nejsou propagovány dobré příklady. Svůj negativní vliv na rozvíjení aktivit typu zakládání spin-off firem na univerzitách a ve veřejných výzkumných institucích sehrává v českých podmínkách často i závist ze strany kolegů, kteří přitom nejsou ochotni podstoupit příslušné riziko.

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že se jedná o řadu skutečností, které ovlivňují vznik a rozšíření spin-off firem v ČR. Souhrnně lze pak označit za klíčové tyto tři faktory:

- dostatečný příliv nápadů s potenciálem komercializace (zázemí vysoké školy či ústavu AV ČR);

- kvalitní management inkubátoru nebo vědeckotechnologického parku, schopný nejen rozpoznat podnikatelské příležitosti, ale také podpořit zakladatele spin-off firem (obvykle dobře vybavených odbornými znalostmi) v podnikatelských znalostech a dovednostech, v nichž většinou nemají žádné zkušenosti (marketing, finanční řízení, vhodná strategie firmy, personální politika apod. – pro výsledné sestavení podnikatelského záměru); inkubátor by měl být s to zajistit takovýto mentoring a vedle toho školení začínajících podnikatelů;
- disponibilní zárodečný kapitál (pre-seed, seed), který nelze nahradit jakýmkoli jiným rizikovým kapitálem, jenž se ve skutečnosti rizikům tohoto typu vyhýbá, protože nelze zajistit všechny informace nezbytné pro rozhodování o alokaci kapitálu a umožňující vyhodnotit rizika investice. V ČR navíc prakticky neexistují soukromé fondy nabízející zárodečný kapitál. Nelze v tomto směru ani hovořit o business angels. Proto se poukazuje i na potřebu alokace veřejných prostředků. K jejich efektivnímu využití mohou přispět výše zmíněné inkubátory s kvalitním managementem a hlubší znalostí osob zakládajících spin-off firmy. Inkubátory je k danému účelu vhodné vybavit fondem mikropůjček. Prostředky investované v těchto raných etapách existence malé firmy jsou přitom obvykle nižší, než je akceptovatelná podpora typu „de minimis“. Nejsou tedy v rozporu s pravidly hospodářské soutěže ani tehdy, nejsou-li splaceny.

#### 4. Rostoucí inovační potenciál firem jako národní zájem

Při různých úvahách a diskusích o inovačním prostředí se většinou pozornost soustředí k podmínkám vytvářeným ze strany státu, k jeho podpoře výzkumu, vývoje a inovací. Stranou pozornosti obvykle zůstává vlastní inovační prostředí (mikroprostředí) firmy. Inovační výkonnost firmy je přitom dána v rozhodující míře právě jejím inovačním potenciálem v daných konkurenčních podmínkách. Inovační potenciál firmy vytváří celá řada souvisejících a vzájem-

ně se podmiňujících faktorů, které jsou přirozeně ovlivňovány i vývojem a změnami vnějšího prostředí. Jedná se nejen o obvykle sledované a zmiňované disponibilní finanční zdroje a orientaci v problematice přístupu k těmto zdrojům, ale i o dostupné zdroje inovací v oblasti výzkumu a vývoje (vlastní či vyhledáním vhodných partnerů), o kvalifikaci a kreativní potenciál lidí zaměstnaných ve firmě včetně dosažené kvality managementu, o vytvořenou firemní kulturu se zřetelem k inovacím, o schopnost a ochotu ke strategickým přístupům, o určitou vyrovnanost strategického, taktického a operativního řízení, o osvojení si řízení rizik, o efektivní zvládnutí problematiky marketingu jako organické součásti činností firmy a o kvalitativní úroveň interní komunikace. Většinou se tedy jedná o faktory, které patří do tzv. měkkých dat a jejichž zdrojem mohou být různá sociologická šetření. Jejich zjištění jsou i výrazem zdravě kritické sebereflexe managementu firem.

Dotazníková šetření ČSÚ o inovacích (tzv. CIS), provedená na základě metodologie vycházející z Oslo manuálu, mají v podstatě charakter kvantitativního dotazníku a jeho výsledky nás informují spíše o inovační výkonnosti v podnikatelském sektoru. Nepostihují tak v naprosté většině výše uvedené faktory, které se promítají v inovačním potenciálu jednotlivých podnikatelských subjektů a ovlivňují ho významnou měrou, a neumožňují tedy ani jejich hlubší poznání a analýzu. Šetření se soustřeďuje především na technické a technologické inovace podnikatelských subjektů. V posledním šetření byly ale také zahrnuty ne-technické inovace (z oblasti organizace a marketingu). Metodologie šetření prochází také určitými změnami; v souladu s novou revizí Oslo manuálu došlo při posledním šetření k rozšíření cílové skupiny podniků, což vytváří určité problémy pro srovnání výsledků v časové řadě. Navíc poslední disponibilní výsledky odrážejí vždy situaci zhruba s dvouletým odstupem.

Z těchto šetření již téměř tradičně vyplývá, že podíl inovujících podniků v ČR (produktové inovace, procesní inovace) je výrazně nižší než průměr zemí původní EU-15. K výsledkům poměrně reprezentativního šetření patří zjištění o počtu a struktuře inovujících subjektů, o podílu podnikatelských subjektů

podle odvětví, o vstupech (lidských a finančních) do inovačního procesu, o výši a struktuře nákladů na inovace, o určitých efektech inovací, o kooperačních vazbách v inovačním procesu a o faktorech bránících rozvoji inovací a inovujících podniků. Podle výsledků šetření v ČR by pak reálná schopnost inovovat měla růst s velikostí firmy. V české ekonomice nejsou motorem inovací malé a střední podniky a tato skutečnost je často předmětem kritických hodnocení. Ve svých důsledcích to ale vede i k volání po jejich větší a systematictější podpoře. Otázka vlivu velikosti firmy na míru inovační aktivity není však ani v zahraniční literatuře a odborné veřejnosti přijímána jednoznačně a je stále předmětem diskusí.

Opakovaně pak respondenti v uvedených dotazníkových šetřeních prováděných ČSÚ vypovídají, že jsou to převážně ekonomické faktory (nedostatek finančních zdrojů, vysoké náklady na inovace, nadměrné ekonomické riziko), se kterými se podniky převážně potýkají při zavádění inovací. Na další pozici omezujících faktorů se podle jejich odpovědí nachází nedostatek kvalifikovaných pracovníků. Ostatní faktory jako nepružnost podnikových organizačních struktur, nedostatečná pružnost norem, nedostatek informací o technologiích či o trzích jsou uváděny až jako méně omezující. Z toho se činí obvyklý závěr, že hlavní příčinou zaostávání českých firem v míře inovací za firmami zemí původní EU-15 je přetrvávající špatná ekonomická situace mnoha podniků a s ní související nedostatek finančních prostředků nutných k zavádění jejich inovativních produktů na trh (viz i přílohy k Národní inovační politice ČR na léta 2005–2010). To je sice relevantní skutečnost, nicméně prováděná statistická šetření jsou poměrně hrubá z hlediska poznání různých faktorů inovačního potenciálu, která stojí v pozadí zjišťovaných výsledků šetření a jejich skutečného vlivu na inovační aktivity firem. V ČR nejsou k dispozici hlubší analýzy toho, proč v některých případech jsou realizovány inovace úspěšně a co naopak v rámci firmy brání a brzdí jejich úspěšné realizaci kromě již často zmiňovaného nedostatku finančních prostředků. K dispozici nemáme zejména podrobnější a pravidelná sociologická šetření zaměřená na různé kvalitativní aspekty fungování firmy a jejího řízení ve vztahu k ino-

vacím. Nebyly také dosud plně využity možnosti zpracování case studies k vybraným inovacím a inovačním procesům. V tomto ohledu se však často poukazuje na neochotu inovujících podnikatelských subjektů uvádět nejen své pozitivní zkušenosti, ale zejména sdělovat své problémy, příp. neúspěchy, a to z konkurenčních důvodů.

Můžeme říci, že neexistuje ani zadání k hlubším šetřením inovačního potenciálu českých firem, které by ověřily určité získané poznatky a zkušenosti, resp. by je odpovídajícím způsobem korigovaly. Pozornost teď budeme proto blíže věnovat třem významným faktorům vytváření vnitřního proinovačního prostředí firem, které nejsou stále ještě dostatečně doceněny a využity a také nejsou předmětem případných prováděných šetření. Ve svém důsledku však podle zejména získaných zahraničních znalostí a zkušeností ovlivňují výrazně inovační potenciál firmy.

Řešit problematiku inovací znamená především řídit ve firmě změnu. V tomto kontextu je tak velmi významnou skutečností, jaké místo a v jaké míře ve firemní kultuře, která je vyjádřením hodnot, norem a přesvědčení, v souladu s nimiž se zaměstnanci ve firmě chovají a přistupují k výkonu svých činností, zaujímá orientace na inovace, na vytváření a realizaci inovačních podnětů. Jde tedy o to, zda je ve firmě vůbec identifikovatelná inovační kultura, které se v zahraničí od devadesátých let minulého století věnuje rostoucí pozornost. /7/ V případě firem v ČR, zejména malých a středních podniků, jsou v tomto směru ještě velmi značné rezervy.

Neuspokojivou situací vnitřního prostředí pro inovace ve firmách v ČR dále zvýrazňuje obvykle opomíjené zásadní místo inovací v podnikatelských strategiích, pokud s těmito strategiemi firmy vůbec pracují. Strategie je nyní často používaný pojem v managementu, ale s ohledem i na její nejednotnou a neexistující všeobecně přijímanou definici je to také často zneužívaný pojem. Nežřídká se jím rozumějí i dosti neurčité plány do budoucna, nejasné a nedostatečně formulované vize či dlouhodobé cíle apod. Pod pojmem strategie zde rozumíme zásadní představu o tom, jakým způsobem chceme dosáhnout stanovených dlouhodobých cílů. Součástí strategie v našem pojetí je i soubor hrozeb (rizik), s nimiž

bude firma při její realizaci konfrontována, zejména pak v případě volby inovační strategie.

Podnikatelské strategie se v mnoha firmách v ČR nyní především zakládají na snižování nákladů (jejich úsporách, „zeštíhlování“), a tím zajištění potřebného zisku a případné konkurenční výhody. Skutečností také je, že tyto přístupy často implementují zahraniční vlastníci. Rozvoj firmy je také spojován s dalším rozšířením výrobních kapacit, zvýšením efektivnosti prodejní (odbytové) sítě apod. V mnohem menším měřítku se lze setkat s podnikatelskými (inovačními) strategiemi založenými na vývoji a zavádění nových produktů (výrobních či služeb), resp. procesů nebo zdokonalení stávajících produktů, resp. procesů a na obnově a rozšíření s nimi spojených trhů. Přijetí příslušné inovační strategie musí vycházet z poznání a přesvědčení, že úspěchu v podnikání (vyšší konkurenceschopnosti, vyššího podílu na trhu, dlouhodobějších vyšších tržeb a zisků, resp. dlouhodobější obchodní i finanční stability) lze dosáhnout právě cestou vhodných inovací. Toto přijetí se ovšem často střetává s neochotou manažerů přijmout cíle, které zásadnějším způsobem přesahují současný stav. V praxi není také jednoduché, aby taková strategie byla pro vlastní pracovníky firmy zásadně pochopitelná, motivující a realizovatelná, což souvisí zřetelně již s procesem její tvorby. Vytvoření úspěšné inovační strategie vyžaduje rovněž hlubší porozumění danému konkurenčnímu prostředí a kvalitní znalost charakteru odvětví (oboru), v němž firma podniká. Její úspěšnost je tak v podstatě souběhem řady subjektivních i objektivních faktorů, z nichž ale rozhodující část je právě v dosahu působnosti firmy. Stále více se ovšem ukazuje, že sázka na inovace se skutečně vyplácí, zejména v některých oborech (viz např. ICT) rostoucí konkurenci nelze dnes již bez nich reálně přežít.

Při hledání vhodné inovační strategie je důležité, aby firmy také respektovaly, v jaké vývojové fázi se ony, resp. jejich produkty (z hlediska svého životního cyklu) nacházejí. Známe strategie založené na nových produktech (často přelomových řešeních), se kterými rychle pronikají na rostoucích trzích malé začínající firmy. Rozvoj firmy, resp. fázi růstu produktu podporují strategie založené na nalézání no-

vých trhů pro inovovaný produkt. Ve fázi zralosti firmy, resp. produktu lze dosti využít inovační strategie založené na procesních inovacích (např. vytvoření nových distribučních kanálů, jako jsou objednávání přes internet, on-line prodeje, vedoucí k vyšší efektivitě nabídky, marketingové inovace spojené zvláště se zlepšením komunikace s klienty apod.). Období zralosti a úspěšného rozvoje je však z hlediska inovačních aktivit a perspektiv často velmi rizikové v tom, že se snižuje ze strany managementu pozornost k produktovým inovacím, objevují se u něho v tomto směru určité syndromy inovační nečinnosti. Přitom v procesu poklesu poptávky po produktu by již měla být v plném běhu realizace strategie zaměřené na zdokonalený produkt, resp. nový produkt v daném odvětví (oboru). Pokud je firma v situaci, kdy příslušný trh směřuje k zániku, je nutno najít náhradu na zcela jiném trhu. Firma by v tomto případě měla disponovat strategií zaměřenou na tzv. strukturální inovace. (Již klasickým uváděným příkladem tohoto typu se stala strukturální inovace firmy Western Union, která opustila trh s telegramy a jinými poštovními službami a zaměřila se na retailové finanční služby.) Ve firmách v ČR lze takovéto inovační přístupy jistě i nalézt, nicméně podle dosavadních znalostí a zkušeností, zejména co se týče malých a středních podniků, jejich managementy většinou přistupují k těmto otázkám spíše nesystematicky a na vývoj na trhu reagují často opožděně.

Na zřeteli je však také nutno mít, že se zde pohybuje v rovině obecného strategického konceptu jako určitého východiska. Management se pak musí naučit důsledně rozlišovat mezi konkrétními (jedinečnými) strategiemi jednotlivých podnikatelských subjektů a obecnými strategickými koncepty, o které se mohou tyto strategie opírat. Obecné strategické koncepty přinášejí obecné pohledy, teoretická východiska; osvětlují podstatné stránky skutečnosti a vymezují rámec možných reakcí. Mohou být takto významným inspiračním zdrojem, který lze v kontextu tvorby konkrétní specifické strategie firmy využít v rámci strategického uvažování, při hledání hlavní myšlenky inovační strategie a vůbec při formulování této strategie. Nelze je však použít jako takové. Pro management je důležitá orientace v těchto obecných

→ strategických konceptech a jejich znalost. Jako příklady obecných strategických konceptů kromě výše uvedených typů inovačních strategií se zřetelem k vývojovým fázím firmy a produktu lze uvést strategický koncept minimálních nákladů (nejnižších celkových nákladů), strategický koncept diference produktu, strategický koncept tržní orientace (zacílení, výklenek trhu), strategický koncept možností růstu obrátu firmy (tzv. Ansoffovy strategie růstu založené na kombinacích vztahů produkt-trh: penetrace trhu, rozšíření trhu, inovace produktu, diverzifikace), strategický konsolidační koncept, strategický koncept konkurence kvalitou (ISO, TQM), strategický koncept měřítka, strategické koncepty z hlediska prvků marketingového mixu, strategický koncept vertikální integrace a další. Některé z nich umožňují určitou kombinaci; mezi některými pro jejich protikladnost tomu tak není.

Podíváme-li se blíže na tyto obecné strategické koncepty, je z nich zřejmé, že ukazují (zejména pak inovačně orientované) na těsnou vazbu na oblast marketingových aktivit a v marketingu mají také svou významnou informační základnu (analýzy chování klientů, analýzy konkurence, analýzy perspektivnosti investic do portfolia produktů apod.). A právě oblast marketingu, i přes zřetelně rostoucí pozornost k němu v posledních letech, zůstává v českých firmách (zejména malých a středních podnikcích) ještě místem s četnými rezervami. Především stále nedostatečně funguje v těchto firmách propojení výzkumu a vývoje se znalostí trhu, zejména se znalostí potřeb klientů (inovativní marketing, resp. marketing pro inovace). K této problematice nelze však přistupovat jednostranně, s čímž se také čteně setkáváme, ale je nutno vycházet z určité kombinace dvou aspektů vytváření inovačních podnětů, a to tahu trhu („demand pull“) a tlaku technického rozvoje („technology push“). Aspekt tahu trhu je spojen s hledáním nejlepších cest k uspokojení potřeb klientů, nově vznikající zákaznické poptávky. Vede ovšem především k vylepšení stávajících produktů, tedy spíše k inovacím nižších řádů a k procesním inovacím. Opírá se v jisté míře o výsledky výzkumu a vývoje. Tlak technického rozvoje směřuje naopak k hledání konkurenčního uplatnění pro nové produkty vyplývající

prioritně z výsledků výzkumu a vývoje, ke generování nových trhů pro koncepčně nové (odlišné) produkty. Výsledkem jsou často i zlomové, radikální inovace. Ty jsou přirozeně spojeny s vyšším rizikem, ale na druhé straně také tvoří potenciál vysokých zisků. Ochota k této orientaci ve firmách je proto determinována i často chybějícím řízením rizik a jeho nedostačnými znalostmi. Řízení rizik do českých firem obvykle přináší až zahraniční investoři (již klasickým příkladem je oblast bankovníctví a finančních služeb). Důležité je v kontextu využití „technology push“ také formování nových potřeb u potenciální klientely, které již ale vyžaduje rozvinutý a efektivní marketing.

K charakteristickým nedostatkům v oblasti podnikového marketingu v ČR patří v současné době mimo jiné i nedostatečná analýza trhu spojená s nevhodně provedenou segmentací trhu a celkové podcenění potřeb výzkumu trhu v rámci využití marketingových nástrojů a proporcí při jejich financování. Manažeri firem mají tendenci utratit jen skutečné minimum na příslušné průzkumy trhu a naprostou většinu prostředků na marketingové činnosti investují do propagace, reklamy a případně někdy i dalších nástrojů marketingové komunikace, kdy se nakonec často ex post snaží vytvořit poptávku po inovovaném produktu, který neodpovídá klientským potřebám. Přitom výzkum trhu je důležitou činností pro získání informací potřebných pro inovačně orientovaný výzkum a vývoj a pro potenciální úspěšnost inovací. A to i v případě rozhodujícího tlaku technického rozvoje. Pro české firmy může být jen částečnou útechou to, že na aktuální problém nedostatečného respektování a využití marketingových výzkumů manažery poukazuje dnes nejvíce uznávaný expert v otázkách marketingu Philip Kotler i u amerických společností. /8/

Může stát vůbec nějakým způsobem ovlivnit vnitřní inovační prostředí firmy? Určité zprostředkující možnosti se nacházejí v podpoře vzdělávání orientovaného na oblast inovací a ve výchově k podnikatelskému myšlení a jeho rozvíjení již v rámci studijních programů vysokých škol. V této oblasti se nelze také obejít bez dalšího, resp. celoživotního vzdělávání. Pro inovace jsou nezbytní vysoce kvalifikova-

ní, flexibilní a mobilní pracovníci. Klíčové jsou přitom dosažené kompetence manažerských pracovníků. V těchto souvislostech je důležité identifikovat a rozvíjet dovednosti, které jsou nezbytné ke zvýšení inovační aktivity v podnicích, a založit systematické vzdělávání v oblasti ekonomiky a managementu inovací (zahrnuje management duševního vlastnictví, transfer technologií, inovační strategie, řízení inovačních projektů, analýzu rizika při financování inovací, znalostní management a různé techniky managementu inovací ad.). Nelze říci, že by v současné době neexistovala již řada vzdělávacích kursů a školení zaměřených na inovace (v mnoha případech s využitím prostředků ze strukturálních fondů). Na řadě vysokých škol (veřejných i soukromých) existují již speciální kurzy zaměřené na oblast inovací, inovačního podnikání či inovačních projektů. Tyto kurzy nejsou však dostatečně propojeny s rozvíjením podnikatel-

ského myšlení a jsou spíše technicky orientovány (nedostatečné místo v nich zaujímají ekonomické a marketingové otázky). Současně je však nepřehlédnutelným faktem to, že poptávka po různých školeních a vzdělávacích akcích v této oblasti minimálně neroste. Znamená to provést hlubší analýzu skutečných potřeb inovačně relevantního vzdělávání a školení a uznat i specializované profese zaměřené na inovace. Nejde však jen o transfer poznatků cestou vzdělávání. Určité možnosti nabízí i podpora koučování manažerů a firemních týmů jako účinné metody pro nastolení změn ve firmách. Ve světě získává na pozornosti; u nás však bude narážet na nedostatek kvalifikovaných konzultantů – koučů – a také možná na neochotu či nezájem mnohých manažerů. Podporována by měla být také mobilita pracovníků mezi výzkumnou a podnikovou sférou, zejména se zřetelem k malým a středním podnikům.

## LITERATURA A PRAMENY

- /1/ *Národní politika výzkumu a vývoje České republiky*. ÚV ČR, Praha 2000
- /2/ *Národní politika výzkumu a vývoje České republiky na léta 2004–2008*. MŠMT, Praha 2004
- /3/ *Národní inovační strategie ČR*. Inovační podnikání a transfer technologií, mimořádné číslo 2004
- /4/ *Národní inovační politika České republiky na léta 2005–2010*. Inovační podnikání a transfer technologií, mimořádné číslo 2005
- /5/ Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších změn a doplnění
- /6/ *The role of policy and institutions for productivity and firm dynamic: Evidence from micro and industry data*. Working Paper No. 329, ECO/WKP (2002) 15
- /7/ Henry, J., Walker, D.: *Managing Innovation*. Sage Publications Ltd. 1991
- /8/ Kotler, P.: *Marketing v otázkách a odpovědích*. Brno, CP Books 2005

## ABSTRACT

*The article is focused on national interests in research and development and innovation in the CR with the respect to its transition to a knowledge economy. National Research and Development Policy of the CR and National Innovation Policy of the CR are discussed. The main attention is devoted to the weak linkages public research to commercial applications. In the article a needed growth of the firm's innovation potential is analysed as well.*

## KLÍČOVÁ SLOVA

*výzkum a vývoj, inovace, výzkumná politika, inovační politika, ekonomika znalostí*

## JEL KLASIFIKACE

O30, O31, O32, O33, O38

✘

# Osoby samostatně výdělečně činné v České republice

► doc. Ing. Ladislav Průša, CSc. » ředitel Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí  
Ing. Jan Vlach » Výzkumný ústav práce a sociálních věcí

\* Předkládaný příspěvek shrnuje výsledky výzkumu v rámci I. etapy projektu „Sociálně ekonomické postavení osob samostatně výdělečně činných ve společnosti“, který realizuje Výzkumný ústav práce a sociálních věcí v rámci programu „Moderní společnost a její proměny“ vyhlášeného Ministerstvem práce a sociálních věcí. Obsahuje výstupy analýz vývoje samostatně výdělečně činnosti (dále jen SVČ) od počátku 90. let, postavení osob samostatně výdělečně činných (dále jen OSVČ) v české ekonomice a porovnání s evropskými zeměmi.

Analýza se snaží o jednotnou pracovní definici fenoménu osob samostatně výdělečně činných (sebezaměstnaných), která je nejen v českých podmínkách, ale i v zahraničí značně roztržena<sup>2</sup>. Autoři se museli vyrovnat s rozdílnými potřebami a definicemi ze strany systémů, do kterých sebezaměstnaní vstupují (daňový systém, sociální zabezpečení, zdravotní péče, soustava národních účtů, historická národní specifika regulace živností a svobodných povolání atd.). Rozbor vývoje sektoru sebezaměstnaných v transformačním procesu z hlediska ekonomické politiky a vzniku nového právního rámce umožňuje osvětlit česká specifika, tak jak vystupují ve srovnání se zeměmi Evropské unie. Absence sebezaměstnaní v ekonomické realitě po roce 1948 má za následek nedostatek objektivních zkušeností a kritérií v přístupu ke sledované problematice. Základní orientaci proto poskytují mezinárodní komparace. Metodická nesrovnatelnost podkladů a získaných dat vedla k potřebě práce s modely, které umožnily formulovat alespoň klíčové vztahy.

K problematice sebezaměstnaných a jejich postavení v české společnosti jsme přistupovali na základě analýzy statistických dat do roku 2004 a vývoje právního rámce. Tomuto postupu odpovídá i struktura příspěvku. První část se věnuje zdrojům dat, další oddíly se týkají sociálně ekonomických charakteristik OSVČ v mezinárodním kontextu, právního rámce, struktury sebezaměstnaných v ČR, daňového prostředí a příjmové situace.

## 1. Zdroje údajů o postavení sebezaměstnaných v ekonomice a ve společnosti

Vzhledem ke skutečnosti, že o počtech a strukturách OSVČ a jejich příjmových podmínkách neexistují v ČR metodicky plně konzistentní statistická data, je nutno využívat údaje z různých zdrojů dat, které jsou metodicky rozdílné. Mezi základní patří:

- registr ekonomických subjektů, v němž Český statistický úřad (dále jen ČSÚ) eviduje všechny fyzické a právnické osoby, které mají postavení podnikatele,
- výběrové šetření pracovních sil, které provádí ČSÚ (šetřený vzorek je převeden na celou populaci starší 15 let), výsledky tohoto šetření jsou hlavním zdrojem informací o odvětvové, regionální a dalších strukturách OSVČ,
- statistika práce a mezd zpracovávaná ČSÚ, která je hlavním zdrojem informací o počtu a struktuře zaměstnanců,
- statistika národních účtů zpracovaná ČSÚ,

<sup>1</sup> Článek byl zpracován v rámci grantového projektu Ministerstva práce a sociálních věcí ČR č. 1J 047/05-DP1 „Sociálně ekonomické postavení osob samostatně výdělečně činných ve společnosti“.

<sup>2</sup> Východiskem byla kapitola 11 z normy ESA 95.

- Mikrocensus 2002 (Příjmy hospodařících domácností), šetření ČSÚ,
- doplňkové zdroje, mezi které patří:
  - data o OSVČ-cizincích, zdrojem dat je MPO a ČSÚ,
  - data o počtu pojištěnců platících pojistné na sociální zabezpečení, zdrojem dat je ČSSZ.

Hodnocení struktury OSVČ a jejich postavení v ekonomice a ve společnosti není možné bez mezinárodní komparace. Eurostat soustavně sleduje oblast sebezaměstnaných od druhé poloviny 90. let. Dílčí údaje o samostatné výdělečné činnosti, resp. o její daňovém zatížení poskytuje i daňová statistika vedená OECD. Obě instituce však postupně dolaďují jednotnou metodiku, resp. její národní interpretace. Data zatím zůstávají v prostoru a v čase metodicky obtížně srovnatelná. V případě mnoha zemí však jejich kombinace umožňuje vzájemné porovnání základních sociálních a ekonomických podmínek sektorů samostatné výdělečné činnosti. Mezi klíčové zdroje patří:

- Labour Force Survey vedené Eurostatem, výsledky výběrového šetření pracovních sil v členských zemích,
- National Accounts, šetření Eurostatu, definitivní výsledky jsou k dispozici se zhruba 24měsíčním zpožděním,
- MISSOC, Social Protection in the 25 Member States of the European Union, in the European Economic Area and in Switzerland, systém vedený Evropskou komisí, výstupy jsou nejednotné a nekomplexní,
- Revenue Statistics, šetření OECD, zdanění ve členských zemích, výrazné rozdíly v národní interpretaci metodiky daňových nákladů, výsledky jsou k dispozici s ročním zpožděním.

Analýza zdrojově a metodicky roztržitých údajů si vyžádala v mnoha případech využití kvalifikovaných odhadů a modelových propočtů.

## 2. Sociálně-ekonomické charakteristiky osob samostatně výdělečně činných v mezinárodním kontextu

OSVČ jsou osoby tvořící část zaměstnané složky ekonomicky aktivního obyvatelstva. Nemusí dbát žádných příkazů<sup>3</sup>, činnost vykonávají samostatně, vlastním jménem a na vlastní odpovědnost a zpravidla za vzniklé závazky ručí celým svým majetkem. V každé národní ekonomice, založené na tržních vztazích, tvoří významnou sociální skupinu a segment hospodářské činnosti se specifickými, vnitřně značně diferencovanými charakteristikami:

- působí ve značně rozdílných a variabilních sociálních a hospodářských podmínkách; to vyúsťuje v diametrálně odlišnou konjunkturální pozici, konkurenceschopnost a rozdílnost dosažených příjmů, výnosů a zisků jednotlivých osob;
- mají vyhraněné sociální postavení; jejich podstatná, stabilizovaná část tvoří základ tzv. středních společenských vrstev;
- ovlivňují pohyb na trhu práce a rozsah zaměstnanosti.

Základním předpokladem pro úspěšný dlouhodobý výkon SVČ je osobnostní autonomie a kompetentnost umožňující aktivně uplatňovat duševní a/nebo fyzický potenciál k samostatnému podnikání. Vyžaduje to zdokonalovat profesionální znalosti, přijímat rizika plynoucí z ekonomické samostatnosti a konkurenčního prostředí, odpovědně aplikovat vysokou míru svobody a nezávislosti v rozhodování při výběru podnikatelských strategií a flexibilně využívat příležitosti vznikající na trhu. Hlavním motivem SVČ je dosahovat vlastní prací, podnikatelskými aktivitami a využitím vloženého kapitálu co nejvyššího výnosu umožňujícího dosáhnout solidní životní úrovně OSVČ a na něm závislých osob a zisku jako zdroje pro rozvoj dalšího podnikání.

Pro část OSVČ nemusí být forma samostatného podnikání relativně svobodnou volbou životní orientace (seberealizace), ale bývá důsledkem ekonomického donucení. Zejména v málo rozvinutých ekono-

<sup>3</sup> Rozumí se přímých příkazů nadřízených osob; OSVČ jsou povinny dbát ustanovení zákonů (právních předpisů) státu, v němž působí.

→ mikách dlouhodobě existují situace, kdy zaměstnanecký pracovní trh je chronicky omezený a reprodukuje se vysoká nezaměstnanost. V těchto podmínkách je SVČ jedinou možností získání alespoň nějakého, často minimálního výdělku. Značný počet OSVČ v těchto extrémně tvrdých životních, ekonomických a pracovních podmínkách působí hlavně v zemědělství a rybolovu, dále také v obchodních, osobních a dalších službách a v řemeslech.

Specifická forma ekonomického donucení k SVČ existuje rovněž v situacích, kdy osoby nenacházející uplatnění na zaměstnaneckém trhu práce jsou ekonomicky aktivní jako OSVČ, avšak s faktickým postavením zaměstnance (tzn. pracují dlouhodobě podle příkazů, používají prostory, zařízení a nástroje osoby je zaměstnávající atd.); zaměstnávající realizuje výhody z flexibility vztahů, plynoucí z eliminace právní ochrany práce a dosahuje úspory nákladů – na „dodavatele“ přenáší sociální rizika (neplatí povinné příspěvky na sociální a zdravotní pojištění), inkasuje efekty ze široké škály zvýhodnění samostatné výdělečné činnosti, část sjednané ceny práce zbývající pro osobní spotřebu pracovníka a jeho rodiny je zpravidla nižší než na trhu obvyklá mzda.

OSVČ se podle postavení v podnikání člení na dvě základní skupiny:

- osoby pracující ve vlastním podniku a zaměstnávající zaměstnance, označují se obvykle jako „pracující zaměstnavatelé“ nebo „podnikatelé“,
- osoby pracující ve vlastním podniku jako jednotlivci (tj. bez zaměstnanců), jsou označovány jako „pracující na vlastní účet“.

V každé národní ekonomice představuje sektor samostatné výdělečné činnosti a sektor velkých společností<sup>4</sup> celkový souhrn podnikatelských subjektů. Z hlediska trhu práce je celková zaměstnanost dána souhrnem OSVČ<sup>5</sup> a zaměstnanců<sup>6</sup>.

Převážný podíl OSVČ tvoří osoby pracující na vlastní účet<sup>7</sup>, profesně představují velmi různorodé struktury. Podnikatelé – pracující zaměstnavatelé –

vlastní a provozují převážnou část subjektů zahrnovaných do drobného a středního podnikání. Jde zejména o mikropodniky do 10 a malé podniky v rozmezí 11 až 50 zaměstnaných. Z hlediska velikosti podnikatelských subjektů podle počtu zaměstnaných však existuje rozsáhlé prolínání podniků sektoru SVČ a sektoru obchodních společností.

Pro sektor SVČ je vzhledem k obvykle omezeným finančním možnostem jednotlivců charakteristické, že převážná část podnikání se orientuje na obory s nízkou kapitálovou náročností, s rychlou obrátkou vložených prostředků a – zejména v zemích s nízkou úrovní mezd a celkových nákladů práce – s vysokým vkladem práce. Komoditně jde zejména o malé rodinné zemědělské farmy, obchodní, pohostinské, ubytovací, rekreační a další osobní služby, opravárenství, drobnou stavební činnost a různé druhy řemesel.

Souhrnně je pro ekonomické a sociální postavení osob samostatně výdělečně činných a jejich podnikatelského sektoru typická dvojakost a rozpornost. V širších souvislostech je zřejmé, že pracovní aktivita OSVČ jako báze jejich výdělečné činnosti je sblížuje se zaměstnanci. Vybavenost kapitálem a ziskové cílení je však sblížuje s ostatními vlastníky kapitálu.

Z ekonomického hlediska se malá kapitálová vybavenost a nízká produktivita práce projevují v nestabilitě mnoha podniků, OSVČ přerušují nebo ukončují svou samostatnou činnost. Na druhé straně sebezaměstnaní mají schopnost se reprodukovat, nahrazovat zaniklé subjekty novými, pronikat do dalších oblastí podnikání, rozvíjet se a přechodně dosahovat vysokých výnosů a zisků.

Na trhu zboží, služeb a kapitálu se OSVČ s podnikatelskými aktivitami velkých společností propojují komerčními vztahy, jako jsou různé subdodávky, obslužné činnosti, individuální dotváření produktů apod., a jsou na nich ekonomicky závislé. Současné však mezi nimi existuje konkurenční napětí, zejména na trzích, kde působí souběžně (např. obchod, po-

<sup>4</sup> Jde o společnosti označované též jako „korporace“, v nichž jsou odděleny funkce vlastnictví, řízení a provozování podnikatelské činnosti.

<sup>5</sup> Zahrnují rovněž pomáhající rodinné příslušníky.

<sup>6</sup> Zahrnují též učně a (obvykle) členy produkujících družstev (ti jsou v některých státech zařazováni do OSVČ).

<sup>7</sup> Např. v ČR se v posledních letech pohybuje poměr mezi OSVČ pracujícími na vlastní účet a pracujícími zaměstnavateli zhruba 75:25.

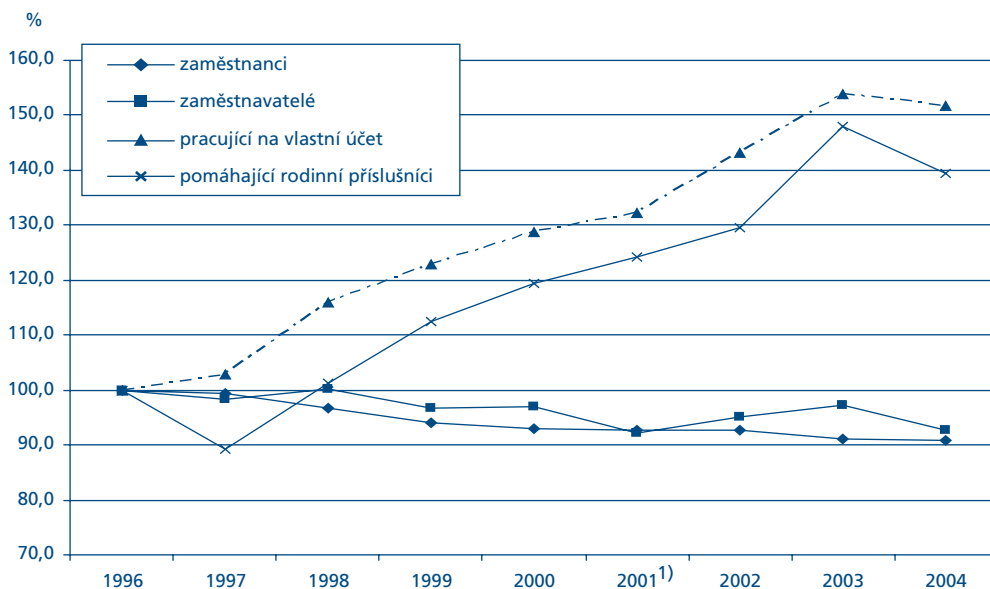
hostinství, doprava apod.); všestranná konkurence probíhá v oblasti financí, nákladů, sortimentu, kvality a dostupnosti produktu apod. Podnikatelské subjekty OSVČ mají na trhu vůči velkým společnostem slabší pozici, jsou častěji ohroženy ekonomickými potížemi a zánikem.

Od vzniku a postupného rozvoje sektoru velkých společností<sup>8</sup> probíhá pozvolně dlouhodobý pokles podílu samostatné výdělečné činnosti na celkové zaměstnanosti. Mezi státy je tento proces výrazně diferencovaný. Na rozsah samostatné výdělečné činnosti působí stupeň koncentrace kapitálu, sektorová struktura národní ekonomiky (státní vlastnictví snižuje podíl SVČ), odvětvová struktura a stupeň industrializace, daňová politika a institucionální prostředí.

Vliv rozsahu státního vlastnictví a direktivního řízení se projevoval do roku 1989 ve všech státech tehdejšího sovětského bloku. Zákony a mocensko-politická regulace omezovaly zaměření a rozsah soukromého podnikání. Koncem období „reálného socialismu“ (1989) byl podíl OSVČ na zaměstnanosti v těchto státech značně diferencovaný: v Rumunsku činil zhruba 27 %, v Polsku 26 %, v Maďarsku 8 %, v bývalém Československu 1 %<sup>9</sup>. Rozdíly byly ovlivněny mírou státní regulace a též rozsahem malých hospodářských jednotek v zemědělství (např. Polsko).

Sociálně-ekonomické reformy probíhající po politických změnách od roku 1990 byly založeny na zrovnoprávnění forem vlastnictví, odstranění centrálně příkazových mechanismů, na liberalizaci cen,

Graf č. 1 » Vývoj zaměstnaných osob podle postavení v zaměstnání v letech 1996–2004



<sup>1)</sup> údaje vážené na data demografické statistiky před promítnutím SLDB 2001

Pramen: Baštyř, I.: Příjmy osob samostatně výdělečně činných. In: Průša, L. a kol.: Sociálně ekonomické postavení osob samostatně výdělečně činných ve společnosti (sborník analýz sociálně ekonomického postavení osob samostatně výdělečně činných v české společnosti a v zemích Evropské unie), VÚPSV, Praha 2006.

<sup>8</sup> Zhruba od poloviny 19. století se sektor společností dynamicky rozvíjí a v průběhu 20. století dospěl k existenci nadnárodních společností.

<sup>9</sup> Údaje podle národních, metodicky rozdílných statistik.

→ obchodu a svobodném rozhodování hospodářských subjektů. Pro sektor SVČ v České republice a na Slovensku byly významné zejména tyto procesy:

- tzv. „malá privatizace“ drobných jednotek v oblasti výroby, řemesel, opravárenství, obchodu, pohostinství, automobilové dopravy,
- restrukturalizace podniků (spočívající ve vyčlenění pomocných, údržbových, opravárenských a různých služeb),
- restituce zestátněného majetku bývalým vlastníkům nebo jejich dědicům,
- rozpuštění družstev,
- „legalizace“ řady ekonomických činností, které v období komunistických režimů působily v neformální sféře,
- podpora drobného podnikání, samostatné výdělečné činnosti fiskální politikou státu.

V prvním transformačním období (do roku 1993) měl vzestup sebezaměstnaných ve všech postsocialistických státech střední Evropy expanzivní charakter, byl pozitivně ovlivňován jejich pružností v krytí mezer na trhu zboží a služeb a v té době malou konkurencí velkých společností (např. absence obchodních řetězců). V dalším období se podíl OSVČ na zaměstnanosti zvyšoval již pozvolně, popř. stagnoval. Po roce 2000 dochází ve většině států k poklesu, výraznější růst vykazují statistické časové řady v rámci EU-25 jen v České a Slovenské republice.

### 3. Analýza pozice OSVČ z hlediska českých právních norem

SVČ prodělala od počátku 90. let svou renesanci. Historicky-právně vzato, skupina OSVČ, až na drobné rudimenty, přestala v období 1948–1989 v tehdejší Československu existovat, neboť tehdejší ústavní pořádek soukromé vlastnictví neupravoval, přípustné bylo kromě dominantního státního vlastnictví

pouze vlastnictví družstevní a osobní vlastnictví občanů<sup>10</sup>.

Pracovní právo v období 1948–1989, až na drobné výjimky (hospodyně umělců, farské hospodyně apod.) neumožňovalo zaměstnávání osob jinými fyzickými osobami. Ve druhé polovině 80. let minulého století došlo k nevýznamnému uvolnění v této oblasti, přesto se však ČSSR stále odlišovala od okolních států bývalé socialistické soustavy, kde drobné podnikání občanů zůstalo zachováno. Charakter samostatně výdělečně činné osoby měla tehdy poměrně nevýznamná skupina soukromých zemědělců, do jisté míry někteří významní umělci a snad jedinou kompaktní skupinu osob samostatně výdělečně činných představovali advokáti.

Výše uvedená situace se změnila po listopadu 1989. Ústavním zákonem č. 100/1990 Sb. bylo zrušeno dosavadní členění vlastnictví, byl vytvořen jeho jednotný systém; všem vlastníkům je poskytována rovnocenná ochrana. Zákon č. 103/1990 Sb. umožnil společné podnikání fyzických osob formou obchodních společností a zákon č. 105/1990 Sb., o soukromém podnikání občanů umožnil podnikateli zaměstnávat neomezený počet pracovníků, nabývat majetek v jakémkoliv rozsahu a vstupovat i do oblastí dříve vyhrazených pouze organizacím.

Další právní předpisy upravují právní postavení osob samostatně výdělečně činných podle jednotlivých předmětů podnikání. Zjednodušeně lze rozdělit do tří skupin, a to:

- živnostníci a řemeslníci (živnostenské podnikání),
- osoby vykonávající tzv. svobodná povolání,
- podnikatelé v zemědělství.

Osoby provozující podnikání podle živnostenského zákona tvoří největší skupinu osob samostatně výdělečně činných. Živnostenský zákon vymezuje podmínky pro vznik, změnu a zánik živnostenských oprávnění a dále upravuje pravidla pro výkon kontro-

<sup>10</sup> Podle sčítání lidu v roce 1921 (před zemědělskou reformou) počet osob samostatně hospodařících dosahoval na území dnešní České republiky zhruba 1 430 tis. osob, pomáhalo jim zhruba 600 tis. rodinných příslušníků. Zemědělství se však na uvedených hodnotách podílelo 2/3 a v případě pomáhajících rodinných příslušníků dokonce 95 %. Na živnosti připadalo 590 tis. osob. Uvedené proporce se projevily i v roce 1930. Po druhé světové válce v roce 1950 (po odsunu německého obyvatelstva a zahájení likvidace soukromého podnikání) byly hodnoty poloviční. Likvidace soukromého sektoru proběhla na počátku 50. let. V roce 1960 počty sebezaměstnaných nedosahovaly ani 250 tis. osob vč. zemědělců.

ly tohoto podnikání. Tento zákon ze všech právních předpisů upravuje problematiku podnikání nejkompexněji, nikoliv však vyčerpávajícím způsobem.

Zákon rozlišuje dvě základní kategorie živností, a to:

- živnosti ohlašovací, které při splnění stanovených podmínek smějí být provozovány na základě ohlášení; živnosti ohlašovací se dále člení na živnosti volné, živnosti řemeslné, živnosti vázané;
- živnosti koncesované, které smějí být provozovány na základě koncese.

*Na rozdíl od řady zemí EU, kde je OSVČ formulována negativně (v právních předpisech je uvedeno, že se jedná o osoby, které nejsou v zaměstnaneckém poměru), v našich právních předpisech je OSVČ definována pozitivním výčtem, který je místy doplněn negativní definicí. Otázkou je účelnost popsaného stavu, který brzdí racionalizaci a provázání daňového, zdravotního a sociálního systému. Současně vytváří prostor pro daňové a pojistné úniky.*

Okruh osob vykonávajících tzv. svobodná povolání zahrnuje poměrně široké spektrum činností. Jedná se o skupiny samostatně výdělečně činných osob, které podnikají na základě jiných právních předpisů než živnostenského a zemědělského zákona. Kromě odborné profesní způsobilosti bývá podstatnou podmínkou pro výkon takové činnosti i povinné členství v odborné profesní komoře. U každé profese se upravuje jejich činnost na základě specifického právního předpisu, popř. několika právních předpisů.

Zemědělci představují další skupinu osob, která provozuje samostatnou výdělečnou činnost. Ta je právně upravena zákonem č. 252/1997 Sb., o zemědělství. Zemědělská výroba zahrnuje široké spektrum činností včetně hospodaření v lesích a na vodních plochách. Zemědělský podnikatel je oprávněn rovněž poskytovat práce, výkony nebo služby, které souvisejí výhradně se zemědělskou výrobou a při kterých se využijí prostředky nebo zařízení sloužící zemědělské výrobě.

Všechny výše uvedené osoby však musí dodržovat kromě „základních právních předpisů“ upravujících

jejich činnost i rozsáhlé spektrum dalších právních předpisů. Navíc právní vymezení osob samostatně výdělečně činných není v české legislativě jednotné. Každý právní předpis obsahuje vlastní definici, která ve větší či menší míře vymezuje pojem OSVČ. Je to dáno účelem, jinou definici obsahuje zákon o zdravotním pojištění, jiná je definice pro účely sociálního zabezpečení a odlišné jsou rovněž definice uvedené v zákoně o dani z příjmu a v živnostenském zákoně.

Na rozdíl od řady zemí EU, kde je OSVČ formulována negativně (v právních předpisech je uvedeno,

že se jedná o osoby, které nejsou v zaměstnaneckém poměru), v našich právních předpisech je OSVČ definována pozitivním výčtem, který je místy doplněn negativní definicí. Otázkou je účelnost popsaného stavu, který brzdí racionalizaci a provázání daňového, zdravotního a sociálního systému. Současně vytváří prostor pro daňové a pojistné úniky.

V souladu s právními předpisy EU česká legislativa neklade překážky samostatné výdělečné činnosti ze strany cizinců. Podmínkou je znalost jazyka a ve vybraných případech doložení kvalifikace. Pouze u notářů se vyžaduje české občanství.

#### 4. Vývoj struktury OSVČ v rámci ekonomicky aktivního obyvatelstva

Česká republika v současné době vykazuje relativně vysoký podíl OSVČ na zaměstnanosti, a to zhruba 1/5. Vyšších hodnot dosahují pouze středomořské státy a Polsko. Česká úroveň převyšuje průměr starých i nových zemí EU. Je srovnatelná s Rakouskem, Irskem nebo Litvou. Důvodem je patrně kombinace nástrojů

**Tabulka č. 1 » Podíl OSVČ na celkové zaměstnanosti v zemích EU-25 v letech 1993<sup>a)</sup>, 2002 a 2004 (v %)**

Stát	Rok			Průměrná roční změna podílu v procentních bodech <sup>10)</sup>		Relace k průměru EU-25 v procentních bodech
	1993	2002	2004	2004/1993	2004/2002	2004
EU-15						
Řecko	44,5 <sup>1)</sup>	43,0	40,6	-0,4 <sup>5)</sup>	-1,2	24,8
Itálie	26,7	25,5	25,6	-0,1	0,1	9,8
Portugalsko	25,2 <sup>2)</sup>	24,3	24,1	-0,2 <sup>6)</sup>	-0,1	8,3
Rakousko	21,2	20,5	20,0	-0,1	-0,3	4,2
Irsko	20,5 <sup>1)</sup>	17,9	17,6	-0,3 <sup>5)</sup>	-0,1	1,8
Belgie	18,2	16,5	16,2	-0,2	-0,2	0,4
Španělsko	19,2	15,2	14,7	-0,4	-0,3	-1,1
Nizozemsko	15,6	13,5	13,8	-0,2	0,2	-2,0
Velká Británie	13,5	12,0	12,8	-0,1	0,4	-3,0
Finsko	13,8	11,8	11,8	-0,2	0,0	-4,0
Německo	9,7	10,2	10,9	0,1	0,4	-4,9
Francie	11,6	8,8	8,8	-0,3	0,0	-7,0
Dánsko	8,6	6,6	6,3	-0,2	-0,2	-9,5
Lucembursko	8,5	6,9	6,7	-0,2	-0,1	-9,1
Švédsko	5,5	4,9	4,8	-0,1	-0,1	-11,0
EU-10						
Polsko	36,9 <sup>3)</sup>	37,0	28,8	-1,0 <sup>7)</sup>	-4,1 <sup>9)</sup>	13,0
Kypr	25,2 <sup>2)</sup>	22,2	22,6	-0,5 <sup>6)</sup>	0,2	6,8
Česká republika	10,5 <sup>4)</sup>	18,6	18,9	0,8	0,1	3,1
Litva	12,6	20,0	18,5	0,5	-0,8	2,7
Slovinsko	18,9 <sup>1)</sup>	17,6	17,3	-0,2 <sup>5)</sup>	-0,2	1,5
Maďarsko	17,8 <sup>1)</sup>	13,8	14,2	-0,4 <sup>5)</sup>	0,2	-1,6
Lotyšsko	14,9	13,8	13,2	-0,2	-0,3	-2,6
Slovensko	6,3 <sup>4)</sup>	9,1	12,3	0,6 <sup>6)</sup>	1,6	-3,5
Malta	12,6	11,2	11,7	-0,1	0,3	-4,1
Estonsko	8,2	8,1	9,6	0,1	0,8	-6,2
EU-10	16,9 <sup>1)</sup>	14,4	14,8	-0,2 <sup>5)</sup>	0,2	-1,0
EU-25	16,2	15,4	15,8	0,0	0,2	0,0

a) u zemí, u kterých nejsou k dispozici data za rok 1993, je použit jako výchozí jiný uvedený rok: <sup>1)</sup> 1995, <sup>2)</sup> 1999, <sup>3)</sup> 1996, <sup>4)</sup> 1994, <sup>5)</sup> 2004/1995, <sup>6)</sup> 2004/1999, <sup>7)</sup> 2004/1996, <sup>8)</sup> 2004/1994.

<sup>9)</sup> Změna metodiky v Polsku.

<sup>10)</sup> Vzhledem k neúplným datům za rok 1993 a pro vzájemnou porovnatelnost zachycuje tabulka pohyb v průměrných ročních změnách podílu v procentních bodech.

Pramen: Kozelský, T., Vlach, J.: Sebezaměstnaní v Evropské unii. In.: Průša, L. a kol.: Sociálně ekonomické postavení osob samostatně výdělečně činných ve společnosti (sborník analýz sociálně ekonomického postavení osob samostatně výdělečně činných v české společnosti a v zemích Evropské unie), VUPSV, Praha 2006.

hospodářské politiky státu zaměřených na podporu podnikání a rychlou renesanci tohoto sektoru.

Samostatná výdělečná činnost se v průběhu devadesátých let v ČR dynamicky rozvíjela. Od roku 1990 se rychle zvyšoval počet pracujících na vlastní účet, tj. OSVČ bez zaměstnanců (od roku 1993 průměrně ročně o 6,6 %), pomaleji rostl počet zaměstnavatelů se zaměstnanci (průměrně ročně o 4,2 %). Rychle rostl také počet pomáhajících rodinných příslušníků (roční růst o 8,7 %) a živnostníků-cizinců (4,6 %).

Souhrnně to znamená, že OSVČ byly jedinou složkou ekonomicky aktivního obyvatelstva, které zaznamenaly přírůstek zaměstnanosti. Jejich podíl na celkové zaměstnanosti trvale rostl (zatímco v roce 1990 tvořily OSVČ zanedbatelný podíl na zaměstnanosti, v roce 1994 dosáhl podíl OSVČ na zaměstnanosti 10,6 % a v roce 2004 se tento podíl zvýšil na 18,9 %<sup>11</sup>).

Lze předpokládat, že vytlačování pracovní síly z trhu práce, ke kterému došlo po roce 1990, směřovalo spolu se zvýšením počtu nezaměstnaných k přesunu zaměstnanců do sektoru SVČ. V rámci tohoto přesunu však částečně také docházelo k přeměně zaměstnanců na OSVČ, které však mají faktické postavení zaměstnance (tzv. „zaměstnávání podnikatelů“ nebo „švarcsystém“). Podíl samostatné výdělečné činnosti na celkové zaměstnanosti se tak do značné míry zvýšil na vrub závislé činnosti a nestal se zdrojem razantního rozšiřování sféry zaměstnanosti jako celku.

Růst počtu aktivně podnikajících OSVČ vedl k tomu, že se zvyšovala míra podnikání (tj. poměr počtu aktivních OSVČ k počtu obyvatel v produktivním věku či k počtu obyvatel ve věku nad 18 let), a to i přesto, že podíl celového počtu zaměstnaných na počtu obyvatel nad 18 let klesal (míra nezaměstnanosti a neaktivity rostla rychleji). Podíl aktivních OSVČ na obyvatelstvu starším 18 let se zvýšil z 9,3 % v roce 1996 na 10,9 % v roce 2004.

I když číselně vyjádření skutečně aktivních OSVČ na jejich celkovém počtu není snadné, je možné na

základě příslušných propočtů odvodit, že došlo k postupnému poklesu skutečně aktivních OSVČ na jejich celkovém počtu, a to zhruba na jednu polovinu. Z údajů Registru ekonomických subjektů vyplývá, že podíl skutečně aktivních OSVČ na jejich nominálně evidovaném počtu klesl mezi roky 1996–2004 ze zhruba 60 % na 50 %. V tomto pohybu se pravděpodobně promítá zrealnění podmínek podnikání soukromých osob. Rychleji rostl podíl obchodních společností, které jsou zřejmě stabilní podnikatelskou formou. Na vývoj počtu OSVČ včetně právních forem jejich ekonomického zapojení má značný vliv institucionální rámec (platná legislativa, daně, pojištění, rozsah různých povinností nepeněžního charakteru) a jeho stabilita.

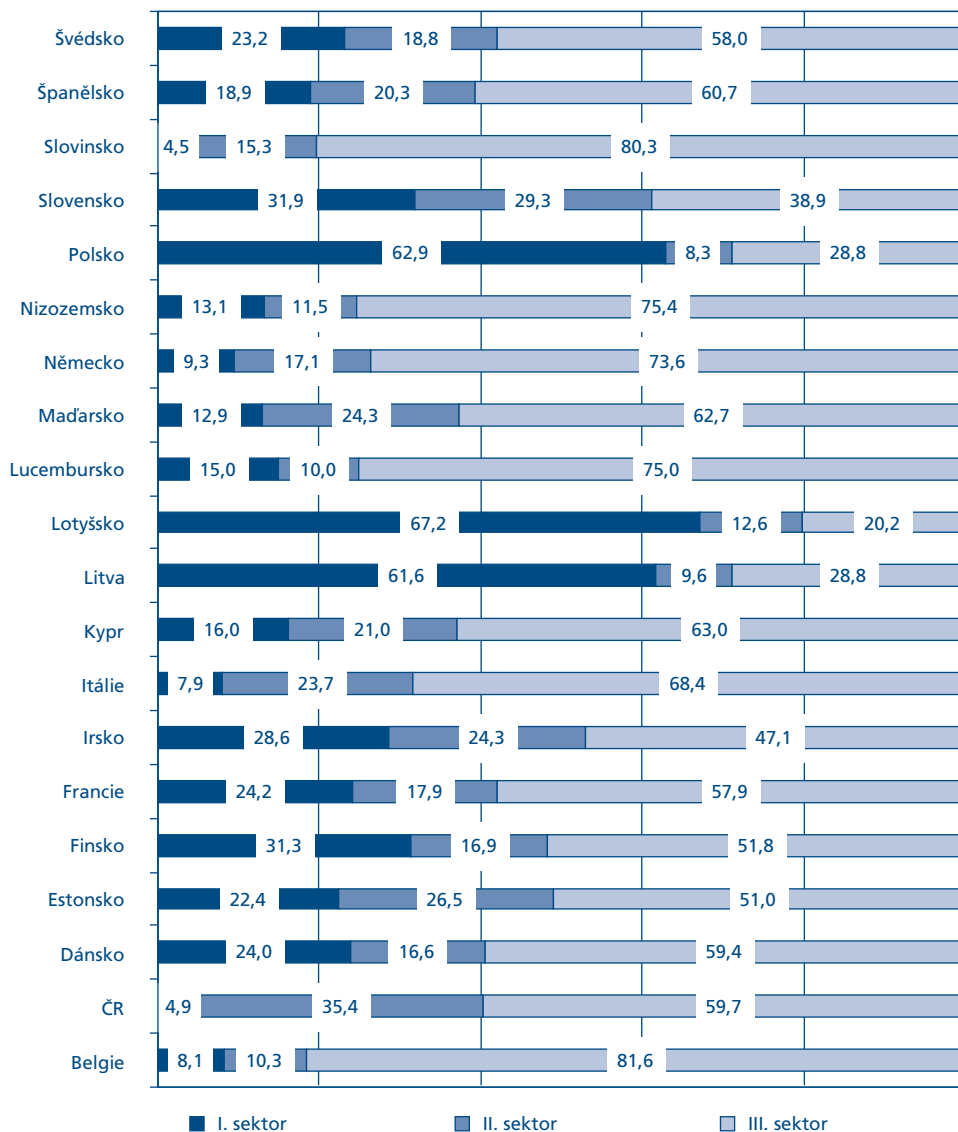
V souladu s tendencemi zjištěnými v mezinárodním měřítku je v odvětvové struktuře v ČR nejvyšší podíl OSVČ ve službách, pro které je typická nižší kapitálová náročnost a převážně jednoduchá práce. Od standardních proporcí členských zemí EU se česká struktura sebezaměstnaných odlišuje relativně vysokým podílem aktivity v odvětvích sekundéru. Český podíl 35 % vysoce vyčnívá nad strukturou ostatních zemí, nejbližší je pouze Slovensko se svým téměř 30% podílem v roce 2004. Těžišťem anomálie je stavebnictví, které se na celkovém počtu OSVČ podílí dokonce 1/5. České úrovni se ve stavebnictví blíží Irsko a podle ČSÚ i Velká Británie<sup>12</sup>. V ostatních státech se uvedené odvětví podílí na sebezaměstnaných přibližně 10 %. Odvětvové činnosti OSVČ odráží nedokončené strukturální změny v české ekonomice, zejména hodnotové. Dalším faktorem je nedostatečná ochrana rovného konkurenčního prostředí vč. trhu práce před „švarcsystémem“. Obdobné vlivy patrně působí i v činnostech, které česká statistika vykazuje v průmyslových odvětvích. Aktivita osob samostatně výdělečně činných v priméru je ve srovnání s vyspělými zeměmi nízká, na celkovém počtu OSVČ se podílely v roce 2005 necelými 5 %. V ostatních zemích se podíl sebezaměstnaných v zemědělství pohybuje v intervalu od 10 % do zhruba 25 %<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Pramen: Eurostat: *National Accounts*, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, září 2006

<sup>12</sup> ČSÚ: *Analýza počtu osob samostatně výdělečně činných, ČSÚ, Praha 2005*

<sup>13</sup> V Polsku, Litvě a Lotyšsku uvedený podíl dosahuje dokonce 2/3. Srovnatelné úrovně s ČR, tj. necelých 5 %, dosahuje pouze Slovinsko.

**Graf č. 2 »** *Struktura sebezaměstnaných podle sektorů národního hospodářství v roce 2005 (v %)*



Poznámka: Pro chybějící data graf neobsahuje Maltu, Portugalsko, Rakousko, Řecko a Velkou Británii. Údaje za Francii, Irsko a Polsko jsou z roku 2004.

Pramen: Kozelský, T., Vlach, J.: Sebezaměstnaní v Evropské unii. In.: Průša, L. a kol.: Sociálně ekonomické postavení osob samostatně výdělečně činných ve společnosti (sborník analýz sociálně ekonomického postavení osob samostatně výdělečně činných v české společnosti a v zemích Evropské unie), VÚPSV, Praha 2006.

## 5. Daňové zatížení příjmů sebezaměstnaných

Ve všech zemích EU ekonomickou aktivitu sebezaměstnaných charakterizuje nižší zdanění (přímé daně a pojistné na sociální a zdravotní zabezpečení) ve srovnání s korporacemi. Daňové výhody osob samostatně výdělečně činných snižují jejich cenu práce i ve srovnání s úplnými náklady práce na zaměstnance.

Ekonomické postavení sebezaměstnaných v EU podporují:

- konstrukce daňového základu a vyměřovacích základů pro sociální a zdravotní pojištění,
- příspěvky státu na část pojištění nebo dávek ze sociálního a zdravotního systému pro zemědělece ve většině západoevropských zemí; v Německu nebo na Kypru se tato podpora týká i řemeslníků.

Fiskální politika eliminuje nižší produktivitu práce a nižší objem kapitálu na straně sebezaměstnaných. Politika nižšího zdanění sebezaměstnaných v zemích EU vytváří prostor pro rozšíření a doplnění nabídky zboží a služeb na národních trzích, pomáhá řešit problémy zaměstnanosti a stabilizuje sociální strukturu společnosti. Nižší zdanění sebezaměstnaných v ČR v rámci transformačního procesu stimulovalo rozvoj jejich aktivit a růst jejich počtu. Tato politika se dodnes projevuje v extrémně nízkém zdanění OSVČ ve srovnání s korporacemi<sup>14</sup>. Výhody vyplývají z konstrukce daňového základu a vyměřovacích základů pro sociální a zdravotní pojištění. Důsledkem je i nižší cena práce sebezaměstnaného ve srovnání se zaměstnancem.

Daňové zatížení příjmů OSVČ v České republice je vysoké u nízkých příjmů, u kterých je povinnost uplatnit minimální základ daně a minimální vyměřovací základ pro výpočet pojistného na sociální zabezpečení a zdravotní pojištění, a to zvláště je-li vykonávána samostatná výdělečná činnost jako činnost hlavní. Zatížení příjmů OSVČ, které jsou na úrovni průměrné mzdy a vyšších mezd, je nižší než u hrubé mzdy.

Rozdíly ve zdanění práce zaměstnanců a OSVČ vedou zaměstnavatele při snaze minimalizovat úplné náklady práce (náhrady zaměstnancům) k nákupu práce OSVČ, neboť šetří nemzdové náklady z titulu pojištění, které je povinen odvést z mezd zaměstnanců.

Propočty VZP, u které je pojištěna většina OSVČ, ukazují na dotaci zdravotní péče OSVČ ze strany zaměstnavatelů a zaměstnanců. Obdobná situace je i v důchodovém zabezpečení. Podle propočtů MPSV současný objem inkasa pojištění OSVČ pokrývá zhruba 1/2 jejich budoucích starobních důchodů<sup>15</sup>. Dopady tohoto stavu na veřejné rozpočty dosud nejsou výrazné, představují však riziko budoucích napětí. Vlastníci a management velkých a středních podniků navíc signalizují nespokojenost s nerovnými podmínkami na trhu v důsledku nižších nákladů OSVČ.

## 6. Příjmové charakteristiky OSVČ

Smíšený důchod udávaný národním účetnictvím jako – statisticky neoddělitelný – souhrn důchodu z podnikání (zisku) a „podnikatelské mzdy“ (důchodu z práce pro vlastní podnik) sebezaměstnaných je příjmovou charakteristikou OSVČ. Objem tohoto agregátu se v delší i kratší retrospektivě v zásadě vyvíjel obdobně jako souhrn běžných peněžních příjmů domácností a jako agregát mezd a platů (v metodice národních účtů).

Úroveň smíšeného důchodu na OSVČ dosahuje více než dvojnásobku průměrného výdělku. V horizontu uplynulých 10 let se však projevuje trend jejich vzájemného přibližování. Relace hrubého smíšeného důchodu na OSVČ a průměrného výdělku se snížila ze 2,96 v roce 1996 na 2,25 v roce 2004.

Hladina hrubé „podnikatelské mzdy“ (část smíšeného důchodu, kterou příjemce použije na krytí osobních potřeb svých a své domácnosti) v roce 1996 převyšovala průměrný výdělek o zhruba 48 % a o přibližně 12 % v roce 2004. Skutečné daňové zatížení

<sup>14</sup> Zdanění jednotky přidané hodnoty vyprodukované OSVČ se v zemích EU pohybuje kolem 70 % úrovně korporací. V ČR však tato relace dosahuje pouhých 55 % a na Slovensku 60 %. Bližší viz Kozelský, T., Vlach, J.: Sebezaměstnaní v Evropské unii. In.: Průša, L. a kol.: Sociálně ekonomické postavení osob samostatně výdělečně činných ve společnosti (sborník analýz sociálně ekonomického postavení osob samostatně výdělečně činných v české společnosti a v zemích Evropské unie), VÚPSV, Praha 2006.

<sup>15</sup> ČSÚ: Analýza počtu osob samostatně výdělečně činných, ČSÚ, Praha 2005

„podnikatelské mzdy“ je však nižší, zejména v přípěvčích na sociální pojištění. Čistá „podnikatelská mzda“ tak byla v roce 1996 o zhruba 65 % vyšší a v roce 2004 o přibližně 24 % vyšší než výdělek ze závislé činnosti.

Část OSVČ má příjmy ze zaměstnaneckého vztahu (tj. kombinuje v různých proporcích podnikání a závislou výdělečnou činnost). Podle Mikrocensu 2002 podíl těchto příjmů z pracovního vztahu představuje v příjmech domácností OSVČ téměř 22 %.

Charakteristiky domácností OSVČ naznačují ve srovnání se zaměstnaneckými domácnostmi vyšší diferenciaci příjmů. Podle Mikrocensu 2002 decilový poměr příjmů na osobu v domácnostech zaměstnanců dosahoval úrovně 3,27 a u sebezaměstnaných 4,41. V 1. decilu je čistý příjem na osobu domácností OSVČ o 17 % nižší než u zaměstnaneckých, v 10. decilu přesahuje zaměstnaneckou hladinu o zhruba 45 %.

**Tabulka č. 2 » Diferenciace čistého měsíčního příjmu domácností na osobu v roce 2002 (v Kč)**

	OSVČ	zaměstnanci	OSVČ/za- městnanci (v %)
1. decil	4 053	4 396	92,2
medián	7 707	7 928	97,2
9. decil	17 889	14 385	124,4
poměr d <sub>j</sub> /d <sub>i</sub>	4,41	3,27	-

Pramen: ČSÚ: Mikrocensus 2002, ČSÚ, Praha 2003; propočít VÚPSV

**Tabulka č. 3 » Polarizace čistých příjmů domácností na osobu v roce 2002**

Čistý příjem na osobu měsíčně	Podíl osob v domácnosti (v %)	
	OSVČ	zaměstnanci
do 3 000 Kč	3,8	0,8
nad 16 000 Kč	15,1	6,9

Pramen: ČSÚ: Mikrocensus 2002, ČSÚ, Praha 2003; propočít VÚPSV

Vysoká četnost v 1. a 10. příjmovém pásmu sebezaměstnaneckých domácností ve srovnání se zaměstnaneckými ukazuje na vysokou polarizaci příjmové struktury, ve které se promítá jejich postavení na trhu.

V příjmové škále se projevuje úspěšnost jednotlivých osob na trhu. V této souvislosti je třeba se zmínit o významu sídla, vyšší příjmy jsou pravděpodobnější ve větších obcích s ohledem na vyšší a pestřejší koupěschopnou poptávku. Podprůměrné příjmy dosahují OSVČ pracující bez zaměstnanců, s nízkou úrovní vzdělání, vykonávající činnosti řemeslného charakteru (popř. obsluhu strojů a práce pomocného charakteru). Vyšší příjmovou úroveň mají domácnosti, v jejichž čele stojí OSVČ se zaměstnanci, vysokoškolaři, vykonávající činnosti vyžadující vysokou odbornost (převážně tzv. svobodná povolání).

## 7. Závěr

Príspevek rekapituluje výsledky výzkumu z let 2005–2006, který rekonoskoval současný rozsah samostatné výdělečné činnosti a její vývoj v 90. letech. Na základě analýzy statistických údajů a právního rámce se pokoušel nalézt základní faktory a souvislosti pohybu sektoru OSVČ.

Hospodářská politika koncipovaná v transformačním procesu se zaměřila na negaci vysokého stupně etatizace ekonomiky (i v rámci sovětského bloku). Formulace a uplatnění motivačních nástrojů pro rozvoj soukromého sektoru se projeví po roce 2000 v rozsahu a struktuře samostatné výdělečné činnosti, které se vymykají standardům a vztahům v tradičních tržních evropských ekonomikách.

Výhodný právní a fiskální rámec vytvořil podmínky ke zneužití obchodních a pracovních vztahů pro přenesení rizik podnikání z ekonomicky silnějších firem na sebezaměstnané, v mnoha případech na bývalé zaměstnance. O vyčerpání rezerv extenzivního vývoje v této oblasti svědčí postupné sblížení úrovně příjmů na osobu v domácnostech sebezaměstnaných a zaměstnanců, které se projevuje v horizontu posledních 10 let.

Vysoký podíl osob samostatně výdělečně činných na zaměstnanosti a disproporce v jejich struktuře ve srovnání s ostatními členskými zeměmi signalizují neukončenost restrukturalizace české ekonomiky a zaměstnanosti. Fiskální politika při zatím neharmonizovaných hodnotových vztazích pokračuje ve směru podpory drobného podnikání a selekce daňo-

vé zátěže na jednotlivé skupiny ekonomicky aktivního obyvatelstva. V podmínkách postupně se stabilizující tržní ekonomiky tak vzniká prostor pro nerovné postavení ekonomických subjektů na trhu zboží a služeb s preferencí osob samostatně výdělečně činných. Na jedné straně na tento fakt upozorňují zejména velké korporace, na druhé straně se však střední a velké podniky v zájmu momentálního snížení nákladů a omezení podnikatelských rizik orientují na subdodávky zboží a služeb od malých podniků a osob samostatně výdělečně činných. Podpora osob samostatně výdělečně činných by se měla omezit na

řešení problémů a cílů zaměstnanosti a sociální politiky, při respektování mechanismů utváření ceny práce.

Oblast samostatné výdělečné činnosti nebyla v minulých letech systematicky sledována a kriticky analyzována. Výzkum provedený v uplynulých dvou letech se musel na bázi statistických dat a vývoje právního rámce vypořádat s rozdílností a metodologickou nesrovnatelností údajů a s tendencí jejich interpretace. Z uvedeného stručného výčtu vyplývá řada dalších otázek. Diferenciace a polarizace příjmů OSVČ naznačuje budoucí riziková místa a zdroje sociálního napětí.



## LITERATURA A PRAMENY

1. Bruthansová, D., Kotýnková, M.: *Osoby samostatně výdělečně činné - významná součást ekonomické-ho života společnosti*. In: Právo a společnost, 2006
2. ČSÚ: *Analýza počtu osob samostatně výdělečně činných*. ČSÚ, Praha 2005
3. ČSÚ: *Mikrocensus 2002 (Příjmy hospodařících domácností)*. ČSÚ, Praha 2003
4. ČSÚ: *Národní účty*. <http://www.czso.cz>, 2006
5. ČSÚ: *Retrospektivní údaje statistiky rodinných účtů za období 1989-2003*. ČSÚ, Praha 2005
6. ČSÚ: *Sociální situace domácností v roce 2001 (údaje za hospodařící domácnosti)*. ČSÚ, Praha 2003
7. ČSÚ: *Statistické ročenky 2002-2005*. ČSÚ, Praha 2003-2006
8. ČSÚ: *Trh práce 1993-2004*. ČSÚ, Praha 2005
9. ČSÚ: *Trh práce 1993-2005*. ČSÚ, Praha 2006
10. ČSÚ: *Zaměstnanost a nezaměstnanost v ČR podle výsledků výběrového šetření pracovních sil - roční průměry za rok 2005*. ČSÚ, Praha 2006
11. Eurostat: *Economy and Finance - National Accounts*. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>
12. Eurostat: *Labour Force Survey*. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>
13. Eurostat: *Structure of Earnings Survey 2002*. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, 2005
14. Evropská komise: *MISSOC, Social Protection in the 25 Member States of the European Union, in the European Economic Area and in Switzerland - Situation on 1 January 2005, Annex - Social Protection of the Self-employed*. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/missoc/missoc5\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/missoc5_en.pdf)
15. ILO: *Promotion of Self-employment*. ILO, Ženeva 1990
16. Kroupa, A., Mácha, M. a kol.: *Zpráva o lidském rozvoji 1999*. VÚPSV, Praha 1999
17. Kux, J. a kol.: *Vývoj hlavních ekonomických a sociálních ukazatelů České republiky 1990-2005*. VÚPSV, Praha 2006
18. MPSV: *Pojistněmatematická zpráva o sociálním pojištění*. MPSV, Praha 2004
19. MPSV: *Vývoj vybraných ukazatelů životní úrovně v České republice v letech 1993-2005*. MPSV, Praha 2006
20. OECD: *Revenue Statistics 1965-2004*. OECD 2005
21. Průša, L. a kol.: *Sociálně ekonomické postavení osob samostatně výdělečně činných ve společnosti (sborník analýz sociálně ekonomického postavení osob samostatně výdělečně činných v české společnosti a v zemích Evropské unie)*. VÚPSV, Praha 2006, ISBN 80-87007-33-6

## ANOTACE

Příspěvek rekapituluje výsledky výzkumu v letech 2005-2006, který rekognoskoval současný rozsah samostatné výdělečné činnosti v České republice a vývoj v 90. letech. Na základě analýzy statistických údajů a právního rámce se pokoušel nalézt základní faktory a souvislosti pohybu sektoru OSVČ. Z uvedeného stručného výčtu vyplývá řada dalších otázek. Diferenciace a polarizace příjmů OSVČ naznačuje budoucí riziková místa a zdroje sociálního napětí.

## KLÍČOVÁ SLOVA

osoba samostatně výdělečně činná, sebezaměstnaný, zaměstnanec, domácnost, příjem, smíšený důchod, daně, pojištění

## JEL KLASIFIKACE

L00, L10, L11



# Právo Evropské unie a národní zájmy České republiky

► Mgr. Ing. Petr Wawrosz » NEWTON College, a. s.<sup>1</sup>

- \* Česká republika je již téměř tři roky členským státem Evropské unie (EU). Jednou z nejdůležitějších podmínek samotné možnosti stát se členem této organizace a podmínkou vlastního setrvání je přijetí práva EU. Chceme-li zkoumat národní zájmy České republiky, chceme-li nalézat odpověď na otázku, zda vstupem do EU dochází k oslabování, nebo posilování národních zájmů, nutně musíme zkoumat i právo EU.

Nejedná se přitom o nějakou pouhou akademickou otázku. Mezi odbornou i laickou veřejností se kupř. vedou diskuse, zda struktura práva EU, jednotlivé právní normy přispívají ke zvyšování konkurenceschopnosti členských zemí, nebo zda naopak tuto konkurenceschopnost narušují. Vzhledem k tomu, že evropské právo podstatným způsobem ovlivňuje životy fyzických i právnických osob, se nejedná o okrajovou otázku. Historie zná dostatek případů, kdy nevhodné právní normy dokázaly blokovat konkurenceschopnost osob, na které se normy vztahovaly, ekonomický růst zemí, ve kterých normy platily. Krajní, ale svým způsobem typický příklad jsou normy socialistického práva, které neumožňovaly soukromé podnikání občanů, preferovaly společenské vlastnictví před soukromým apod. Důsledkem existence těchto norem bylo, že lidé nebyli zainteresováni na výsledcích svých aktivit, věděli, že pokud dosáhnou nějakého úspěchu, může si snadno tento úspěch přivlastnit jiná osoba apod., což destimulovalo jejich aktivitu.

Jakkoliv socialistické právo bylo jednoznačným produktem společenského uspořádání, ve kterém vzniklo i působilo, i v zemích s tržní ekonomikou mohou existující právní normy významným způsobem ovlivňovat konkurenceschopnost, ekonomický

růst a další ukazatele. Pokud kupř. právní normy nebudou jednoznačně řešit vztahy mezi vlastníky, pokud nebudou upravovat základní typy smluv, ke kterým může v podnikání docházet, budou se zvyšovat náklady podnikatelských subjektů na uzavírání a dodržování kontraktů (v ekonomické terminologii transakční náklady), takže prostředky vynaložené na tyto náklady nebude možné vynaložit jiným způsobem – např. investovat, což bude oslabovat konkurenceschopnost i ekonomický růst. Absence právní úpravy rovněž povede k většímu riziku, respektive nejistotě, tedy faktorům, které významným způsobem ovlivňují ekonomické či investiční rozhodování a působí na konkurenceschopnost. Pokud právní normy budou omezovat vstup do odvětví a budou způsobovat monopolistickou či oligopolní strukturu řady odvětví, rovněž nebudou napomáhat konkurenceschopnosti a mohou způsobovat technologickou, inovační a koneckonců i ekonomickou zaostalost. V podobných případech by se dalo pokračovat.

Tyto příklady platí pro každé platné právo, tedy i pro právo EU. Otázka, zda je toto právo v souladu s národními zájmy ČR, je otázkou legitimní a logickou. V dalším textu se na ni pokusíme odpovědět.

## 1. Historický přehled

Na úvod je nutno stručně připomenout základní strukturu práva EU. K tomu, aby tato struktura byla pochopitelná, je však zapotřebí začít historickým vývojem. Z hlediska své vlastní existence začíná historie práva EU rokem 1951, kdy byla šesti evropskými státy (Belgie, Francie, Itálie, Lucembursko, Nizozemsko a Spolková republika Německo) podepsána tzv. →

<sup>1</sup> Článek byl zpracován v rámci projektu Národního programu výzkumu II č. 2D06028 „Hodnocení postavení České republiky a její schopnosti rozpoznávat a prosazovat vlastní zájmy v evropské a světové ekonomice“.

→ Pařížská smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO), jež vstoupila v platnost 27. července 1952. Hlavními cíli ESUO bylo přispívat k ekonomickému rozvoji, růstu zaměstnanosti a životní úrovně členských států a racionalizaci výroby, a to skrze společný trh, na němž by neplatila žádná diskriminační omezení jednotlivých států. Další významnou rolí, pochopitelnou vzhledem k poválečným souvislostem, byla kontrola průmyslových odvětví (zejména německých), která byla v té době nejvýznamnějším sektorem pro válečné hospodářství. Platnost této smlouvy byla omezena na 50 let.

Smlouva o založení ESUO byla smlouvou, ve které se členské státy vzdaly některých svých pravomocí a přenesly je na mezinárodní organizaci, konkrétně na ESUO. Smlouvou zároveň byly vytvořeny orgány, které mohly těmito pravomocemi disponovat a které tak mohly vydávat normy právní povahy, přičemž tyto normy mohly ukládat povinnosti osobám (fyzickým i právnickým) v členských zemích. Tento princip přenesení pravomocí a zároveň stanovení nadřazenosti norem příslušného společenství nad domácími právními řádem členského státu příslušné smlouvy byl dále rozvinut.

ESUO se omezovalo na spolupráci sice důležitých, ale pouze dílčích odvětví průmyslu. V ostatních oblastech v 50. letech nadále existovaly bariéry obchodu a spolupráce, zejména v podobě cel, kvantitativních a kvalitativních omezení dovozu a vývozu zboží. K tomu, aby byly odstraněny, rozhodlo se výše uvedených šest zemí uzavřít další dvě smlouvy, konkrétně Smlouvu o založení Evropského hospodářského společenství (EHS) a Smlouvu o založení Evropského společenství pro atomovou energii (ESAE, též Euratom). Obě smlouvy byly šesti státy zúčastněnými na ESUO podepsány 25. března 1957 a v platnost vstoupily 1. ledna 1958.

Smlouva o založení EHS se ihned stala, v důsledku rozsahu otázek, které upravovala, nejdůležitější smlouvou. Základním úkolem EHS bylo podporovat vytvoření společného trhu a přispívat k rozvoji ekonomického života a stálému hospodářskému růstu skrze postupné sblížení hospodářské politiky členských států. V počátku se EHS zaměřilo na vytvoření jednotného celního sazebníku vůči třetím zemím

a odstranění kvalitativních i kvantitativních překážek obchodu. K úplnému vytvoření celní unie přitom došlo v roce 1968. ESAE, jak již z jeho názvu vyplývá, je platforma pro jadernou energetiku, podporu atomového výzkumu, zvýšení bezpečnosti jaderných zařízení a především nadnárodní kontrolu zacházení se štěpným materiálem v souvislosti s podporou mírového využívání atomové energie.

Vzhledem ke shodné členské základně všech tří společenství, jakož i v podstatě obdobnému základnímu účelu, kterým byly společný trh a vzájemná spolupráce na nadnárodní úrovni, začala být tři formálně samostatná společenství vnímána jako určitý vzájemně se doplňující celek, pro nějž se vžil výraz evropská společenství.

Každé ze společenství mělo nejprve své vlastní orgány, které disponovaly příslušnými pravomocemi. Protože tyto pravomoci byly více méně podobné, existovala zde zbytečná triplicita. V polovině 60. let tak došlo ke sloučeních těch orgánů, které v rámci jednotlivých smluv měly podobné postavení a pravomoci, do jednoho.

K prvnímu rozšíření evropských společenství došlo v roce 1973, kdy se členy jednotlivých společenství staly Dánsko, Irsko a Spojené království Velké Británie a Severního Irska. V průběhu 70. let byly rovněž přijaty členskými státy některé doplňky ke smlouvám, které se týkaly například rozpočtů jednotlivých společenství, či zřídily další jejich orgány. Integraci ale v té době výrazně ohrožovaly potíže, kterým jednotlivé země musely čelit, například zvýšení cen surovin v důsledku ropných šoků apod. Navíc se ukazovalo, že i přes zákaz cel, kvalitativních a kvantitativních omezení v obchodu mezi členskými státy stále existuje řada překážek, které brání volnému pohybu zboží – ať už se jedná o bezpečnostní standardy, hygienické předpisy, odlišné metody zdanění apod. Dále začínalo být zřejmé, že pouhý volný pohyb zboží není dostatečný a že musí být doprovázen i volným pohybem služeb, kapitálu a osob – v praxi se potvrdilo, že bez volného pohybu ostatních složek je často obtížné realizovat samotný volný pohyb zboží.

V roce 1985 byl proto přijat tzv. Jednotný evropský akt, který novelizoval texty jednotlivých smluv, zejména text Smlouvy o založení EHS, tak, aby do

roku 1992 byl na území evropských společenství volný pohyb zboží, služeb, osob a kapitálu možný. K dosažení cíle bylo nutno harmonizovat právní normy členských států právě zejména v otázce bezpečnostních standardů, požadavků na výrobky, hygienických předpisů, ochrany spotřebitele apod. Orgány evropských společenství tak získaly další pravomoci, včetně rozšíření oprávnění vydávat normy evropského práva, které mají přednost před právním řádem členských zemí.

Ještě je nutno zmínit, že v roce 1981 se evropská společenství rozrostla o Řecko a v roce 1986 o Španělsko a Portugalsko.

Přelom osmdesátých a devadesátých let byl významně poznamenán společenskými a politickými změnami v zemích střední a východní Evropy, jakož i vztahy Společenství k nim. Nové politické reprezentace zemí bývalého socialistického tábora považovaly vstup do evropských společenství za jeden ze základních cílů společenské proměny a první asociální dohody se zeměmi střední a východní Evropy – Polskem, Maďarskem a ČSFR – byly podepsány 16. prosince 1991. V roce 1990 byla v Paříži podepsána smlouva o založení Evropské banky pro obnovu a rozvoj (EBRD), která měla poskytovat finanční podporu zemím střední a východní Evropy. Docházelo ale i k dalšímu prohlubování samotné evropské integrace – v prosinci 1990 byly v Římě zahájeny dvě mezivládní konference, jejichž cílem bylo podruhé podstatně revidovat dosavadní zakládající smlouvy. Hlavním úkolem první konference bylo vytvoření smluvního rámce pro vytvoření hospodářské a měnové unie členských zemí Společenství, která se stala jedním z nejvýznamnějších integračních projektů vůbec. Druhá konference se, pod vlivem politických změn konce osmdesátých let i nových výzev a rizik konce tisíciletí, věnovala vytvoření rámce pro užší politickou spolupráci v oblasti zahraniční politiky, justice a vnitřní bezpečnosti. Roční jednání vyvrcholilo v Maastrichtu ve dnech 9. a 10. prosince 1991, kde hlavy států a vlád členských zemí přijaly návrh Smlouvy o Evropské unii, který byl následně slavnostně podepsán 7. února 1992 rovněž v Maastrichtu.

Smlouva o Evropské unii je významná zejména tím, že rozšířila dosavadní oblast spolupráce, která se

orientovala zejména na ekonomické, respektive s ekonomikou spojené otázky, o spolupráci v oblasti společné bezpečnostní a zahraniční politiky a v oblasti justice a vnitra. Smlouvou o Evropské unii však nevznikla (zdůrazňujeme ještě jednou nevznikla) nová mezinárodní organizace. Evropská unie tak zatím nemá právní subjektivitu, nemůže být sama účastníkem smluvních vztahů atd.

Smlouva o Evropské unii novelizovala řadu ustanovení Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství (přičemž toto společenství bylo zároveň přejmenováno na Evropské společenství, takže současný název smlouvy je Smlouva o založení Evropského společenství), Smlouvy o založení ESUO a Smlouvy o založení ESAE. Dále pak smlouva obsahovala hlavy o spolupráci již ve zmíněných oblastech společné zahraniční a bezpečnostní politiky a v oblasti justice a vnitra. V literatuře zabývající se problematikou Evropské unie se tak začalo psát, že EU je postavena na třech pilířích, z nichž první tvoří dosavadní evropská společenství, druhý společná zahraniční a bezpečnostní politika a třetí spolupráce v oblasti justice a vnitra.

Novelizace Smlouvy o založení Evropského společenství provedená Smlouvou o Evropské unii se mimo jiné týkala hospodářské a měnové integrace a vzniku Hospodářské a měnové unie. První fáze přechodu k Hospodářské a měnové unii (HMU) byla zahájena zpětně již 1. července 1990 odstraněním všech překážek pohybu kapitálu mezi členskými státy.

Počátkem roku 1994 započala druhá fáze vzniku HMU – byl vytvořen Evropský měnový institut, jehož úkoly byly především posílení spolupráce ústředních bank členských států, koordinace měnových politik a příprava vzniku Evropského systému centrálních bank – tento systém funguje od roku 1999. Na madridském zasedání Evropské rady v prosinci 1995 bylo rozhodnuto o zavedení jednotné měny euro k 1. lednu 1999. K přijetí eura bylo zapotřebí splnit řadu přísných podmínek, které byly formulovány v tzv. mastrichtských kritériích – týkaly se mj. velikosti deficitu veřejných financí, velikosti veřejného dluhu apod. Ne všechny členské státy byly schopny tyto podmínky splnit, jiné se potom vědomě rozhodly euro zatím

- nepřijmout (zejména velká Británie). Euro proto nejprve nahradilo národní měny 11 členských států (z tehdejších 15), konkrétně Francie, Německo, Belgie, Nizozemsko, Lucembursko, Itálie, Irsko, Španělsko, Portugalsko, Finsko a Rakousko.

V letech 1999–2001 existovalo euro pouze v bezhotovostní podobě, kdy v hotovostní podobě na území jednotlivých členských států stále ještě obíhaly národní bankovky a mince, tyto národní bankovky a mince však byly s eurem svázané pevným poměrem. Jinými slovy, pokud probíhala nějaká platba, byla denominována v euru, v hotovostní podobě však tato platba proběhla v poměru určeném mezi příslušnou národní měnou a eurem. Od roku 2002 však byly i bankovky a mince jednotlivých členských zemí nahrazeny bankovkami a mincemi denominovanými v euru. Eurozóna, jak se nazývají země, které používají euro, v současné době vedle výše zmíněných 11 zemí ještě tvoří Řecko a Slovinsko.

V roce 1995 se EU rozšířila o Rakousko, Finsko a Švédsko – počet členských států tak dosáhl 15. V polovině devadesátých se přitom zdálo, že Evropská unie jde v integraci správným směrem, a proto byly na doporučení odborníků zahájeny práce na přípravě změn, jež měly přinést pružnější přizpůsobování se změněným mezinárodním a ekonomickým podmínkám, zvýšení efektivnosti jednotlivých institucí EU, přiblížení evropských společenství jeho občanům, systém umožňující jak rozšiřování Unie východním a jižním směrem, tak prohlubování integrace za účasti jen některých států bez ohrožení soudržnosti zemí evropských společenství. Tyto otázky se staly předmětem jednání konference, zahájené v roce 1996 v Turíně a ukončené o rok později návrhem tzv. Amsterodamské smlouvy, jež revidovala Smlouvu o EU i Smlouvu o založení Evropského společenství, Smlouvu o založení ESUO a Smlouvu o založení ESAE. Amsterodamská smlouva vstoupila v platnost 1. května 1999.

Poměrně záhy, na přelomu 20. a 21. století, se ale ukázalo, že zvláště v souvislosti s rozšířením EU o další kandidátské země bude nutno vyřešit řadu základních otázek, aby integrace těchto zemí do EU mohla proběhnout. Rovněž tak bylo potřeba reagovat na skutečnost, že platnost smlouvy o založení ESUO

byla omezena na 50 let a měla tedy vypršet v roce 2002. Zdálo se přitom zbytečné, aby platnost dané smlouvy byla prodlužována, protože většina otázek, které řešila smlouva o založení ESUO, mohla být řešena Smlouvou o založení Evropského společenství. Při řešení v tomto odstavci zmíněných problémů se postupovalo dvěma způsoby. Tyto procesy běžely po jistou dobu paralelně:

- První proces spočíval v další revizi, respektive novelizaci Smlouvy o založení Evropského společenství a Smlouvy o Evropské unii, který v praxi vyústil v podpis tzv. Smlouvy z Nice – smlouva byla podepsána v únoru 2001, přičemž v platnost vstoupila v únoru 2003. Ještě jednou zdůrazňeme, že Smlouva z Nice mj. řešila zánik smlouvy zakládající ESUO a převod problematiky řešené touto smlouvou na Evropské společenství.
- Druhý proces spočíval v přístupových rozhovorech s jednotlivými kandidátskými zeměmi (Česká republika, Slovensko, Polsko, Maďarsko, Estonsko, Lotyšsko, Litva, Slovinsko, Malta a Kypr), které vyústily v přípravu a podpis smluv o přistoupení těchto členských zemí – k přistoupení došlo k 1. květnu 2004. Protože dané smlouvy o přistoupení upravují některé otázky, které jsou rovněž řešeny ve Smlouvě o založení Evropského společenství, respektive ve Smlouvě o Evropské unii (např. počet poslanců Evropského parlamentu), logicky platí pozdější právní úprava – ostatně to smlouvy o přistoupení konstatují a tyto smlouvy o přistoupení rovněž musíme pokládat za součást práva EU.

Souběžně s druhým procesem se od poloviny roku 2002 rozeběhl další proces – proces přijímání Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu. Cílem bylo nahradit dosavadní poněkud nepřehledný a složitý systém zakladatelských právních dokumentů novým textem, kterým se právě měla stát Smlouva o Ústavě pro Evropu. Tato smlouva byla podepsána na podzim roku 2004. K tomu, aby vstoupila v platnost, musela být smlouva ratifikována ve všech členských zemích. V roce 2005 však byla Smlouva o Ústavě pro Evropu odmítnuta lidovými referendy v Nizozemsku a ve Francii. Ačkoliv i po tomto odmítnutí některé další země Smlouvu o Ústavě pro Evropu přijaly, v roce

2006 byl proces přijímání Ústavy fakticky zastaven. V současné době probíhají diskuse, zda bude proces ratifikace obnoven, zda Smlouva o Ústavě pro Evropu bude přepracována apod., výsledek těchto diskusí ale není znám. V dalším textu se proto budeme věnovat pouze platnému právu EU.

## 2. Systém práva EU

### 2.1 Základní přehled

Tak jak se postupně vyvíjela evropská integrace, uzavíraly a měnily jednotlivé smlouvy, měnilo se i právo evropských společenství a Evropské unie.

V současné době patří k základním právním dokumentům upravujícím toto uspořádání:

- Smlouva o založení Evropského společenství včetně protokolů k této smlouvě (k těm nejdůležitějším patří Protokol o Statutu Evropského systému centrálních bank, Protokol o postupu při nadměrném schodku, Protokol o používání subsidiarity a porcionalit),
- Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii (ESAE, též Euratom),
- Smlouva o Evropské unii (ve znění Smlouvy z Nice) včetně protokolů k této smlouvě (k těm nejdůležitějším patří Protokol o převzetí Schengenského systému do rámce EU),
- Smlouvy o přistoupení zemí, které přistoupily k 1. květnu 2004 (již zmíněné Česko, Slovensko, Polsko, Maďarsko, Estonsko, Lotyšsko, Litva, Slovinsko, Malta a Kypr) a Smlouvy o přistoupení zemí, které přistoupily k 1. lednu 2007 (Bulharsko a Rumunsko).

Lze přitom konstatovat, že Smlouvou o Evropské unii byla konstituována Evropská unie jako funkční kategorie schopná dalšího vývoje a jako „mezinárodní organizace bez mezinárodní právní subjektivity“. EU je znázorňována výše zmíněným systémem tří pilířů – připomeňme, že první tvoří evropská společenství, druhý obsahuje společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a třetí policejní a justiční spolupráci členských států v trestních věcech. V literatuře se často uvádí, že na těchto pilířích stojí jakýsi chrám EU. Tímto chrámem lze v současné době rozumět:

- ustanovení hlavy I. Smlouvy o EU, která definuje cíle EU, konstatuje, na čem je EU založena (zásady demokracie, svobody, právního státu a respektování lidských práv a základních svobod), zabývá se sankcemi proti smluvní straně, která porušuje cíle a zásady;
- ustanovení hlavy VII. Smlouvy o EU, která se zabývá problematikou užší spolupráce některých členských států evropských společenství;
- ustanovení hlavy VIII. Smlouvy o EU, jež obsahuje závěrečná ustanovení;
- některé protokoly ke Smlouvě o EU.

Pod pojmem právo EU, respektive pod jeho často užívaným synonymem unijní právo tak lze rozumět veškeré právní normy, které zahrnují problematiku EU, tedy které zahrnují první, druhý i třetí pilíř EU a chrám EU. Unijní právo lze dělit podle řady hledisek, nejhodnější rozdělení je podle hlediska, které oblasti se týká, tedy zda se týká některého z pilířů EU nebo tzv. chrámu EU. Pro právo, jež se týká prvního pilíře EU, se vžil název komunitární právo (z francouzského *acquis communautaire*). Komunitární právo chápeme jako soubor právních norem zaměřených na vznik a fungování členských států evropských společenství, jakož i Hospodářské a měnové unie. Komunitární právo je z řady důvodů (které budou za chvíli rozebrány) nejobsáhlejší a rovněž nejvýznamnější složkou unijního práva.

### 2.2 Komunitární právo, právo prvního pilíře EU

#### 2.2.1 Podstata komunitárního práva

Komunitární právo lze rozdělit na:

- primární právo, kam patří zakládající smlouvy jednotlivých evropských společenství, tedy Smlouva o založení Evropského společenství (ES), Smlouva o založení ESAE a protokoly k těmto smlouvám (např. Protokol o statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky) a přístupové smlouvy se zeměmi, které přistoupily v květnu 2004 a v lednu 2007;
- sekundární právo, kam lze zařadit právní normy vydávané výkonnými orgány evropských společenství (zejména orgány Evropského společen-

ství) a rozhodnutí soudních orgánů evropských společenství (v praxi Soudního dvora a Soudu prvního stupně).

Pro komunitární právo jednoznačně platí, že v jeho primárních dokumentech se členské státy evropských společenství rozhodly přenést část svých pravomocí na mezinárodní organizace – jednotlivá evropská společenství – a že ustanovily orgány, které těmito pravomocemi mohou disponovat. V důsledku tohoto přenesení se členské státy musí zdržet jakéhokoliv jednání, které by bylo v rozporu s jednáním společenství, pokud konkrétní společenství (např. Evropské společenství) jedná v rámci delegované pravomoci. Členské státy mohou jednat jako suveréni pouze v oblastech, kde nepřenesly své pravomoci na některé z evropských společenství. Je třeba zmínit, že přenesení pravomocí se stalo bezpodmínečné a na časově neomezenou dobu. Zatím však nedošlo k takovému přenesení pravomocí, aby se kterékoliv z evropských společenství stalo suverénním státem.

Pro Českou republiku konkrétně přenesení pravomoci znamenalo, že okamžikem, kdy se stala smluvní stranou Smlouvy o EU, přenesla ČR některé své pravomoci na jednotlivá společenství a jejich orgány, které tak mohou vydávat právní normy, které se přímo dotýkají jednotlivých tuzemských (fyzických i právnických) osob. Zároveň 1. května 2004 nabýly na našem území účinnosti ty právní normy jednotlivých společenství, které byly v daném okamžiku platné (na území dosavadních členských států), respektive které se staly platné po tomto datu. Od 1. května 2004 tuzemské osoby mohou ustanovení těchto norem využívat, čili mohou realizovat svá práva i povinnosti, které jim z jednotlivých ustanovení norem komunitárního práva plynou (kromě výjimek, jež stanoví text Smlouvy o přistoupení ČR k EU).

Pro přenesení pravomocí platí, že v některých případech bylo přenesení úplné. Členské státy v těchto oblastech nejsou oprávněny samostatně vystupovat, vše řeší a rozhodují komunitární orgány. Rozsah výlučné pravomoci se postupem doby měnil, obecně lze konstatovat, že v případě nejdůležitější smlouvy prvního pilíře – Smlouvy o založení ES (SES) – lze do výlučné pravomoci ES zahrnout následující oblasti:

- čtyři základní svobody vnitřního trhu (tj. volný pohyb zboží, služeb, osob a kapitálu),
- společnou obchodní politiku,
- pravidla pro hospodářskou soutěž na komunitární úrovni,
- společnou organizaci zemědělských trhů,
- udržení rybolovných zdrojů,
- hlavní prvky společné dopravní politiky.

V ostatních oblastech (například ochrany spotřebitele) došlo k částečnému přenesení pravomocí. Pokud však v oblasti, kde došlo k částečnému přenesení pravomocí, společenství upraví danou oblast určitým způsobem, nemohou členské státy vydávat právní akty v rozporu s touto legislativou (tzv. prekluze pravomocí). I v případě, kdy ES v nějaké oblasti vůbec nevykonává své pravomoci, nesmí členské státy činit taková opatření, která by mohla ohrozit uskutečnění cílů Smlouvy. Cíle ES jsou vymezeny článkem 2 SES, který je dále rozvinut dalšími články části první SES. Cíle ESAE jsou vymezeny v článku 2 Smlouvy o založení ESAE.

Obecně pak platí, že mají-li orgány společenství vydat právní akt (normu), musí k tomu mít příslušnou pravomoc. Pokud by daný orgán příslušnou pravomoc překročil, nebo by dokonce jednal mimo ni, nejednalo by se o platný právní akt, který by mohl být zrušen na základě žaloby o neplatnost.

V případě SES článek 5 SES konstatuje, že ES jedná v mezích pravomocí svěřených mu touto smlouvou a cílů v ní stanovených. Tento článek dále rovněž konstatuje, že v oblastech, které nespádají do jeho výlučné působnosti (tj. Společenství v nich má pouze částečnou pravomoc), vyvíjí ES činnost v souladu se zásadou subsidiarity jen tehdy a potud, pokud cíle navrhované činnosti nemohou být uspokojivě dosaženy členskými státy a mohou být z důvodů rozsahu či účinků navrhované činnosti lépe dosaženy Společenstvím (tzv. princip subsidiarity). Princip subsidiarity byl podrobněji vymezen protokolem o zásadách subsidiarity a proporcionality. Vodička pro použití jsou následující:

- posuzovaná záležitost má mezinárodní aspekty, které nemohou být uspokojivě upraveny činností států;

- samotná činnost členských států nebo nečinnost ES by byly v rozporu s požadavky smluv (potřeba napravit narušení soutěže nebo vyvarovat se zastřeného omezování obchodu) nebo by jinak významně poškodily zájmy členských států;
- činnost na úrovni společenství přináší jasné výhody z důvodu svého rozměru nebo účinku ve srovnání s činností na úrovni členských států.

Jinými slovy, v oblastech, kde má ES částečnou pravomoc, by předpisy ES měly být vydávány, pokud vyhovují výše uvedeným kritériím. Protokol přitom jednoznačně doporučuje v případech částečné pravomoci používat směrnice, respektive rámcové směrnice. Orgány ES, zejména Komise by přitom měly vysvětlovat, proč se rozhodly pro uplatnění své pravomoci.

Taxativní výčet výlučných pravomocí má své nevýhody. Základní spočívá v tom, že nedovoluje ES zasáhnout v případech, kde by to bylo účelné, kde však ES nemá odpovídající pravomoci. Jednou cestou je novelizovat ustanovení příslušné smlouvy a pravomoci ES přiznat, tento způsob však je obvykle velmi náročný. ES se tento problém rozhodlo řešit jinak – v článku 308 SES se konstatuje, že „ukáže-li se, že ES musí něco učinit k dosažení některého ze svých cílů a smlouva o SES mu k tomu nedává dostatečné pravomoci, učiní Rada na návrh Komise po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně vhodná opatření“.

### 2.2.2 Detailnější členění sekundárního komunitárního práva

Jednotlivé zakládající smlouvy evropských společenství dovolují orgánům společenství vydávat následující právní normy:

- v případě ES – nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska;
- v případě ESAE – nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska.

Vzhledem ke svému významu se budeme zabývat zejména právními normami vydávanými na základě SES, právní normy vydávané na základě ustanovení Smlouvy o založení Euroatomu rozebereme pouze stručně.

### Problematika SES

Povaha jednotlivých norem je v případě SES rozebrána v článku 249.

- **Nařízení** – článek 249 SES konstatuje, že „nařízení má obecnou platnost. Je závazné po všech stránkách a platí přímo v každém členském státě.“ Nařízení bychom tak mohli označit za evropský zákon. Všechny orgány členského státu, správní úřady i soudy jsou povinny nařízení aplikovat. Členský stát nemůže, i kdyby chtěl, zabránit platnosti nařízení uvnitř svého právního řádu. Nařízení vytlačuje veškeré vnitrostátní právo, které je s ním v rozporu. Judikatura Evropského soudního dvora přitom konstatovala, že nařízení neztrácí svoji obecnou závaznost tím, že právní subjekty, pro které v určitém období platí, lze určit podle počtu nebo lze dokonce zjistit jejich totožnost, pokud platí, že toto řešení vyplývá z takového právního aktu, který obecně objektivně popisuje právní a skutkové okolnosti. Nařízení neukládá pouze povinnosti, často svým adresátům přiznávají nejrůznější práva.
- **Směrnice** – článek 249 SES říká, že „směrnice zavazuje každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba forem a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům“. Podstata směrnice tak spočívá v tom, že Společenství vydává směrnici s určitým obsahem úpravy, přičemž tento obsah je potom ve lhůtě stanovené ve směrnici prováděn členskými státy formami a prostředky vnitrostátního práva příslušného členského státu. Pro členské státy je přitom obsah směrnice závazný a teprve jeho provedením do vnitrostátního právního řádu dochází k aplikaci směrnice. Směrnice tedy zavazuje pouze členské státy (a to buď pouze některé, nebo všechny), přičemž závaznost se týká výsledku. Závaznost pro členský stát znamená absolutní objektivní povinnost směrnici provést. Členský stát nezbavují této povinnosti ani vnitřní okolnosti. Národní právo je přitom nutno vykládat s přihlédnutím k dikci a účelu směrnice. Volba prostředků k provedení směrnice vychází z toho, že každý stát má své vnitřní zvláštnosti, →

- které se projevují i v systému jeho domácího právního řádu. Směrnice tak reagují na skutečnost, že právní řády jednotlivých členských zemí přes již uskutečněnou harmonizaci mají odlišný historický vývoj, odlišnou strukturu, legislativní proces má rozdílné charakteristiky atd. Lze si to přiblížit tvrzením, že v některém členském státě stačí k provedení směrnice nařízení (rozhodnutí) příslušného orgánu výkonem moci daného členského státu, v jiném členském státě je nutno přijetí zákona apod.
- **Rozhodnutí** – článek 249 SES říká, že „rozhodnutí je závazné ve všech svých částech pro toho, komu je určeno“. Adresáty rozhodnutí mohou být fyzické i právnické osoby, jednotlivci, skupiny jednotlivců i členské státy. Rozhodnutí přitom může vyvolat bezprostřední a konkrétní právní následky i pro jinou osobu, než je adresát. Pokud se tak stane, lze se proti rozhodnutí bránit žalobou. Článek 230 SES konstatuje, že každá fyzická nebo právnická osoba může podat žalobu pro nepříslušnost, porušení podstatných formálních náležitostí, pro porušení SES nebo právního pravidla týkající se jejího provádění, anebo pro zneužití pravomoci vůči rozhodnutí, která jsou jí určena, jakož i proti rozhodnutím, která, byť vydána ve formě nařízení nebo rozhodnutí určeného jiné osobě, se jí bezprostředně a osobně dotýkají. To je velmi významná pravomoc, která fyzickým a právnickým osobám z členských států ES umožňuje přístup k evropským soudním orgánům. Je však třeba upozornit, že žaloby musí být podány do dvou měsíců, a to podle okolností od uveřejnění příslušného aktu, nebo jeho oznámení navrhovateli, jinak ode dne, kdy se o něm navrhovatel dozvěděl.
  - **Doporučení a stanoviska** jsou nezávazné normy, se kterými však nesmí být spojovány negativní důsledky. Pokud orgány ES doporučují určité chování, nebo vydají stanovisko k nějaké situaci, osoba, která se tímto doporučením, respektive stanoviskem řídí, nesmí být za své jednání postížena. Adresátem doporučení a stanovisek jsou zejména členské státy. Skutečnost, že doporučení a sta-

noviska nejsou právně závazná, neznamená, že jsou bez právního významu. Jsou zpravidla předpokladem dalšího jednání či postupu. Především pak mají význam pro výklad právních aktů. Evropský soudní dvůr (ESD) dále konstatoval, že orgány členských států jsou k doporučením a stanoviskům povinny přihlížet.

### Problematika ESAE

Smlouva o založení ESAE v článku 161 říká:

- K plnění svých úkolů a za podmínek stanovených v této smlouvě Evropský parlament společně s Radou, Rada a Komise vydávají nařízení, směrnice a rozhodnutí a podávají doporučení nebo zaujímají stanoviska.
- Nařízení má obecnou závaznost. Je závazné ve všech svých částech a bezprostředně použitelné v každém členském státě.
- Směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba forem a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům.
- Rozhodnutí je závazné ve všech svých částech pro toho, komu je určeno.
- Doporučení a stanoviska nejsou závazná.

Z tohoto přehledu plyne, že jednotlivé druhy právních norem jsou stejné jako v případě SES, proto se jimi nebudeme blíže zabývat. Pouze upozorníme, že i Smlouva o založení ESAE dovoluje fyzické nebo právnické osobě podat žalobu proti rozhodnutím, která jsou jí určena, jakož i proti rozhodnutím, která, byť vydána ve formě nařízení nebo rozhodnutí určeného jiné osobě, se jí bezprostředně a osobně dotýkají, a to z důvodu nepříslušnosti, porušení podstatných formálních náležitostí, porušení Smlouvy o založení ESAE nebo právního pravidla týkajícího se jejího provádění, anebo pro zneužití pravomoci. Žaloby musí být podány do dvou měsíců, a to podle okolností od uveřejnění příslušného aktu, nebo jeho oznámení navrhovateli, jinak ode dne, kdy se o něm navrhovatel dozvěděl.

### 2.2.3 Základní charakteristické rysy komunitárního práva

Komunitární právo je, jak plyne z výše uvedeného, specifický právní řád, který se vyznačuje svými charakteristickými rysy. K nejdůležitějším patří:

**Samostatnost** – komunitární právo je samostatný právní řád, zároveň je integrální součástí právního řádu použitelného na území každého členského státu. V praxi to znamená, že komunitární právo platí na území členského státu vedle národního (domácího) právního řádu.

**Bezprostřední použitelnost** – právní účinky komunitární normy se vztahují na subjekty členských států, aniž by byla nutná recepce vnitrostátním právním řádem. Každá osoba má právo po svém soudci požadovat, aby na její případ byla použita norma komunitárního práva. Bezprostřední použitelnost se uplatní v případě primárních dokumentů, nařízení a rozhodnutí. V případě nařízení bezprostřední použitelnost spočívá v tom, že nařízení je aplikovatelné již v důsledku své existence a že není nutná jakákoliv inkorporace či transformace této normy do domácího právního řádu. Nařízení tak má bezprostřední právní následky a veškeré subjekty, včetně vnitrostátních soudů jsou jimi vázány. Členským státům je dále zakázáno, aby jakkoliv působily proti nařízení – nesmí např. stanovit vykládací pravidla. Členské státy však nejsou zbaveny povinnosti vydat veškerá adekvátní vnitrostátní opatření k zajištění aplikace nařízení tam, kde je to nezbytné.

Bezprostřední použitelnost je možná i u směrnic. Před uplynutím lhůty k jejímu provedení má však pouze latentní povahu. Před soudy se lze dovolat pouze nepřímého účinku směrnice. Není-li však prováděcí akt členským státem po uplynutí lhůty k provedení směrnice řádně vydán, nastupuje při splnění příslušných podmínek bezprostřední možnost aplikace směrnice. Judikatura Soudního dvora (SD) výslovně konstatovala, že se závazným účinkem směrnice by bylo neslučitelné zásadně vyloučit, aby se směrnicí dotčené osoby nemohly dovolat závazků uložených směrnicí. Judikatura SD tak vytvořila institut tzv. bezprostředního účinku (viz dále). Jeho cílem je nepřipustit, aby pochybením členského státu trpěla práva jednotlivců. Ti se v případě porušení

svých práv, která měla vyplynout z komunitárního práva, mohou dovolat komunitárního práva přímo před národními orgány. Konkrétně judikatura rovněž konstatovala, že skutečnost, že členský stát, který nevydal v určené lhůtě prováděcí opatření stanovené ve směrnici, nemůže se vůči jednotlivcům touto skutečností bránit. Povinností členských států tedy je transformovat směrnice do národního právního řádu. I netransformovaná směrnice má přitom bezprostřední účinek. Jedinou podmínkou pro to, aby se daná norma (směrnice) stala bezprostředně použitelnou, je, že umožňuje orgánu veřejné správy stanovit existenci práv a povinností. Národní soud, který byl požádán osobou, respektující ustanovení směrnice, aby neaplikoval normu, která je neslučitelná se směrnicí a jež ještě nebyla transformována do vnitrostátního právního řádu, ač již být transformována měla, musí této žádosti vyhovět za podmínky, že dotčený závazek ve směrnici je bezpodmínečný a dostatečně přesný (rozsudek SD v případě „Ratti“ z roku 1979).

Pokud směrnice není precizně formulovaná, tj. nestanoví orgánu veřejné správy rozsah práv a povinností, má fyzická nebo právnická osoba v případě, že taková nedokonalá směrnice není včas transformována do právního řádu, nárok na náhradu škody vůči státu, který tak neučinil (netransformoval směrnici do národního právního řádu).

U rozhodnutí není problematika bezprostřední použitelnosti jednoznačně vymezena – rozhodnutí totiž zavazuje jen adresáty, ale ve všech svých částech. Posouzení bezprostřední použitelnosti tak závisí zejména na obsahu rozhodnutí.

Bezprostřední použitelnost bývá obecně často charakterizována jako „právo každé osoby požadovat na svém soudci, aby na jeho případ aplikoval smlouvy, nařízení, směrnice nebo komunitární rozhodnutí“. Jde o povinnost soudce užít tyto texty, ať je zákonodárství příslušné členské země jakékoliv. Společenství totiž nejenom ukládá povinnosti jednotlivcům, ale rovněž zakládá jejich práva (rozsudek SD 22/62 „Van Gend en Loos“).

**Bezprostřední účinek** – dovoluje jednotlivcům dovolat se v případě porušení jejich práv, která vyplývají z komunitárního práva, těchto ustanovení komunitárního práva před orgány členských států. Bez-

prostřední účinek se jednoznačně uplatní u primárních dokumentů, u nařízení a rozhodnutí. V případě směrnic se uplatní, pokud stanoví veřejnoprávnímu orgánu konkrétní práva a povinnosti. Pokud toto směrnice nestanoví, má subjekt, v případě, že směrnice nebyla včas transformována do domácího právního řádu, nárok na náhradu škody (viz odstavec o bezprostřední použitelnosti a popis rozsudku „Francovich a spol.“ v této subkapitole). Cílem teorie bezprostředního účinku je nepřipustit, aby pochybením členskému státu trpěla práva jednotlivců – členské státy totiž na sebe vzaly a berou primárním i sekundárním komunitárním právem závazky, z nichž následně plynou jednotlivcům práva.

Judikatura Soudního dvora přitom konstatuje, že bezprostřední účinek nastává, pokud příslušná norma komunitárního práva stanoví orgánu existenci práv a povinností v konkrétně řešené věci. Norma musí být:

- jasná a přesná,
- úplná a právně dokonalá, nevyžadující prováděcí úpravu a bezpodmínečná,
- směřovat k založení práv, případně povinnosti jednotlivců.

Na základě bezprostředního účinku se jednotlivci mohou ve vztahu k členským státům a jejich orgánům dovolat svých práv. V případě norem primárního komunitárního práva je dále možné, aby se jednotlivci domohli svých práv nebo povinností i ve vztazích mezi sebou navzájem.

**Nepřímý účinek** – národní státy mají povinnost vykládat svůj právní řád tak, aby bylo dosaženo cílů komunitárního práva. Povinnost se vztahuje na celé národní právo, včetně toho, které bylo přijato před účinností příslušné normy komunitárního práva.

**Přednost** – komunitární právo má přednost před národním právním řádem. Rys přednosti plyne z výše uvedených rysů.

#### 2.2.4 Možnosti uplatnění komunitárního práva

Ačkoliv to nemusí být na první pohled zřejmé, pro jednotlivé osoby, které mají trvalé bydliště nebo sídlo na území kteréhokoli z členských států, je nejdůležitější závěr z výše uvedeného, že každá osoba má právo po svém soudci požadovat, aby na její případ

byla použita norma komunitárního práva. Tato ustanovení mohou totiž daným subjektům přinášet řadu výhod. Lze to demonstrovat na řadě příkladů judikatury Soudního dvora. Pro zajímavost si některé rozebereme.

V případě „Van Gend on Loos“ (z roku 1963) bojovala stejnojmenná firma proti skutečnosti, že formaldehyd byl nizozemskou vládou formálně převeden z jedné třídy do druhé, a tím se ve skutečnosti zvýšilo clo. Soudnímu dvoru předložil tento případ nizozemský správní soud.

V rozsudku soud konstatoval, že SES má bezprostřední účinek a zakládá individuální práva, které národní soudy musí chránit. Subjekty komunitárního práva jsou i příslušníci členských států, jimž komunitární právo přiznává subjektivní práva, a těchto práv se mohou dovolat i před Soudním dvorem. Ve vlastním rozsudku pak konstatoval, že dané opatření je v rozporu s článkem 25 (tehdy článkem 12) SES.

V případě „Cassis de Dijon“ se německá firma v roce 1976 pokusila do Německa dovézt stejnojmenný likér. Federální monopol pro lihoviny však tento dovoz zakázal, protože likér nesplňoval podmínku německého zákonodárství, že musí obsahovat minimálně 32 % alkoholu.

SD v řízení o předběžné otázce konstatoval, že stanovení minimálního množství alkoholu může být chápáno jako kvantitativní omezení dovozu a je tedy podle SES nepřipustné. Neuspěla ani námitka ochrany veřejného zdraví podpořená tvrzením, že nápoje s nízkým obsahem alkoholu mohou vyvolat větší toleranci k alkoholu, protože v Německu je nabízena řada slabých a mírně alkoholických výrobků.

V případě „Simmenthal“ dovezla stejnojmenná firma v roce 1973 z Francie do Itálie hovězí maso. Za hygienickou prohlídku měla v Itálii podle vnitrostátních předpisů zaplatit 58 480 italských lir. Italský soud, u kterého podala společnost proti rozhodnutí o této povinnosti žalobu, se obrátil na Soudní dvůr, zda-li jsou takové hygienické kontroly a na základě nich uložené finanční povinnosti v souladu s komunitárním právem. Soudní dvůr konstatoval, že nikoliv. Když poté, v roce 1977 společnost požadovala vrácení daného poplatku včetně úroku, vznesla italská finanční správa proti tomuto postupu námitku.

Daným problémem se opět zabýval italský soud, který se opět dotázal Soudního dvora, jenž konstatoval, že „ustanovení komunitárního práva musí být od okamžiku své platnosti a během celé doby platnosti plně účinné, a to jednotně ve všech členských státech. Tato ustanovení jsou přímým pramenem práv a povinností pro všechny, kterých se týkají, přičemž je lhotejně, zda se jedná o členské státy nebo jednotlivce, kteří se podílejí na právních vztazích upravených komunitárním právem. Tento účinek se rovněž vztahuje na každý soud, který jako orgán členského státu má za úkol chránit ta práva, jež komunitární právo jednotlivcům poskytuje.“ Na základě tohoto rozsudku Soudního dvora byla italská finanční správa povinna danou peněžní částku firmě Simmenthal vrátit.

V případě „Lutticke“ (z roku 1965) stejnojmenná německá firma vyvezla z Lucemburska do Německa mléčný prášek. Při dovozu kromě cla Německo vyžadovalo i zaplacení daně z obratu. Tento požadavek firma napadla s tím, že mléčný prášek stejně jako mléko samotné jsou od daně z obratu osvobozeny. Německý soud, který případ projednával, se obrátil na Soudní dvůr s dotazem, zda ustanovení SES, která se danou problematikou zabývala, zakládají bezprostřední účinek a individuální práva jednotlivců, které jsou členské státy povinny respektovat. Soudní dvůr odpověděl kladně, na základě čehož německé úřady byly povinny od vymáhání daně z obratu ustoupit.

V případě „Ratti“ (z roku 1979) stejnojmenný prokurista italské firmy navrhl, aby výrobky firmy byly označeny v souladu se dvěma směrnici ES o rozpouštědlech a lacích, i když Itálie tyto směrnice, ač tak byla povinna, ještě netransformovala do svého právního řádu. V Itálii platily v té době jiné, domácí právní normy, které pan Ratti tím, že postupoval podle směrnic, porušil a byl za to trestně stíhán. Trestní soud přerušil řízení a dotázal se Soudního dvora, zda dané směrnice jsou bezprostředně použitelné a zda tedy zakládají pro jednotlivce subjektivní práva, jež musí být respektována národními soudy. Soudní dvůr konstatoval, že „příslušné směrnice mají závazný účinek, a proto by s tímto účinkem bylo neslučitelné vyloučit, aby se dotčené osoby nemohly dovolat závazků určených směrnicí. Zejména v těch přípa-

dech, ve kterých orgány ES zavazují směrnici členské státy k určitému chování, by praktická účinnost takového opatření byla zeslabena, kdyby se jednotlivci nemohli před domácími soudy směrnic dovolat a jestliže by na ně vnitrostátní soudy nepohlížely jako na součást komunitárního práva. Proto se členský stát, který nevydal v určené lhůtě prováděcí opatření stanovené ve směrnici, nemůže vůči jednotlivcům bránit, že on - stát - nesplnil závazek ze směrnice. Z výše uvedeného plyne, že národní soud, který byl požádán osobou respektující ustanovení směrnice, aby neaplikoval národní normu, která je neslučitelná se směrnici a jež ještě nebyla transformována do vnitrostátního právního řádu, musí této žádosti vyhovět, pokud dotčený závazek obsažený ve směrnici je bezpodmínečný a dostatečně přesný.“ Tyto podmínky byly v daném případě splněny, takže italský soud stíhání proti panu Rattimu zastavil.

V případě „Grad“ (z roku 1970) požadoval německý celní úřad od pana Grada zaplacení dávky necelých 200 DEM za přepravu 23,5 tun ovocných konzerv přes Spolkovou republiku Německo do Rakouska. Pan Grad daný finanční výměr napadl, neboť podle jeho názoru byl tehdejší německý systém daní v rozporu se SES, rozhodnutím Rady 65/271 a Směrnicí 67/277. Tyto předpisy říkaly, že budoucí společný systém daně z obratu ES měl nahradit daně, které byly vybírány v silniční, říční a železniční nákladní dopravě. Soudní dvůr konstatoval, že i výše zmíněné rozhodnutí, jehož adresátem byly členské státy, může být bezprostředně použitelné. Zejména v případech, kdy rozhodnutí zavazuje členské státy k určitému chování, by účinek takového rozhodnutí byl zeslaben, jestliže by se příslušníci (občané) daných členských států nemohly na tato opatření odvolávat a jestliže by na ně vnitrostátní soudy nepohlížely jako na součást komunitárního práva. Soud pak dále konstatoval, že tehdejší německý systém daní sleduje jiné cíle než harmonizovaná daň Společenství, a proto s komunitárním právem není v souladu.

V případě „Francovich a spol.“ se zaměstnanci zbankrotovaných podniků marně domáhali, aby jim tyto firmy vyplatily dlužné mzdy. Když selhaly všechny pokusy včetně výkonu rozhodnutí italských soudů, zažalovali zaměstnanci Italskou republiku

→ a své požadavky zdůvodnili tím, že stát neprovedl Směrnicí 80/997/EHS, jež na členských státech požaduje, aby zavedly systém garancí mezd zaměstnanců insolventních zaměstnavatelů, což Itálie do ve směrnici stanoveného data nesplnila. Italský soud se obrátil na SD v rámci řízení o předběžné otázce, zda v případě, že povinnosti ze směrnice nebyly splněny, je stát tak povinen učinit.

SD konstatoval, že pokud jsou ustanovení směrnice co do svého předmětu bezpodmínečná a dostatečně přesná, což v daném případě nebylo splněno, protože směrnice přesně nedefinovala orgán, který má garance zaměstnancům poskytnout, lze se jich, nebyla-li ve lhůtě přijata prováděcí opatření, dovolávat proti všem národním ustanovením se směrnicí neslučitelným, pokud směrnice vymezuje práva, jichž se jednotlivci mohou domoci. Pokud ustanovení nejsou bezpodmínečná a dostatečně přesná, SD konstatoval, že členský stát je povinen nahradit jednotlivcům škodu, která jim byla způsobena tím, že nedošlo k transpozici směrnice. Soud v daném případě konstatoval odpovědnost Itálie za škodu, která výše zmíněným zaměstnancům vznikla v důsledku toho, že Itálie včas neprovedla příslušnou směrnici. Itálie pak byla nucena zaměstnancům škodu, kterou utrpěli, uhradit.

V obdobném rozsudku „Factortame“ SD konstatoval, že členské státy jsou povinny nahradit škodu, která jednotlivým osobám vznikla tím, že bylo porušeno právo ES. Tato povinnost se přitom vztahuje i na případy, kdy porušení práva ES způsobilo vnitrostátní zákonodárství (jež bylo s právem ES v rozporu).

V případě „Paola Dori“ spočíval problém v tom, že Itálie transformovala Směrnicí 87/777/EHS chránící spotřebitele při podomních obchodech až v roce 1992, ačkoliv tak měla učinit již v roce 1987. V roce 1989 si italská občanka P. Dori zakoupila na milánském nádraží korespondenční kurs angličtiny. Po čtyřech dnech se od něj rozhodla odstoupit a provozovatel kursu v prvním stupni řízení před italským soudem byl úspěšný v požadavku vymození platby za tento kurs. V odvolacím řízení se italský soud obrátil na SD, který konstatoval, že pokud lze u netransformované směrnice uplatnit ustanovení vnitrostátního práva bez ohledu na to, zda toto ustanovení bylo

přijato dříve nebo později než dotčená směrnice, vnitrostátní soud je povinen vyložit toto ustanovení konformně s účelem dané směrnice.

V rozsudku „Copan“ SD konstatoval, že ustanovení francouzského trestního řádu, jež přiznávají právo na odškodnění obětem trestných činů, které byly způsobeny neznámými pachateli, v případě obětí – cizích státních příslušníků – pouze v případě, že domovský stát příslušníka (který je zároveň členským státem EU) recipročně přiznává toto právo francouzským občanům, jsou v rozporu s ustanoveními SES, která zakazují jakoukoliv diskriminaci.

Případ „Turistické ceny“ se týkal skutečnosti, že španělské předpisy umožňovaly bezplatný vstup do muzeí pouze španělským občanům a v případě cizinců pouze těm, kteří zde mají trvalé bydliště a mládeži do 21 let. SD konstatoval, že tato skutečnost je v rozporu se zákazem omezení volného poskytování služeb uvnitř Společenství.

V případě „Sotgiu“ (z roku 1973) šlo o to, že stejnojmenný italský občan pracoval jako zaměstnanec Německé spolkové pošty, a protože jeho rodina zůstala v Itálii, měl nárok na odlučné ve výši 7,5 DEM denně, tj. ve stejném rozsahu jako němečtí poštovní zaměstnanci v obdobném postavení. Pozdější zvýšení tohoto příplatku se ovšem nevztahovalo na ty zaměstnance, kteří před tímto zvýšením měli trvalé bydliště mimo území SRN. Jelikož národní spolkové soudy odmítaly uznat tento postup za diskriminační, byl nucen Německý spolkový pracovní soud (jako soud posledního stupně) obrátit se s předběžnou otázkou na Soudní dvůr. Ten konstatoval, že s ohledem na fundamentální význam zásady volného pohybu a stejného zacházení s pracovníky nemohou být výjimky z této zásady nad rámec účelu připuštěných výjimek. Důvody, kde jsou výjimky připuštěny, se vyčerpávají omezením, která lze uložit na přístup cizinců k zaměstnávání ve veřejných službách. Ustanovení o výjimkách nemohou ospravedlnit diskriminaci ve vztahu k odměně za práci a pracovním podmínkám osob, které již byly připuštěny k zaměstnání. Na tomto základě byly nuceny německé soudy přiznat panu Sotgiu nárok na vyšší odlučné.

Rozsudků Soudního dvora a Soudy prvního stupně jsou tisíce. Výše uvedený výběr si rozhodně nečiní

(a ani nemůže činit) nárok na reprezentativnost. Pouze chtěl ukázat, jaké možnosti právo EU nabízí. Lze se přitom domnívat, že dané možnosti jsou v souladu s národními zájmy ČR. Pokud by v těchto a jiných rozsudcích nebyly žalující stranou zde zmíněné subjekty, ale subjekty, které mají sídlo nebo bydliště na území ČR, pravděpodobně bychom si přáli, aby daná rozhodnutí dopadla ve prospěch domácích subjektů.

### 2.3 Právo zbývajících pilířů EU a chrámu EU

Komunitární právo je, jak bylo uvedeno výše, právem prvního pilíře EU. Stručně se zastavíme i u zbývajících částí systému unijního práva, které se týkají druhého pilíře, tedy společné zahraniční a bezpečnostní politiky, třetího pilíře (policejní a justiční spolupráce členských států v trestních věcech) i chrámu EU, jež je, jak bylo uvedeno výše, tvořen ustanoveními hlavy I. Smlouvy o EU, která definuje cíle EU, ustanoveními hlavy VII. Smlouvy o EU, která se zabývá problematikou užší spolupráce některých členských států Evropských společenství, ustanoveními hlavy VIII. Smlouvy o EU, jež obsahuje závěrečná ustanovení, a některými protokoly ke Smlouvě o EU.

Protože EU zatím nemá právní subjektivitu a není mezinárodní organizací, nemohou se normy zbývajících pilířů EU ani chrámu EU vztahovat na osoby, které jsou pod jurisdikcí států, jež jsou smluvními stranami Smlouvy o EU. Zbývajících pilířů EU i chrám EU se tak zabývá zejména spoluprací států tvořících EU a dalšími otázkami.

Na základě zde uvedených primárních dokumentů mohou orgány EU, zejména Evropská rada, případně Rada EU vydávat určité sekundární dokumenty, ale ani ty se nevztahují na jednotlivé osoby v členských státech EU a těmto osobám z nich neplynou žádná práva a povinnosti.

#### 2.3.1 Problematika tzv. chrámu EU

Článek 2 Smlouvy o založení EU (SEU) konkrétně Evropské unii stanoví následující cíle:

- podporovat hospodářský a sociální pokrok a vysokou úroveň zaměstnanosti a dosahovat vyváženého a udržitelného rozvoje, zejména vytvořením prostoru bez vnitřních hranic, posilováním

hospodářské a sociální soudržnosti a zavedením Hospodářské a měnové unie, jež v souladu s ustanovením této smlouvy v konečném důsledku zahrne i jednotnou měnu;

- potvrzovat svou identitu na mezinárodní scéně, zejména prováděním společné zahraniční a bezpečnostní politiky včetně postupného vymezení společné obranné politiky, která by mohla vést ke společné obraně;
- upevňovat ochranu práv a zájmů státních příslušníků svých členských států zavedením občanství Unie;
- zachovávat a rozvíjet Unii jako prostor svobody, bezpečnosti a práva, ve kterém je zaručen volný pohyb osob ve spojení s vhodnými opatřeními týkajícími se kontroly na vnějších hranicích, práva azylu, přistěhovalectví a předcházení a potírání zločinnosti.

Článek 6 SEU potom konstatuje:

- Unie je založena na zásadách svobody, demokracie, dodržování lidských práv a základních svobod a právního státu, zásadách, které jsou společné členským státům.
- Unie ctí základní práva zaručená Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a ta, jež vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, jako obecné zásady práva Společenství.
- Unie ctí národní identitu svých členských států. Unie si stanovila i postup, pokud by výše uvedené cíle a zásady ze strany některého členského státu byly porušeny. Konkrétně SEU konstatuje:
  - Na odůvodněný návrh jedné třetiny členských států, Evropského parlamentu nebo Komise může Rada většinou čtyř pětín svých členů po obdržení souhlasného stanoviska Evropského parlamentu rozhodnout, že existuje zřejmé nebezpečí, že některý členský stát závažně poruší zásady uvedené v čl. 6 odst. 1, a podat tomuto členskému státu vhodná doporučení. Před přijetím tohoto rozhodnutí vyslechne Rada daný členský stát a může stejným postupem požádat nezávislé osobnosti, aby v přiměřené lhůtě předložily zprávu o situaci v daném členském státě. Rada pravi-

- delně přezkoumává, zda důvody, které ji k takovému rozhodnutí vedly, stále trvají.
- Na návrh jedné třetiny členských států nebo Komise a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu může Rada složená z hlav států nebo předsedů vlád jednomyslně rozhodnout, že došlo k závažnému a trvajícím porušení zásad uvedených v čl. 6 odst. 1 ze strany členského státu, poté co vládu tohoto členského státu vyzve, aby se k této věci vyjádřila.

Bylo-li učiněno toto zjištění, může Rada kvalifikovanou většinou rozhodnout, že určitá práva, která pro dotyčný stát vyplývají z použití této smlouvy, včetně hlasovacích práv zástupců jeho vlády v Radě, budou pozastavena. Přitom přihlédně k možným důsledkům takového pozastavení pro práva a povinnosti fyzických a právnických osob.

Povinnosti dotyčného členského státu vyplývající z této smlouvy jsou pro tento stát v každém případě i nadále závazné.

Rada může později kvalifikovanou většinou rozhodnout, že změní nebo zruší opatření přijatá podle odstavce 3, jestliže se změnila situace, která vedla k přijetí těchto opatření.

Pro dané účely Rada rozhoduje bez přihlídnutí k hlasu zástupce vlády dotyčného členského státu.

Lze se domnívat, že dané cíle jsou v souladu s českými národními zájmy, s hodnotami, ze kterých vychází česká Ústava a další dokumenty. Kupříkladu požadavek podporovat hospodářský a sociální pokrok a vysokou úroveň zaměstnanosti a dosahovat vyváženého a udržitelného rozvoje je určitě v souladu s ekonomickou strategií ČR, s obecnými požadavky, aby ekonomický růst nebyl jen doménou pro některé subjekty, ale aby jej mohly využívat všechny osoby (samozřejmě za předpokladu jejich aktivity), přičemž tento ekonomický růst nebude poškozovat životní prostředí.

### 2.3.2 Společná zahraniční a bezpečnostní politika

Z hlediska společné zahraniční a bezpečnostní politiky SEU konstatuje:

- Unie vymezuje a provádí společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, která zahrnuje všechny oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky, a jejími cíli jsou:
  - chránit společné hodnoty, základní zájmy, nezávislost a celistvost Unie v souladu se zásadami Charty Organizace spojených národů;
  - posilovat bezpečnost Unie ve všech formách;
  - zachovávat mír a posilovat mezinárodní bezpečnost v souladu se zásadami Charty Organizace spojených národů, jakož i se zásadami Helsinského závěrečného aktu a cíli Pařížské charty, včetně těch, které se vztahují na vnější hranice;
  - podporovat mezinárodní spolupráci;
  - rozvíjet a upevňovat demokracii a právní stát, jakož i dodržování lidských práv a základních svobod.

- Členské státy aktivně a bezvýhradně podporují zahraniční a bezpečnostní politiku Unie v duchu loajality a vzájemné solidarity. Členské státy spolupracují na rozšiřování a rozvoji své vzájemné politické solidarity. Zdrží se jakéhokoli jednání, které je v rozporu se zájmy Unie nebo může snižovat účinnost jejího působení jako soudržné síly v mezinárodních vztazích.

Dle smlouvy dále Evropská rada (shromáždění hlav států či vlád) a Rada (zpravidla shromáždění ministrů zahraničních věcí) jednomyslně:

- vymezuje zásady a obecné směry společné zahraniční a bezpečnostní politiky,
- rozhoduje o společných strategiích, které Unie provádí v oblastech, kde existují důležité společné zájmy členů,
- přijímá společné akce, které jsou zaměřeny na řešení zvláštních situací, při nichž se opatření ze strany Unie považuje za žádoucí. Společné akce zavazují členské státy při zaujímání postojů a při provádění činností.

Jak ukazují historické zkušenosti i současný vývoj mezinárodní politiky, jednotlivá členská země (a to včetně velkých států) může často poměrně obtížně prosazovat své oprávněné zájmy a obecně uznávané civilizační hodnoty. Pro Českou republiku jako ma-

lou zemi, jejíž vývoj v minulosti mnohokrát závisel na vnějších okolnostech, které ČR nebyla schopna ovlivnit, je prospěšné, aby byla členem společenství, které respektuje společné hodnoty a cíle a které má vytvořeny mechanismy k prosazení těchto hodnot a oprávněných zájmů jednotlivých zemí. Lze se tedy domnívat, že výše uvedená ustanovení jsou v souladu s národními zájmy ČR. Je samozřejmě otázkou, zda a do jaké míry se je daří naplňovat.

### 2.3.3 Policejní a trestní spolupráce

Z hlediska ustanovení o policejní a soudní spolupráci v trestních věcech SEU konkrétně konstatuje:

*Jak ukazují historické zkušenosti i současný vývoj mezinárodní politiky, jednotlivá členská země (a to včetně velkých států) může často poměrně obtížně prosazovat své oprávněné zájmy a obecně uznávané civilizační hodnoty. Pro Českou republiku jako malou zemi, jejíž vývoj v minulosti mnohokrát závisel na vnějších okolnostech, které ČR nebyla schopna ovlivnit, je prospěšné, aby byla členem společenství, které respektuje společné hodnoty a cíle a které má vytvořeny mechanismy k prosazení těchto hodnot a oprávněných zájmů jednotlivých zemí.*

- Aniž jsou dotčeny pravomoci Evropského společenství, klade si Unie za cíl poskytovat svým občanům v prostoru svobody, bezpečnosti a práva vysokou úroveň ochrany tím, že rozvíjí společný postup členských států v oblasti policejní a soudní spolupráce v trestních věcech, a tím, že předchází rasismu a xenofobii a potírá je. Tohoto cíle se dosáhne předcházením organizované i neorganizované trestné činnosti a bojem proti ní, zejména proti terorismu, obchodu s lidmi, trestným činům proti dětem, nedovolenému obchodu s drogami a nedovolenému obchodu se zbraněmi, korupci a podvodům, prostřednictvím:
  - užší spolupráce policejních, celních a jiných příslušných orgánů členských států přímo nebo prostřednictvím Evropského policejního úřadu (Europolu),
  - užší spolupráce soudních a jiných příslušných orgánů členských států, též prostřednictvím Evropské jednotky pro soudní spolupráci (Eurojust),
  - sbližováním předpisů trestního práva členských států, je-li to nezbytné.
- Společný postup v oblasti policejní spolupráce zahrnuje:
  - a) operativní spolupráci příslušných orgánů včetně policie, celních orgánů a jiných donucovacích orgánů členských států při předcházení trestným činům, jejich odhalování a objasňování;
  - b) shromažďování, uchovávání, zpracovávání, analýzu a výměnu příslušných informací, včetně informací donucovacích orgánů k oznámením o podezřelých finančních operacích, zejména prostřednictvím Europolu, za podmínky dodržování příslušných předpisů o ochraně osobních údajů;
  - c) spolupráci a společné iniciativy v oblasti vzdělávání, výměny styčných důstojníků, služebních pobytů, využití prostředků a forenzního výzkumu;
  - d) společné vyhodnocování kriminalistických metod při odhalování závažných forem organizované trestné činnosti.
- Společný postup v oblasti soudní spolupráce v trestních věcech zahrnuje:
  - a) usnadňování a urychlování spolupráce příslušných ministerstev a soudních nebo

- obdobných orgánů členských států v řízení a při výkonu rozhodnutí, a to též prostřednictvím Eurojustu, jeví-li se to účelné;
- b) usnadňování vydávání mezi členskými státy;
- c) zajišťování slučitelnosti příslušných předpisů členských států, pokud je to nezbytné ke zlepšení této spolupráce;
- d) předcházení kompetenčním konfliktům mezi členskými státy;
- e) postupné přijímání opatření k zavedení minimálních pravidel o znacích skutkových podstat trestných činů a trestech v oblasti organizované trestné činnosti, terorismu a nedovoleného obchodu s drogami.

Volný pohyb zboží, služeb, osob a kapitálu vedle nesporných výhod rovněž přináší i svá negativa. Jedním z těchto negativ je skutečnost, že se usnadňuje a rozšiřuje prostor pro páchaní nejrůznější trestné činnosti. Osoby páchající tuto trestnou činnost mají nyní mnohem větší možnost opustit zemi, ve které k páchaní trestné činnosti dochází, převádět výnosy z této trestné činnosti mimo země, kde byly výnosy získány apod. Pokud by členské státy uplatňovaly zásadu volného pohybu zboží, služeb, osob a kapitálu a nepřijaly by zároveň společná opatření k zamezení a potírání možné trestné činnosti, tak by osoby, které tuto činnost páchají, získaly významný náskok. Pokud by v každém případě trestné činnosti, která nějakým způsobem zasahuje území více členských států (už jen tím, že pachatel páchá trestnou činnost v jednom členském státě a žije nebo uprchne do druhého členského státu), bylo nutno individuálně žádat o vydání, získávání a zajišťování důkazů, tak by trestná činnost v řadě případů byla v zásadě beztrestná. To by mohlo způsobit, že řada osob, které se „nevzdají na cestu zločinu“ z důvodu obavy z potrestání, by se na ni vydala.

Nejrůznější tragické události (bombové útoky v Madridu či v Londýně z posledních let jsou zřejmým příkladem) ukazují, že Evropa čelí společnému nepříteli v podobě terorismu, obchodu s drogami, lidmi apod. Chce-li Evropa být při potírání tohoto nepřítelů úspěšná, nutně se musí sjednotit a v policejních i trestních věcech spolupracovat. ČR jako země ležící uprostřed Evropy, tedy jako stát, přes který může probíhat řada tranzitů trestné činnosti, určitě sama

nemá dostatek sil, aby této trestné činnosti dokázala čelit, a proto danou spolupráci musíme prohlásit v souladu s národními zájmy ČR.

### 3. Smlouva o Evropském společenství

#### 3.1 Základní cíle Společenství

Smlouva o založení ES je, jak jsme již uvedli z hlediska zakládajících smluv, smlouvou nejdůležitější, protože pokrývá většinu oblastí hospodářského, ale i dalšího života. Má proto smysl se u této smlouvy zastavit podrobněji a prozkoumat její vztah k českým národním zájmům.

Článek 2 SES konstatuje, že „posláním Společenství je vytvořením společného trhu a hospodářské a měnové unie a prováděním společných politik nebo činností uvedených v člancích 3 a 4 podporovat harmonický, vyvážený a udržitelný rozvoj hospodářských činností, vysokou úroveň zaměstnanosti a sociální ochrany, rovné zacházení pro muže a ženy, trvalý a neinflační růst, vysoký stupeň konkurenceschopnosti a konvergence hospodářské výkonnosti, vysokou úroveň ochrany a zlepšování kvality životního prostředí, zvyšování životní úrovně a kvality života, hospodářskou a sociální soudržnost a solidaritu mezi členskými státy“.

Lze se domnívat, že takto vymezené poslání Evropského společenství není v rozporu s národními zájmy ČR. ČR jako relativně malý stát nutně nemůže produkovat veškeré statky, jež jsou zapotřebí k uspokojení potřeb obyvatel, kteří žijí na našem území. V souladu s teorií komparativních výhod by se české firmy i občané měli specializovat na produkci těch statků, ve kterých máme nejnížší náklady obětované příležitosti. Často je nutnou podmínkou uplatnění komparativních výhod skutečnost, že při produkci jsou dosaženy úspory z rozsahu, tj. že dané statky jsou produkovány v dostatečném množství. Potom ovšem je samotný trh ČR příliš malý, aby se na něm daly prodat všechny zde vyprodukované statky a produkci je nutno vyvážet. K tomu, aby vývoz mohl probíhat bez problémů, ovšem musí být vytvořeny podmínky – např. v podobě volného pohybu zboží, služeb, osob a kapitálu. Historické zkušenosti (např.

z období Velké deprese ve 30. letech 20. století) poměrně jednoznačně ukazují, že pokud jsou mezinárodní obchod a další mezinárodní vztahy omezovány, neprospívá to ekonomické prosperitě a naopak dané restriktive vedou ke vzniku či prohlubování krize a dalším negativním jevům.

Praktické zkušenosti ukazují, že Česká republika je nutně závislá na dovozu a vývozu řady zboží – energetická závislost ČR (na dovozu ropy, zemního plynu apod.) je ilustrativním příkladem<sup>2</sup>. Je tedy v zájmu ČR, aby nejen na jejím území, ale i na území dalších států byl dosahován vysoký stupeň konkurenceschopnosti a konvergence hospodářské výkonnosti, vyvážený a udržitelný rozvoj hospodářských činností, trvalý a neinflační růst. Pokud bude v Evropě docházet k opačným než zde uvedeným jevům, a to i za situace, že k těmto jevům bude docházet mimo území ČR, s velkou pravděpodobností se dané jevy odrazí na ekonomickém vývoji České republiky.

Článek 4 SES rozvíjí článek 2, když konstatuje: Činnosti členských států a Společenství ve smyslu článku 2 zahrnují za podmínek a v harmonogramu stanoveném touto smlouvou zavedení hospodářské politiky, která je založena na úzké koordinaci hospodářských politik členských států na vnitřním trhu a na vymezení společných cílů a která je prováděna v souladu se zásadou otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží. Souběžně s tím zahrnují tyto činnosti za podmínek, v harmonogramu a v souladu s postupy stanovenými v této smlouvě neodvolatelné stanovení měnových kurzů vedoucí k zavedení jednotné měny, jakož i vymezení a provádění jednotné měnové a devizové politiky, jejímž prvořadým cílem je udržet cenovou stabilitu, a aniž je dotčen tento cíl, podporovat obecnou hospodářskou politiku ve Společenství v souladu se zásadou otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží. Tyto činnosti členských států a Společenství zahrnují dodržování následujících hlavních zásad: stabilní ceny, zdravé veřejné finance a měnové podmínky a trvale udržitelná platební bilance.

I u těchto ustanovení můžeme prohlásit, že jsou v souladu s národními zájmy ČR. Ekonomická teorie i praxe přesvědčivě prokázala, že otevřeně tržní hospodářství s volnou soutěží je nejefektivnějším způsobem, kterak produkovat statky a řešit poptávku a potřeby lidí. V tržní ekonomice lidé mohou svobodně vyjádřit, co chtějí spotřebovávat, v jaké kvalitě a v jakém množství. V tržní ekonomice mohou jednotliví občané svobodně vystupovat jako vlastníci výrobních faktorů, mohou se svobodně rozhodnout, komu a za jakých podmínek svůj výrobní faktor nabídnou. Tržní ekonomika tak dává lidem svobodu volby, přistupuje k nim jako k rovnoprávným a plnohodnotným bytostem, které mají nezadatelná, nezczizitelná, nezrušitelná a nepromlčitelná práva. Pokud dochází k omezování tržního hospodářství a volné soutěže, dochází zároveň k neefektivitě, jež se projevuje ve stagnaci hospodářského rozvoje, všeobecném zaostávání a dalších negativěch. Česká republika, respektive bývalé Československo má velkou, více než 40letou negativní zkušenost s příkazovým socialistickým systémem. Tento systém omezoval lidskou důstojnost, chápal člověka jako objekt, nikoliv jako svobodný subjekt, tento systém nebyl schopen uspokojit řadu základních lidských potřeb, neumožňoval lidem realizovat se v těch aktivitách, ve kterých chtěli. Je proto v zájmu ČR být členem velkého společenství, k jehož prvořadým zásadám patří zásada otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží.

V rozporu s národními zájmy ČR není ani zásada udržet cenovou stabilitu, a aniž je dotčen tento cíl, podporovat obecnou hospodářskou politiku ve Společenství v souladu se zásadou otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží. Ekonomická teorie poměrně přesvědčivě dokázala, že k tomu, aby tržní hospodářství mohlo fungovat, musí být udržena cenová stabilita. Jak známo, ceny v ekonomickém systému plní informační, motivační a alokační roli – informují o tom, které statky a výrobní faktory jsou vzácné, motivuje producenty, aby při výrobě statků používali nejlevnějších zdrojů a metod, a naopak mo-

<sup>2</sup> V lednu 2007 byly na čas přerušeny kvůli sporům mezi Ruskem a Běloruskem dodávky ruské ropy do České republiky. Daný jev závažnost této závislosti podtrhnul. Lze se domnívat, že je v zájmu ČR, aby byla členem silného evropského uskupení, které je schopno společně této závislosti čelit a řešit ji. Samotné členské státy zde příliš nezmohou a stávají se prakticky bezbrannými.

- tivuje jednotlivé vlastníky výrobních faktorů, aby svůj výrobní faktor nabízeli (využívali) tam, kde za toto využití dostanou nejvíce zapláceno. Díky tomu tak dochází k efektivní alokaci (užití) zdrojů i statků. Pokud se však ceny mění nikoliv proto, že se zvyšuje či snižuje nabídka a poptávka statků či výrobních faktorů, tj. že se mění vzácnost vstupů i výstupů, ale proto, že roste či klesá množství peněz v oběhu, vysílají ceny falešné signály – ekonomické subjekty přinejmenším v krátkém období nejsou schopny rozlišit,
3. Přerozdělení bohatství: inflace obecně poškozují ty, kteří získávají svůj příjem nebo mají uloženo bohatství v penězích. Poškození mohou být třeba zaměstnanci – je-li uzavřena mzdová dohoda, jež nepočítá s inflací, dostávají zaměstnanci nižší reálnou mzdu.
  4. Chybná podnikatelská rozhodnutí: v důsledku šumu v cenovém systému (viz výše) inflace může vést k chybným podnikatelským rozhodnutím, a tím i ke stagnaci HDP, zvýšení neza-

*Ačkoliv žijeme ve světě nezávislých centrálních bank, kdy nebezpečí inflace a deflace není tak velké, přece jen k těmto jevům může docházet – příčinou inflace mohou být kupř. nadměrné rozpočtové schodky a vysoké vládní výdaje. Lze se proto domnívat, že je v národním zájmu ČR být členem společenství, které usiluje o stabilitu cenové hladiny.*

z jakého důvodu se ceny mění, a mohou změnu cen v důsledku změny množství peněz v oběhu interpretovat jako změnu v důsledku toho, že se mění nabídka či poptávka daného statku či výrobního faktoru.

Pokud roste množství peněz v oběhu, aniž by rostlo množství vyprodukovaných statků, dochází, jak známo, k inflaci. Ta má řadu negativních důsledků, zejména:

1. Náklady „ošoupaných (opotřebovaných) podrážek (bot)“: inflace snižuje kupní sílu (hodnotu) peněz, což nutí osoby, aby peníze, jež dostanou, co nejdříve utratily. Vede to i k tomu, že lidé kupují i nepotřebné statky, jen aby se peněz co nejrychleji zbavili.
2. Zvýhodnění dlužníků, znevýhodnění věřitelů, respektive obecně přerozdělení bohatství: tím, že inflace snižuje kupní sílu peněz, znevýhodňuje věřitele – peníze, které jim dlužníci v budoucnu vrátí, budou mít nižší kupní sílu. To vede k neochotě věřitelů půjčovat, což má ale negativní vliv na vyšší investic a dlouhodobý hospodářský růst. Uvedenému nebezpečí se dá čelit sice tím, že se očekávaná inflace zabuduje do úrokové míry, pokud se však inflace neočekávaně změní, mohou být věřitelé stejně poškozeni.

městnanosti atd.

5. Narušení dlouhodobých plánů: vysoká a kolísající inflace stěžuje strategické rozhodování, dlouhodobé plánování, stěžuje odhady, kolik a kam mají podnikatelské subjekty investovat, kolik a jak mají domácnosti spořit apod. Tato nemožnost dlouhodobých plánů se opět odráží negativně na HDP i míře nezaměstnanosti.

Opakem inflace je deflace, tj. stav, kdy dochází k záměrnému snižování množství peněz v oběhu. I deflace má negativní účinky, zejména:

1. Ceny při deflaci zpravidla neklesají rovnoměrně. Některé ceny (zejména vstupů, např. mzdy jako ceny práce) jsou z různých důvodů strnulé, takže sice klesají ceny finálních statků, neklesají však ceny vstupů, čili firmy, resp. podnikatelé se dostávají do ztráty. To je nutí k omezování produkce – na agregátní úrovni může docházet k poklesu HDP.
2. Je-li deflace trvalým jevem, může řada subjektů odkládat nákup řady finálních statků (zejména dlouhodobé spotřeby), až jejich ceny ještě více klesnou. Toto odkládání spotřeby se na makroekonomické úrovni projevuje poklesem agregát-

ní poptávky, což (opět) nutí firmy omezovat produkci, takže dochází k poklesu HDP.

3. I při deflaci dochází k přerozdělování bohatství. Tentokrát jsou znevýhodněni dlužníci: jejich závazky vyjádřené v nominálních hodnotách reálně neklesají – jsou vyjádřeny v hodnotě před deflací, čili naopak rostou, zatímco jejich příjem reálně klesá. Často tak dlužníci nejsou schopni své závazky splácet, což vede k jejich bankrotům a dalším negativním jevům, jež se opět projevují v poklesu HDP.

Ačkoliv žijeme ve světě nezávislých centrálních bank, kdy nebezpečí inflace a deflace není tak velké,

poctů musí jít na splácení úroků a nominální jistiny z veřejných dluhů. Stát a jeho součásti (kraje apod.) potom tyto peníze nemohou použít na zabezpečování svých funkcí – např. v oblasti soudnictví, policie, dopravní infrastruktury, péče o staré a nemocné atd. Jinými slovy, v důsledku nezdravých veřejných financí nemůže stát plnohodnotně plnit úkoly, které by měl plnit. Cesta tisknutí nových peněz, kterými jsou spláceny závazky státu, je jednoznačně cestou inflace s výše popsánými negativy. Cesta růstu zdanění potom vede k tomu, že se jednotlivé subjekty snaží zdanění vyhnout, tj. vede k růstu šedé ekonomiky. Mnohem snazší způsoby, jak se zdanění vy-

*Pokud stát v úsilí o zdravé veřejné finance často prohrává, je dobré, pokud je členem společenství, jež si klade za cíl stabilitu veřejných financí.*

přece jen k těmto jevům může docházet – příčinou inflace mohou být kupř. nadměrné rozpočtové schodky a vysoké vládní výdaje. Lze se proto domnívat, že je v národním zájmu ČR být členem společenství, které usiluje o stabilitu cenové hladiny. Pokud by z jakéhokoli důvodu v ČR byla tato stabilita ohrožena, je pravděpodobné, že zde bude existovat tlak ze strany Společenství, aby toto ohrožení pominulo.

V rozporu s národními zájmy ČR není ani úsilí Společenství o zdravé veřejné finance a měnové podmínky a trvale udržitelnou platební bilanci. Přes některé odlišnosti (typu, že stát si může natisknout peníze, či zdanit subjekty mající bydliště či sídlo na jeho území a tak krýt své dluhy) lze hospodaření státu přirovnat k hospodaření rodiny či firmy. Pokud jsou veřejné rozpočty dlouhodobě v deficitu, tj. pokud jsou veřejné finance dlouhodobě nezdravé, dostává se stát do problému se splácením svých závazků. Krajním řešením je až státní bankrot (o tom, že k němu může dojít, svědčí z posledních let kupř. státní bankrot v Argentině v roce 2002), který je jednoznačně spojen s poklesem HDP, nárůstem nezaměstnanosti a dalšími negativními jevy. Ale i stav, kdy státní bankrot ještě nehrozí, nicméně státní závazky jsou vysoké, je nutno odmítnout – velká část výdajů veřejných roz-

hnutí, přitom mají ekonomicky silné a velké subjekty. Vysoké zdanění potom spíše dopadá na ty osoby, které paradoxně příliš vysoký příjem nemají, protože v důsledku toho do značné míry nemají ani příslušné kontakty, znalosti, možnosti apod., jak provádět daňovou optimalizaci, nejsou schopny přenést své místo bydliště či sídlo mimo území daného státu, nejsou prostě schopny se bránit vysokým daním.

To, že veřejné výdaje mohou převyšovat veřejné příjmy, samo o sobě není špatné. Důležité je ale zkontrolovat, proč se tak děje, zda deficity jsou určeny na zlepšování funkcí, které by stát měl plnit, nebo zda naopak jsou projíhány, či jsou určeny ve prospěch určitých zájmových skupin. Negativní rovněž je, pokud jsou deficity dlouhodobé, tj. pokud po řadu let stát není schopen ze svých příjmů pokrýt své závazky. Cesta k nezdravým veřejným financím přitom často začíná nenápadně a jednoduše, zastavit daný trend však už jde mnohem obtížněji – mnohem obtížněji se redukuje veřejné výdaje, které jsou ve prospěch určitých skupin apod. Stát a politici zde jsou pod silným tlakem – redukce výdajů často znamená ztrátu voličských hlasů. Nejen proto jsou reformy veřejných financí poměrně nepopulární, nejen proto mnoho veřejných rozpočtů končí v deficitu. Pokud stát v úsilí

- o zdravé veřejné finance často prohrává, je dobré, pokud je členem společenství, jež si klade za cíl stabilitu veřejných financí. Je známo, že EU má zde odpovídající nástroje – ať už se jedná o tzv. maastichstská kritéria, případně o Pakt stability a růstu, které omezují velikost deficitu veřejných rozpočtů a veřejného dluhu<sup>3</sup>.

### 3.2 Společná hospodářská politika

Na první pohled diskutabilní může být ustanovení o hospodářské politice – mnohý si pod pojmem hospodářská politika představí cílené řízení hospodářství, zásahy státu do ekonomiky apod. Negativních zkušeností s totálním řízením hospodářství zažila naše země více než dost a určitá obezřetnost je zde na místě. Jak už jsme ale uvedli výše, daná hospodářská politika musí být prováděna v souladu se zásadou otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží. Jinými slovy hospodářská politika EU nemůže a nesmí mít ambici řídit celé hospodářství. Naopak jejím cílem je a musí být, aby se tržní hospodářství s volnou soutěží rozvíjelo. Jinými slovy jednotlivé kroky hospodářské politiky by měly směřovat k naplnění této zásady.

Konkrétně potom hospodářská politika zahrnuje následující oblasti:

- Vytvoření a rozvoj vnitřního trhu. Vnitřní trh zahrnuje prostor bez vnitřních hranic, v němž je zajištěn volný pohyb zboží, služeb, osob a kapitálu.
- Celní unii, která pokrývá veškerý obchod zbožím a která zahrnuje jak zákaz vývozních a dovozních cel a všech poplatků s rovnocenným účinkem mezi členskými státy, tak přijetí společného celního sazebníku ve vztahu ke třetím zemím. Vedle cel jsou rovněž zakázána množstevní omezení dovozu i vývozu a opatření s podobným účinkem.
- Volný pohyb pracovníků, který zahrnuje odstranění jakékoli diskriminace mezi pracovníky členských států na základě státní příslušnosti, pokud jde o zaměstnávání, odměnu za práci a jiné pracovní podmínky. S výhradou omezení odůvod-

něných veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností a ochranou zdraví zahrnuje právo:

- a) ucházet se o skutečně nabízená pracovní místa,
- b) pohybovat se za tím účelem volně na území členských států,
- c) pobývat v některém z členských států za účelem výkonu zaměstnání v souladu s právními a správními předpisy, jež upravují zaměstnávání vlastních státních příslušníků,
- d) zůstat na území členského státu.

V rámci zde uvedených ustanovení jsou zakázána omezení svobody usazování pro státní příslušníky jednoho členského státu na území státu druhého. Stejně tak jsou zakázána omezení při zřizování zastoupení, poboček nebo dceřiných společností státními příslušníky jednoho členského státu na území druhého státu.

Svoboda usazování zahrnuje přístup k samostatně výdělečným činnostem a jejich výkon, jakož i zřizování a řízení podniků, zejména společností, za podmínek stanovených pro vlastní státní příslušníky právem země usazení, nestanoví-li kapitola o pohybu kapitálu jinak. Výslovně jsou potom zakázána omezení volného pohybu služeb uvnitř Společenství pro státní příslušníky členských států, kteří podnikají v jiném státě Společenství, než se nachází příjemce služeb. Za služby se podle této smlouvy přitom pokládají výkony poskytované zpravidla za úplatu, pokud nejsou upraveny ustanoveními o volném pohybu zboží, kapitálu a osob. Služby zahrnují zejména:

- činnosti průmyslové povahy,
- činnosti obchodní povahy,
- řemeslné činnosti,
- činnosti v oblasti svobodných povolání.

Aniž jsou dotčena ustanovení kapitoly týkající se práva usazování, může poskytovatel služby za účelem jejího poskytnutí dočasně provozovat svou činnost ve státě, kde je služba poskytována, za stejných podmínek, jaké tento stát ukládá svým vlastním státním příslušníkům. V rámci

<sup>3</sup> Vědomě teď pomíjíme otázku, nakolik jsou tyto nástroje dodržovány. Obecně je zřejmé, že každé pravidlo lze porušit. Sama existence pravidla je ale již určitým signálem než neexistence žádného pravidla.

volného pohybu jsou zakázána všechna omezení pohybu kapitálu mezi členskými státy a mezi členskými státy a třetími zeměmi. Dále jsou zakázána všechna omezení plateb mezi členskými státy a mezi členskými státy a třetími zeměmi.

- Společnou zemědělskou politiku, jejímž cílem je:
  - a) zvýšit produktivitu zemědělství podporou technického pokroku a zajišťováním racionálního rozvoje zemědělské výroby a optimálního využití výrobních činitelů, zejména pracovní síly;
  - b) zajistit tak odpovídající životní úroveň zemědělského obyvatelstva, a to zejména zvýšením individuálních příjmů osob zaměstnaných v zemědělství;
  - c) stabilizovat trhy;
  - d) zajistit plynulé zásobování;
  - e) zajistit spotřebitelům dodávky za rozumné ceny.
- Společnou dopravní politiku zahrnující:
  - a) společná pravidla pro mezinárodní dopravu do nebo z některého členského státu, anebo procházející přes území jednoho nebo několika členských států;
  - b) podmínky, za nichž mohou dopravci, kteří nejsou rezidenty tohoto státu, provozovat dopravu uvnitř některého členského státu;
  - c) opatření ke zlepšení bezpečnosti dopravy.

V dopravě uvnitř Společenství je odstraněna veškerá diskriminace spočívající v tom, že dopravce uplatňuje na dopravu téhož zboží dopravovaného za stejných okolností ceny a dopravní podmínky odlišné v závislosti na zemi původu nebo určené dopravovaného zboží.
- Společná pravidla pro hospodářskou soutěž, která zejména:
  - Konstatují, že se společným trhem jsou neslučitelné, a proto zakázané veškeré dohody mezi podniky, rozhodnutí sdružení podniků a jednání ve vzájemné shodě, které by mohly ovlivnit obchod mezi členskými státy a jejichž cílem nebo výsledkem je vyloučení, omezení nebo narušení hospodářské soutěže na společném trhu, zejména ty, které

- a) přímo nebo nepřímo určují nákupní nebo prodejní ceny, anebo jiné obchodní podmínky,
- b) omezují nebo kontrolují výrobu, odbyt, technický rozvoj nebo investice,
- c) rozdělují trhy nebo zdroje zásobování,
- d) uplatňují vůči obchodním partnerům rozdílné podmínky při plnění stejné povahy, čímž jsou někteří partneři znevýhodněni v hospodářské soutěži,
- e) podmiňují uzavření smluv tím, že druhá strana přijme další plnění, která ani věcně, ani podle obchodních zvyklostí s předmětem těchto smluv nesouvisí.

Takovéto zakázané dohody nebo rozhodnutí jsou neplatné od počátku.

- Konstatují, že se společným trhem je neslučitelné, a proto zakázané, pokud to může ovlivnit obchod mezi členskými státy, aby jeden nebo více podniků zneužívaly dominantního postavení na společném trhu nebo jeho podstatné části. Takové zneužívání může zejména spočívat:
  - a) v přímém nebo nepřímém vynucování nepřiměřených nákupních nebo prodejních cen, anebo jiných nerovných obchodních podmínek,
  - b) v omezování výroby, odbytu nebo technického vývoje na úkor spotřebitelů,
  - c) v uplatňování rozdílných podmínek vůči obchodním partnerům při plnění stejné povahy, čímž jsou někteří partneři znevýhodňováni v hospodářské soutěži,
  - d) v podmiňování uzavření smluv tím, že druhá strana přijme další plnění, která ani věcně, ani podle obchodních zvyklostí s předmětem těchto smluv nesouvisí.
- Společná daňová pravidla, která obsahují následující ustanovení:
  - a) Členské státy nepodrobí přímo ani nepřímo výrobky jiných členských států jakémukoli vyššímu vnitrostátnímu zdanění, než je to, jemuž jsou přímo nebo nepřímo podrobeny podobné výrobky domácí.

- b) Členské státy nepodrobí dále výrobky jiných členských států vnitrostátnímu zdanění, které by poskytovalo nepřímou ochranu jiným výrobkům.
- c) Pokud jsou výrobky vyvezeny na území některého členského státu, nesmí být navrácení vnitrostátních daní vyšší než vnitrostátní daně, kterým byly výrobky přímo nebo nepřímo podrobeny.
- Problematiku sblížování právních předpisů, kdy se mj. konstatuje, že Rada na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem a Hospo-

stup na trh Společenství, tedy na trh, který je mnohonásobně větší než domácí trh. Zaručují volný pohyb zboží, služeb, osob a kapitálu, umožňují tak realizovat podnikatelské příležitosti, které by domácí subjekty jinak realizovat nemohly. Pochopitelně, že daná opatření zároveň vystavují domácí subjekty větší konkurenci. Na druhou stranu z této konkurence může profitovat domácí spotřebitel, který tak získává možnost výběru mezi mnohem pestřejším spektrem statků pravděpodobně za levnější ceny, než kdyby tato možnost výběru byla omezena pouze na národní producenty.

*Historické zkušenosti poměrně jasně ukazují, že nepříznivé ekonomické, sociální a další jevy se na vývoji českých zemí, jejich ekonomické či politické situaci negativně projeví. Je proto v souladu s národními zájmy ČR být členem většího společenství, které může snadněji čelit nepříznivým vlivům, které může snadněji mírovou cestou urovnávat konflikty, jež čas od času vznikají mezi jednotlivými státy či subjekty majícími bydliště nebo sídlo na jejich území.*

dářským a sociálním výborem jednomyslně přijímá směrnice o sblížování právních a správních předpisů členských států, které mají přímý vliv na vytváření nebo fungování společného trhu. V případě problematiky, která se týká právních a správních předpisů členských států, jejichž účelem je vytvoření a fungování vnitřního trhu, nemusí být dané rozhodnutí jednomyslné.

- Hospodářskou a měnovou politiku, která obsahuje mj. následující ustanovení:
  - členské státy se vyvarují nadměrných schodků veřejných financí,
  - každý členský stát zajistí, aby jeho vnitrostátní právní předpisy, včetně statutu jeho národní centrální banky, byly slučitelné se Smlouvou o založení ES a se statutem Evropské centrální banky.

Výše uvedená ustanovení byla citována přímo z textu Smlouvy o založení ES. Opět se lze domnívat, že daná ustanovení jsou v souladu s českými národními zájmy. Českým subjektům – fyzickým i právnickým osobám – zaručují bez další diskriminace pří-

Pokud je něco hodno kritiky, tak to nejsou výše uvedená ustanovení, ale spíše skutečnost, že v mnoha případech nejsou důsledně aplikována a realizována. Smlouva o přistoupení ČR k EU kupř. zabránila volnému pohybu českých osob do některých členských zemí EU za účelem získávání zaměstnání. Dnes nejsou přijaty směrnice, které dovolují realizovat volný pohyb osob poskytující služby. Regulace v zemědělství jde mnohdy proti cílům, které Smlouva o založení ES stanoví, vede k nadprodukcí, případně brání tomu, aby se jednotlivé osoby svobodně mohly rozhodnout, které plodiny a v jakém množství budou produkovat – typickým příkladem je zákaz rozšiřování vinic nebo problematika cukerního pořádku. Takto bychom mohli dále pokračovat. Než v globálu kritizovat Evropskou unii jako byrokratickou nebo podnikání, volné soutěži, tržnímu hospodářství apod. nepřející organizaci, je lepší se zaměřit na kritiku a odstraňování těchto dílčích jevů – koneckonců dané jevy jsou víceméně v rozporu s ustanoveními zakládajících smluv.

Smlouva o založení ES obsahuje řadu dalších ustanovení, o kterých se lze domnívat, že jsou v souladu s českými národními zájmy, se zásadami uplatňovanými ve vyspělých, civilizovaných a demokratických zemích. Je v národním zájmu ČR, aby ekonomický vývoj byl doprovázen sociálním smírem, ochranou životního prostředí apod. Historické zkušenosti poměrně jasně ukazují, že nepříznivé ekonomické, sociální a další jevy se na vývoji českých zemí, jejich ekonomické či politické situaci negativně projevují. Je proto v souladu s národními zájmy ČR být členem většího společenství, které může snadněji čelit nepříznivým vlivům, které může snadněji mírovou cestou urovnávat konflikty, jež čas od času vznikají mezi jednotlivými státy či subjekty majícími bydliště nebo sídlo na jejich území. Pro zajímavost ocitujeme některá další ustanovení SES, o kterých se lze domnívat, že jsou v souladu s národními zájmy ČR:

- Společenství a členské státy, vědomy si základních sociálních práv, jak jsou stanovena v Evropské sociální chartě podepsané v Turínu dne 18. října 1961 a v Chartě Společenství základních sociálních práv pracovníků z roku 1989, mají za cíl podporu zaměstnanosti, zlepšování životních a pracovních podmínek tak, aby bylo možno tyto podmínky vyrovnat a přitom udržet jejich zvýšenou úroveň, přiměřenou sociální ochranu, sociální dialog, rozvoj lidských zdrojů za účelem trvale vysoké zaměstnanosti a boj proti vyloučením.
- Každý členský stát zajistí uplatnění zásady stejné odměny mužů a žen za stejnou nebo rovnocennou práci.
- Společenství přispívá k rozvoji kvalitního vzdělávání podporou spolupráce mezi členskými státy, a je-li to nezbytné, podporováním a doplňováním činnosti členských států při plném respektování jejich odpovědnosti za obsah výuky a za organizaci vzdělávacích systémů a za jejich kulturní a jazykovou rozmanitost.
- Společenství přispívá k rozkvětu kultur členských států a přitom respektuje jejich národní a regionální různorodost a zároveň zdůrazňuje společné kulturní dědictví.
- Společenství a členské státy zajistí, aby existovaly podmínky nezbytné pro konkurenceschop-

nost průmyslu Společenství. Za tímto účelem a v souladu se systémem volného a konkurenčního trhu se jejich činnost zaměří na:

- urychlené přizpůsobování průmyslu strukturálním změnám,
- podporu vytváření prostředí příznivého pro rozvoj podnikání v rámci Společenství, zejména malých a středních podniků,
- podporu prostředí příznivého pro spolupráci mezi podniky,
- podporu dokonalejšího využívání průmyslového potenciálu v oblasti inovace, výzkumu a technologického rozvoje.
- Společenství má za cíl posilovat vědecké a technologické základy průmyslu Společenství a podporovat rozvoj jeho mezinárodní konkurenceschopnosti. Za tímto účelem Společenství podporuje podniky včetně malých a středních, výzkumná střediska a vysoké školy v jejich činnosti v oblasti výzkumu a technologického rozvoje vysoké úrovně, podporuje jejich snahy o vzájemnou spolupráci, zejména tím, že umožňuje podnikům plně využívat potenciál vnitřního trhu Společenství, a to zvláště zpřístupněním veřejných zakázek v jednotlivých státech, stanovením společných norem a odstraněním právních a daňových překážek této spolupráce. K dosažení těchto cílů provádí Společenství následující činnosti, které doplňují činnosti členských států:
  - a) provádí programy výzkumu, technologického rozvoje a demonstrace za podpory spolupráce s podniky a mezi nimi, s výzkumnými středisky a s vysokými školami;
  - b) podporuje spolupráci se třetími zeměmi a mezinárodními organizacemi v oblasti výzkumu, technologického rozvoje a demonstrace prováděných Společenstvím;
  - c) šíří a vyhodnocuje výsledky činností v oblasti výzkumu, technologického rozvoje a demonstrace prováděných Společenstvím;
  - d) podporuje vzdělávání a mobilitu výzkumných pracovníků v rámci Společenství.
- Politika Společenství v oblasti životního prostředí přispívá ke sledování následujících cílů: →

- udržování, ochrana a zlepšování kvality životního prostředí,
- ochrana lidského zdraví,
- obezřetné a racionální využívání přírodních zdrojů, podpora opatření na mezinárodní úrovni, čelících regionálním a celosvětovým problémům životního prostředí.

Politika Společenství v oblasti životního prostředí je dále zaměřena na vysokou úroveň ochrany, přičemž přihlíží k rozdílné situaci v jednotlivých regionech Společenství. Je založena na zásadách obezřetnosti a prevence, odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje a na zásadě „znečišťovatel platí“.

- Politika Společenství v oblasti rozvojové spolupráce, která představuje doplnění odpovídajících politik prováděných členskými státy, podporuje:
  - trvalý hospodářský a sociální rozvoj rozvojových zemí a především těch nejvíce znevýhodněných z nich,
  - hladké a postupné zapojení rozvojových zemí do světového hospodářství,
  - boj proti chudobě v rozvojových zemích.

#### 4. Závěr

Výše uvedený text se snažil dokázat, že základní platné normy evropského práva – zejména Smlouva o založení ES a Smlouva o EU jsou v souladu s českými národními zájmy. Tento text se vědomě, až na základní přiblížení, nezabývá sekundárními normami

evropského práva, respektive, abychom byli přesní, sekundárními normami komunitárního práva. Je třeba zdůraznit, že dané sekundární normy komunitárního práva mají významný vliv na právní předpisy jednotlivých členských zemí – uvádí se kupříkladu, že 80 % veškeré domácí legislativy je přijímáno proto, že to požadují sekundární normy komunitárního práva (zejména směrnice). Je samozřejmě otázkou, zda požadavky některých směrnic nejsou v rozporu s výše uvedenými cíli a zásadami, zda některé směrnice kupř. nebrání zásadě otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží. V některých případech se vskutku lze domnívat, že k těmto rozporům dochází. V takovém případě je ovšem na členských státech, jednotlivých fyzických i právnických osobách, aby na dané rozpory upozorňovaly a aby žádaly o sjednání nápravy. Jak ukázala kapitola o možnostech uplatnění komunitárního práva, prostředky k tomu jsou – ostatně proto jsme danou kapitolu do textu zařadili.

Celkově je však nutno konstatovat, že základní hodnoty a cíle, které dané dokumenty obsahují, jsou v souladu s ústavním pořádkem ČR, se zásadami demokratického právního státu. Zásada volného pohybu zboží, služeb, osob a kapitálu potom umožňuje českým subjektům přístup na mnohem větší trh, než je domácí. Je v souladu se zásadními ekonomickými přístupy – zásadou komparativních výhod, dělby práce apod. Proto na otázku, zda primární právní dokumenty EU jsou v souladu s českými národními zájmy, je třeba odpovědět ano.

#### PRAMENY

1. Smlouva o Evropské unii
2. Smlouva o založení Evropského společenství
3. Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii
4. Smlouva o přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky k Evropské unii

#### KLÍČOVÁ SLOVA

*Evropská unie, právo EU, komunitární právo, primární právo, sekundární právo, národní zájmy*

#### JEL KLASIFIKACE

*F02, F10, F13, F15, F20, F41*



# Institucionální rámec zabezpečení zahraničněobchodní politiky v České republice a dalších zemích EU

► Mgr. David Vondrák » NEWTON College, a. s.<sup>1</sup>

\* *1. Zabezpečení podpory exportu a investic v zemích EU – praxe a trendy*

V Evropě převládají při rozdělování kompetencí v oblasti zahraničněobchodní politiky obecně dva základní přístupy. O prvním z nich můžeme zjednodušeně hovořit jako o tradičním, centralistickém přístupu. Ten vychází z předpokladu nutnosti koncentrace všech vnějších kompetencí státu v této oblasti v rámci jednoho resortu, obvykle Ministerstva zahraničních věcí. Druhý přístup vychází z jistého administrativní-

v této oblasti tuto úlohu státu v plné šíři pouze soukromé subjekty<sup>2</sup>.

Koordinace a zabezpečení obchodní politiky, podpory exportu a přílivu investic je v členských zemích Evropské unie zajišťováno mnoha různými způsoby a je prováděno za účasti jak státních, tak i polostátních či plně soukromých subjektů. Nehledě na konkrétní zvolený model rozdělení kompetencí jsou obvykle ve všech zemích hledány co nejefektivnější formy vzájemné spolupráce mezi dotčenými orgány státní správy i podnikatelských reprezentací za

*Systemy státních podpor exportu neprošly v členských zemích EU stejným vývojem, což se odráží jak v rozdílném institucionálním uspořádání, tak i v celkové úrovni a podmínkách přístupu k vyčleněným veřejným zdrojům. Pro všechny je však v současnosti charakteristický vysoký stupeň komplexnosti poskytovaných služeb umožňující firmám za stanovených pravidel využívat pomoci státu v každé fázi vývozu.*

ho pluralismu, v němž jsou jednotlivé aspekty vnějších politik svěřeny do působnosti několika ministerstev či státem zřízených institucí.

O přednostech a naopak záporech toho kterého konkrétního modelu i jeho jednotlivých nuancích lze vést diskusi, hledat a nalézat argumenty pro i proti. V každém případě je **klíčová úloha státu v zahraničněobchodní oblasti** v Evropě zcela zřejmá a jen ve zcela výjimečných, specifických případech přebírají

účelem zajištění souladu a provázanosti mezi zahraničně-politickými a ekonomickými zájmy. Obecně tedy převládá poměrně pragmatický přístup, který je výrazně **orientován na podporu hospodářských zájmů příslušného státu při plném respektování zahraničně-politických souvislostí.**

Systemy státních podpor exportu neprošly v členských zemích EU stejným vývojem, což se odráží jak v rozdílném institucionálním uspořádání, tak

<sup>1</sup> Článek byl zpracován v rámci projektu Národního programu výzkumu II č. 2D06028 „Hodnocení postavení České republiky a její schopnosti rozpoznávat a prosazovat vlastní zájmy v evropské a světové ekonomice“.

<sup>2</sup> Například v případě Rakouska ze zákona zastupuje zahraničněobchodní zájmy rakouských firem a podporou internacionalizace jejich působení se zabývá Hospodářská komora Rakouska.

- i v celkové úrovni a podmínkách přístupu k vyčleněným veřejným zdrojům. Pro všechny je však v současnosti charakteristický vysoký stupeň komplexnosti poskytovaných služeb umožňující firmám za stanovených pravidel využívat pomoci státu v každé fázi vývozu.

Většina vyspělých evropských zemí připravuje a realizuje dlouhodobé strategie a koncepce, jejichž cílem je zajistit co nejvhodnější podmínky pro růst vlastního exportu. Činí tak v souladu s mezinárodními pravidly, která jakkoli zakazují podporu činností souvisejících s vývozem, dávají vládám dostatek

Ve všech zemích jsou **předmětem zvláštního zájmu opatření na podporu obchodu pro malé a střední podniky**. Je to proto, že právě MSP jsou považovány za primární nositele adaptability a inovací. Mezi další základní rysy současné proexportní politiky uplatňované v zemích EU patří fakt, že je současně politikou regionální (tj. působí lokálně, zejména prostřednictvím spolupráce s místními podnikatelskými reprezentacemi) a že podporuje vědeckotechnický rozvoj (včetně výrazné stimulace priorit příslušného období). Obvykle také proexportní politika v členských zemích nepřímo podporuje formování

*Velmi důležitou součástí exportních strategií je sledování a obhajoba zájmů vlastních exportérů v případě, že zahraniční konkurence využívá neodpovídajících, neférových nebo protitržních nástrojů. Státy mají za to, že v souvislosti se stále náročnějším konkurenčním prostředím musí být pro klienty státu, tj. podnikatelské subjekty, vytvořen systém podpory exportu včetně finančních služeb, které napomohou těmto klientům zvýšit jejich schopnost konkurovat na globálních trzích.*

prostoru k uplatňování tržně orientovaných a s pravidly hospodářské soutěže a volného obchodu slučitelných politik. Při tvorbě exportních politik vycházejí vlády ze skutečnosti, že koncepce nemohou být tvořeny pouze vládními orgány a institucemi, ale pro jejich úspěšnost je nutná **přímá a trvalá spolupráce s podnikatelskou sférou**. Tedy to, že efektivní strategie, byť je koncipována vládou, musí být konzultována a podporována podnikatelskou komunitou.

Velmi důležitou součástí exportních strategií je sledování a obhajoba zájmů vlastních exportérů v případě, že zahraniční konkurence využívá neodpovídajících, neférových nebo protitržních nástrojů. Státy mají za to, že v souvislosti se stále náročnějším konkurenčním prostředím musí být pro klienty státu, tj. podnikatelské subjekty, vytvořen systém podpory exportu včetně finančních služeb, které napomohou těmto klientům zvýšit jejich schopnost konkurovat na globálních trzích.<sup>3</sup>

určitých ekonomických struktur, a to nejen ve smyslu pozitivním (tj. právě v souladu s prioritami uplatnění vědy, výzkumu a techniky v ekonomice), ale i ve smyslu útlumu neperspektivních odvětví či oborů.

**Institucionální rámec pro praktické provádění zahraničněobchodní politiky státu** bývá obvykle podřízen specifické situaci, tradicím a potřebám dané ekonomiky, stadiu její vyspělosti a požadavkům podnikatelské sféry. V posledních dekadách navíc dochází k rozšíření tradiční role státu při provádění zahraničněobchodní politiky o další aspekty, zejména v oblasti **aktivní podpory exportu nejen zboží, ale i služeb, přílivu zahraničních investic a usazování domácích investic v zahraničí**. Tyto politiky jsou realizovány v rámci mantinelů vymezených multilaterálními dohodami a členstvím v integračních seskupeních a jsou reprezentovány poměrně pestrou škálou více či méně tržně konformních nástrojů.

<sup>3</sup> V uvedeném kontextu se jedná o tzv. Trade Promotion.

Určité srovnání je přesto možné. Vyplyvá z něho, že v **sedmnácti zemích EU** je orgánem státní správy dohlížejícím na zahraničně obchodní vztahy **ministerstvo hospodářského charakteru**<sup>4</sup> (včetně Francie, Velké Británie, Německa, Nizozemska, Rakouska a dalších zemí). Ve **čtyřech zemích** (Belgie, Dánsko, Švédsko, Malta)<sup>5</sup> jsou kompetence v předmětné oblasti svěřeny do působnosti příslušných **Ministerstev zahraničních věcí**. V případě **dalších zemí** (Estonsko, Litva, Lotyšsko a Řecko) se jedná o **kompetence smíšené**.

K případným změnám v institucionálním zabezpečení výkonu obchodní politiky, podpory exportu a přílivu zahraničních investic dochází ve většině evropských zemí takřka výhradně na základě požadavků podnikatelských kruhů.

Pro ČR může být zajímavé vymezení vůči těm zemím, které přistoupily ke stejnému datu k EU, resp. které prošly velmi podobným procesem transformace ekonomiky. Ve všech srovnatelných nových členských zemích EU (Polsko, Slovensko, Maďarsko, Slovinsko) jsou kompetence v oblasti vnějších ekonomických vztahů zakotveny na hospodářském ministerstvu<sup>6</sup>. Cílem ve všech těchto zemích je však navodit situaci, kdy Ministerstva hospodářství a zahraničních věcí postupují v úzké součinnosti.

Způsobů, jejichž prostřednictvím dochází k propojování aktivit doma i v zahraničí za účelem dosažení požadované synergie účinku, je celá řada. Mají povahu specifických postů uvnitř vládních struktur, vytváření zvláštních společných orgánů, týmů či pro-

jektů či ad hoc spolupráce apod. Za účelem poskytování služeb podnikatelské sféře v oblasti obchodu a investic jsou **většinou vytvářeny specializované agentury na podporu exportu a investic**. V podstatné většině zemí se jedná o dvě samostatné agentury<sup>7</sup> ve formě „Trade Promotion Organization“ či typu „Invest in...“.

Vějíř služeb poskytovaných členskými státy EU podnikatelské sféře v oblasti obchodu a investic má tendenci se neustále rozšiřovat. Jde o celý **komplex informačních, poradenských, vzdělávacích, asistenčních a finančních služeb a aktivit zaměřených na prezentaci v zahraničí**<sup>8</sup>. Služby jsou poskytovány zdarma v rozsahu základních informací. Klientsky orientované služby bývají zpoplatňovány, avšak způsobem, který nekryje veškeré vynaložené náklady. Některé služby či aktivity jsou finančně dotovány státem (např. účast na výstavách a veletrzích), resp. ze strukturálních fondů.

Ze srovnání řízení a zajišťování obchodně-ekonomických služeb státu v Evropské unii vyplyvá, že **ve všech členských zemích EU existuje podpora exportu, jejíž obsah se nicméně v detailech liší**. Z hlediska poptávky a využívání služeb je nejvíce žádáno i nejvíce ceněno vyhledávání obchodních partnerů, pořádání obchodních misí, podpora účasti na zahraničních výstavách a veletrzích nebo oborové marketingové studie (analýzy) trhu<sup>9</sup>. Dále se předpokládá určitá angažovanost státu v zajištění financování exportních aktivit (úvěr, pojištění, garance),<sup>10</sup> pomoc se zajištěním exportních formalit (zajištění po-

<sup>4</sup> Zpravidla jde o Ministerstva hospodářství, obchodu a průmyslu, v dalších kombinacích s Ministerstvy financí, dopravy apod.

<sup>5</sup> U Dánska a Švédska je praktický výkon kompetencí svěřen do útvarů, jež jsou součástí Ministerstev zahraničních věcí, avšak které již svými názvy přesvědčují o specifčnosti poslání: Danish Trade Council a Swedish Trade Council. V případě Švédska jde navíc o jedinečný model umožňující vykonávat uvnitř jednoho ministerstva funkce, které jsou buď na úrovni vlády, anebo jsou svěřeny jiným resortům.

<sup>6</sup> V případě pobaltských zemí je výraznější role Ministerstev zahraničních věcí pak patrně dána skutečností, že po získání nezávislosti v těchto zemích musela být zahraniční služba budována zcela od základu.

<sup>7</sup> Existují však i výjimky. Tou úspěšnou je britská UK Trade and Investment. Slovenská agentura SARIO, která rovněž zahrnuje aktivity na podporu exportu i investic, stále hledá své místo a funkční propojení obou typů činností.

<sup>8</sup> V zemích, které jsou významnými uživateli prostředků EU určených na kohezní politiku, plní instituce na podporu investic a obchodu také role implementačních agentur v programech zaměřených na podporu podnikání, podnikatelského rozvoje, mezinárodního rozvoje podniků apod.

<sup>9</sup> V rámci těchto studií jsou obvykle poptávány: identifikace konkurence a její pozice na trhu, identifikace potenciálních partnerů (či distribučních kanálů), popis obchodních podmínek (tarify, poplatky, povolení apod.) a bližší specifikace požadavků zahraničních zákazníků.

<sup>10</sup> Rozsah subvencí vyplácených na zvýhodněné úvěry pro vývozní financování je od konce 70. let limitován „Dohodou mezi OECD o přípustných podmínkách vývozních úvěrů s vládní podporou“ (Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits), tzv. Konsenzus OECD. Touto dohodou je vázána i Česká republika.

- volení, celní formality) a podpora při zakládání vlastních poboček.

Hlavní očekávání podnikatelských subjektů v oblasti pomoci od státu bývají obvykle spojena s výraznější **asistencí proexportních institucí při pronikání na méně známé či náročné trhy** (Asie, Latinská Amerika, Afrika), a to hlavně při navazování kontaktů v politických kruzích či významných institucích a poskytování garancí a pojištění vývozu. Poptávána i nabízena je často také pomoc pro začínající exportéry - uvedení do problematiky, orientace na světovém trhu, finanční podpora při získávání informací o zahraničních trzích a při jejich prvotních návštěvách (obchodní mise, účast na veletrzích atd.).

V zemích Evropské unie jsou obvykle na podporu hospodářských zájmů zřizována při zastupitelských úřadech jednotlivých zemí obchodní oddělení. Ač jsou integrální součástí ambasád, Obchodně-ekonomické úseky vykazují vysokou míru nezávislosti, zpravidla disponují samostatnými rozpočty a za svou činnost jsou odpovědné těm orgánům státní správy, jimž jsou svěřeny odborné kompetence. Jsou-li těmito orgány Ministerstva hospodářství, vždy je zároveň zajištěn trvalý komunikační kanál ve vztahu k Ministerstvům zahraničních věcí a rovněž k dotčeným zastupitelským úřadům. Vrcholným představitelem státu v zemi přidělení je velvyslanec či vedoucí zastupitelského úřadu. Jeho aktivní zapojení do ekonomické činnosti a podpory hospodářských zájmů je samozřejmostí, jakkoli se může měnit intenzita tohoto zapojení.

Ve všech vyspělých evropských zemích nabízí tedy stát **služby, jejichž úkolem je napomáhat expanzi podnikatelů na zahraniční trhy**. Z analýzy nabídek institucí je možné sestavit přehled typických služeb státu:

- poskytování informačních a poradenských služeb (získávání informací o zahraničních předpisech, normách, technických požadavcích, marketingové analýzy, vyhledávání obchodních partnerů, podpora vytváření exportně orientovaných skupin firem a podniků);
- technická pomoc vývozcům (pomoc při schvalování výrobků v zahraničí, zajištění konzultací specialistů v technických otázkách, pomoc při budování prodejní sítě a vytváření obchodních a průmyslových středisek);
- organizování obchodních misí do vybraných teritorií, zprostředkování kontaktů se zahraničními institucemi (otvírání dveří);
- podpora programů pro vyhledávání nových příležitostí pro inovační podnikání;
- organizace seminářů a dalších vzdělávacích akcí;
- poradenství o veletrzích a podpora účasti na veletrzích a výstavách;
- nabídka finančních služeb a produktů (vývozní úvěry, záruky, pojišťování);
- investiční poradenství (včetně koordinace a volby priorit pro investice v zahraničí);
- prezentace obchodních příležitostí a marketing země.

Téměř ve všech zemích jsou zdarma pouze základní služby (základní marketingové informace), ostatní služby jsou placené, i když poplatky zdaleka nekryjí celkové náklady. Vějíř služeb se stále rozšiřuje a posouvá se od poskytování všeobecných teritoriálních informací k podrobnějším informacím a důkladnějším analýzám. Projevuje se také výrazný tlak na efektivní využití státních podpor, a to zejména v nárocích na kvalitu poskytovaných služeb ze strany platících uživatelů podpůrné politiky.

## 2. Instituce a nástroje pro uplatňování obchodní politiky ČR

V České republice je dle stávajícího kompetenčního zákona<sup>11</sup> ústředním orgánem státní správy pro obchodní politiku, zahraničně-ekonomickou politiku, zahraniční obchod a podporu exportu a koordinaci zahraničněobchodní politiky **Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR (MPO)**.

**Ministerstvo zahraničních věcí ČR (MZV)** koordinuje vnější ekonomické vztahy, řídí zastupitelské úřady a připravuje pracovníky pro výkon zahra-

<sup>11</sup> Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy (ve znění pozdějších předpisů).

ničních služeb. To znamená, že v součinnosti s dalšími orgány státní správy (tj. zejména s MPO) a podnikatelskými reprezentacemi<sup>12</sup> formuluje hlavní úkoly zastupitelských úřadů ČR (ZÚ) a jejich Obchodně-ekonomických úseků (OEÚ) a řídí a koordinuje jejich činnost v zahraničně-ekonomické oblasti. S ohledem na argument, že řízení obchodních aktivit v zahraničí není vhodné oddělovat od zabezpečování služeb pro podnikatelskou sféru, je však přítom činnost OEÚ metodicky a odborně řízena Ministerstvem průmyslu<sup>13</sup>.

Ministerstvo zahraničních věcí tedy posiluje ekonomickou dimenzi své zahraniční politiky jako **komplex koordinovaných aktivit různých subjektů, směřujících k vytváření vnějších podmínek pro ekonomický rozvoj**. Zaměřuje se přitom zejména na prosazování záměrů a opatření hospodářské politiky v bilaterálních vztazích, v integračních seskupeních a v dialogu, který je veden v mezinárodních ekonomických organizacích<sup>14</sup>. Ekonomická diplomacie se rovněž zaměřuje na obohacování hospodářské politiky vlády o podněty z vnějšího prostředí. Iniciuje a koordinuje přejímání mezinárodních pravidel hospodářských vztahů do vnitrostátní legislativy a praxe a při přípravě těchto norem dbá na uplatňování českých ekonomických zájmů.

**Činnost ekonomických diplomatů na českých zastupitelských úřadech v zahraničí**<sup>15</sup> se zaměřuje na vytváření podmínek pro rozvoj konkrétních obchodních kontaktů a na podněcování zájmu zahraničních investorů o přímé zahraniční investice v ČR. Náplní jejich činnosti je tedy podpora národních orgánů a institucí a dalších subjektů při rozvíjení bilaterálních kontaktů, zajišťování skutečností významných pro přípravu národních stanovisek a podkladů, předávání a výměna informací, lobování při prosazování věcí prioritního zájmu a rozvoje hospodářské spolupráce. Při poskytování podpůrné a poradenské činnosti českým podnikatelským subjektům musí zastupitelské úřady dbát na dodržování principu rovnosti mezi českými podniky a předcházení konfliktu zájmů<sup>16</sup>. Jejich činností v daném teritoriu nesmí docházet k porušování mezinárodních závazků a mezinárodněpolitických a bezpečnostních zájmů ČR. Činnost Obchodně-ekonomických úseků je směrem k podnikatelským subjektům orientována na lobování za zájmy českých firem v zahraničí a asistenční a prezentační služby.

Přímo v **oblasti podpory exportu** potom integruje společná nabídka služeb státu služby hlavních pěti subjektů: Ministerstva průmyslu a obchodu, Obchodně-ekonomických úseků zastupitelských úřadů ČR v zahraničí<sup>17</sup>, České agentury na podporu

<sup>12</sup> Hospodářská komora ČR, Svaz průmyslu a dopravy ČR apod.

<sup>13</sup> S cílem přesněji definovat roli MZV a MPO ve vztahu k řízení Obchodně-ekonomických úseků byla v roce 1998 uzavřena „Dohoda o spolupráci MZV a MPO v otázkách spojených se zabezpečováním zahraničně-obchodní politiky, zahraničního obchodu a podpory exportu v činnosti zahraniční služby ČR“. Tato dohoda byla rozšířena a upřesněna v roce 2000.

<sup>14</sup> Ekonomickou agendu zajišťují na MZV dva útvary zařazené do Sekce ekonomické a komunikační: Odbor dvoustranných ekonomických vztahů (mj. koordinuje činnosti OEÚ v oblasti bilaterálních ekonomických vztahů) a Odbor mnohostranných ekonomických vztahů (zabývá se koordinací činnosti a zastoupením ČR v mezinárodních organizacích hospodářského charakteru). Mimo to je do struktury MZV vřazen ještě Odbor rozvoje spolupráce, který zajišťuje činnosti související s rozvojovou a humanitární pomocí.

<sup>15</sup> Na 81 zastupitelských úřadech České republiky v 69 zemích světa pracuje na Obchodně-ekonomických úsecích 101 ekonomických diplomatů (zdroj: MPO).

<sup>16</sup> Rozsah a formu pomoci, kterou poskytují Obchodně-ekonomické úseky podnikatelské sféře při aktivitách na zahraničních trzích vymezují „Zásady spolupráce ZÚ ČR s českými podnikatelskými subjekty v obchodně-ekonomické oblasti“ (tzv. Kodex). Tento Kodex zavádí (v závislosti na velikosti ZÚ a na tom, zda je jeho součástí OEÚ a dále zda je v daném teritoriu i zahraniční zastoupení agentury CzechTrade) tzv. hvězdičkovou kategorizaci úřadů. Zde je každému úřadu přidělena 1 až 3 hvězdičky v závislosti na míře konkrétní pomoci a podpory, kterou mohou české firmy při svých zahraničních aktivitách od státních a polostátních zastoupení ČR v daném teritoriu očekávat. Hvězdičková kategorizace úřadů zároveň odráží i to, jakou má teritorium prioritu z pohledu obchodně-ekonomických zájmů ČR.

<sup>17</sup> Sdílené kompetence Ministerstva průmyslu a obchodu ČR s Ministerstvem zahraničních věcí ČR.

- obchodu (CzechTrade)<sup>18</sup>, Exportní garanční a pojišťovací společnosti a. s. (EGAP)<sup>19</sup> a České exportní banky a. s. (ČEB)<sup>20</sup>.

Služby těchto subjektů lze rozdělit do tří základních oblastí, a to na služby informační, služby poradenské a vzdělávací a služby asistenční, finanční a prezentační.

Mezi **informační služby** se řadí např. Zelená linka pro exportéry a internetový portál BusinessInfo.cz<sup>21</sup>, informace ze zahraničních trhů a exportní příležitosti CzechTrade (nabídky, poptávky, tendry, veřejné zakázky), základní charakteristiky konkrétního trhu a vyhledávání potenciálních zákazníků v teritoriu rovněž od agentury CzechTrade nebo služby obchodních radů při OEÚ ZÚ (konzultace o obchodně-ekonomickém a podnikatelském prostředí). Poskytování informací o bonitě zahraničních firem patří do nabídky služeb EGAP a ČEB.

**Poradenské a vzdělávací služby** v oblasti exportu zajišťuje zejména agentura CzechTrade. Služby agentury v této oblasti zahrnují kromě základních konzultací exportérům například postupné budování exportní připravenosti, specializované semináře, individuální tréninky či vzdělávání v oblasti exportního financování a pojištění.

**Přímé asistenční služby** exportérům se opírají zejména o činnost Obchodně-ekonomických úseků zastupitelských úřadů ČR v zahraničí a o asistenční služby zahraničních kanceláří CzechTrade<sup>22</sup>. Za uži-

tečné a přínosné považují podnikatelé většinou také podporu vzniku exportních aliancí a podobných skupení (např. společné zastoupení několika MSP na zahraničním trhu apod.).

**Nabídku finančních služeb** exportérům představují jednotlivé hlavní úvěrové, resp. pojistné produkty a další doprovodné finanční služby dvou institucí se státní majetkovou účastí, ČEB a EGAP. Exportní garanční a pojišťovací společnost se soustřeďuje při pojišťování vývozu na jinak tržně nezajistitelná rizika<sup>23</sup>. Česká exportní banka zajišťuje tzv. komerční financování vývozu, které představují hlavně úvěry s pohyblivou úrokovou sazbou. Těžiště její činnosti však spočívá ve financování vývozu se státní podporou, tj. v poskytování záruk a úvěrů s pevnými úrokovými sazbami.

V gesci MPO je správa marketingových a veletržních akcí v zahraničí; firemní a oborové prezentace připravuje CzechTrade. Tato agentura má na starosti rovněž implementaci a administraci dotačních programů pro exportéry<sup>24</sup>.

Kromě výše uvedených institucí lze za další subjekty, jež působí v obchodně-ekonomické oblasti v zahraničí označit také zahraniční kanceláře Agentury na podporu podnikání a investic CzechInvest<sup>25</sup>, síť Českých center<sup>26</sup> a zahraniční kanceláře agentury CzechTourism<sup>27</sup>. Hlavní činností Českých center má být prezentace České republiky ve světě. V rámci pro-exportní politiky tedy **Česká centra** zajišťují obecnou

<sup>18</sup> Příspěvková organizace Ministerstva průmyslu a obchodu ČR, jež vznikla v roce 1997.

<sup>19</sup> Činnost Exportní garanční a pojišťovací společnosti a. s. byla zahájena v roce 1992. V roce 1995 byl schválen zákon č. 58/1995 Sb., o pojišťování vývozu se státní podporou, jenž přinesl pro fungování této instituce stabilnější podmínky. EGAP je plně v majetku státu a akcionářská práva vykonávají kromě MPO a MVZ dále Ministerstvo financí (MF) a Ministerstvo zemědělství (MZe).

<sup>20</sup> Česká exportní banka a. s. byla založena v roce 1995 a její činnost se řídí stejným zákonem jako EGAP, musí však být rovněž v souladu se zákonem č. 211/1992 Sb., o bankách. ČEB je v přímém vlastnictví státu z 69,7 %, v nepřímém pak ze 30,3 %.

<sup>21</sup> Tyto služby jsou realizovány pod gescí MPO, resp. CzechTrade.

<sup>22</sup> Zahraničních kanceláří agentury je momentálně 34, působí v 29 zemích světa a jsou obvykle zastoupeny jedním pracovníkem.

<sup>23</sup> Pojištění tržně zajistitelných rizik se kromě ostatních komerčních úvěrových pojišťoven věnuje také společnost KUPEG, a. s., 100% dceřiná společnost EGAP.

<sup>24</sup> Doposud šlo o podpůrné programy Marketing a Alliance.

<sup>25</sup> Jde o příspěvkovou organizaci MPO založenou v roce 1992 původně s cílem podporovat příliv přímých zahraničních investic do ČR, v roce 2004 byla činnost této agentury rozšířena o podporu tuzemských podnikatelských subjektů a byla jí přidělena role implementační agentury pro administraci řady „podnikatelsky orientovaných“ podpůrných programů, financovaných zejména ze strukturálních fondů EU.

<sup>26</sup> Česká centra jsou příspěvkovou organizací Ministerstva zahraničních věcí. Síť Českých center ve světě (nyní 19 zastoupení) a Český dům s OTS Čertanovo v Moskvě zastřešuje a řídí ústředí Českých center, které sídlí v Praze.

<sup>27</sup> Založena v roce 1993 jako příspěvková organizace Ministerstva pro místní rozvoj (MMR) pod názvem Česká agentura na podporu cestovního ruchu.

propagaci země i jejího hospodářství, na kterou navazuje specializovaná činnost agentury **CzechTrade** v oblasti obchodu, **CzechTourism** v oblasti cestovního ruchu a **CzechInvest** v oblasti přímých zahraničních investic.

### 3. Problémy současného uspořádání a plánované kroky ke zlepšení

Jak vidno, nabídka služeb jednotlivých státních organizací je v ČR v oblasti zastupování obchodně-ekonomických zájmů poměrně rozsáhlá a pestrá. Určitým problémem těchto služeb však mnohdy bývá jejich **kvalita a efektivita** i to, **zda jsou v dané podobě ze strany podnikatelské veřejnosti vůbec poptávány**, eventuálně **zda jsou podnikatelé s touto nabídkou dostatečně obeznámeni**. Jde skutečně o nejdůležitější čtyři kritická místa. V obecné rovině bohužel často platí, že ne vždy je u poskytovatelů státních služeb v zahraničněobchodní oblasti zajištěna patřičná odbornost a flexibilita.

V řadě případů, zejména mezi zahraničními kancelářemi státních agentur a Obchodně-ekonomickými úseky zastupitelských úřadů **dochází k potížím v koordinaci činností** a vznikají tak zbytečné duplicity. A mezery jsou nejen v komunikaci mezi agenturami a zastupitelskými úřady, ale také mezi agenturami navzájem. I když agentury CzechTrade a CzechInvest relativně dobře, byť někde s výhradami, naplňují své úkoly a poslání v rámci svých určených kompetencí, existují určitě další možnosti koordinace některých aktivit vedoucích k zefektivnění činnosti obou těchto příspěvkových organizací MPO.

Problematické se jeví také **prolínání kompetencí obou ministerstev**. Ministerstvo zahraničních věcí podle kompetenčního zákona řídí zastupitelské úřa-

dy, nemá však odborné zázemí pro řízení Obchodně-ekonomických úseků, které jsou proto na základě dohody řízeny Ministerstvem průmyslu a obchodu. Výběr a příprava pracovníků pro Obchodně-ekonomické úseky tak nemá jednotný rámec a jasná kritéria. Neexistuje propracovaný a potřeby trhu reflektující systém moderního obchodně-ekonomického vzdělávání a přípravy na další působení v zahraničí. Přestože Ministerstvo průmyslu a obchodu přispívá ze svého rozpočtu poměrně značnou částkou<sup>28</sup> na krytí činnosti Obchodně-ekonomických úseků, neodráží se to v pozici tohoto ministerstva při přijímání řady důležitých rozhodnutí<sup>29</sup>.

**Problematika „ekonomické diplomacie“** byla nedílnou součástí „Koncepce zahraniční politiky ČR na období 2003–2006“. Zde nastíněné prvky dále rozpracovala „Koncepce prosazování zahraničněobchodních zájmů ČR“. Nejnovější „**Exportní strategie ČR pro období 2006–2010**“ se věnuje činnostem a postupům, které mají přímý a výhradní vztah k exportním procesům a definuje víze, hlavní cíle a klíčové projekty státní proexportní politiky.

Na rozdíl od předchozích koncepčních dokumentů není tato Strategie zaměřena pouze na export zboží, ale na celé spektrum obchodních vztahů. Zahnuje i **investice českých firem do zahraničí a vývoz služeb**. Nová Strategie reaguje na potřebu definovat obchodně-ekonomické zájmy státu po našem vstupu do Evropské unie i na nezbytnost změny teritoriálních priorit. Vychází z toho, že stát se musí snažit působit na vytváření takových podmínek na mezinárodních trzích, které budou snižovat obchodní bariéry a snižovat náklady firem při vstupu na zahraniční trhy. Snahou tedy je aktivně se podílet na obchodní politice Evropské unie a prosazovat v jejím rámci zájmy České republiky<sup>30</sup>. Pozornost je zaměřena hlavně

<sup>28</sup> MPO přispívá na činnost OEÚ přibližně jednou třetinou – např. v roce 2004 činily náklady na 130 zaměstnanců OEÚ celkem 300 mil. Kč, z toho MZV hradilo 200 mil. Kč, MPO zbylých 100 mil. Kč.

<sup>29</sup> Jde například o definování kvalifikačních kritérií, zřizování a rušení zastupitelských úřadů a jejich Obchodně-ekonomických úseků, systemizace OEÚ, diplomatické hodnosti vyslaných obchodně-ekonomických pracovníků atd.. To vše zůstává v kompetenci Ministerstva zahraničních věcí. Rovněž představitelé podnikatelské sféry jsou minimálně zapojeni do řízení služeb státu v obchodně-ekonomické oblasti a do personálního výběru obchodně-ekonomických představitelů státu v zahraničí.

<sup>30</sup> Česká republika ovlivňuje tvorbu a provádění společné obchodní politiky aktivní účastí v orgánech Rady EU, z nichž nejdůležitější je Zvláštní výbor pro společnou obchodní politiku (Výbor 133). V rámci těchto orgánů zástupci ČR usilují, aby řešení a postupy přijímané v EU co nejvíce odrážely zájmy a potřeby českých firem a spotřebitelů. V rámci definovaného společným postupem EU samozřejmě Česká republika realizuje i aktivní politiku ve svých bilaterálních vztazích.

na liberalizaci obchodu se zbožím a službami. Vedle toho ČR usiluje o posílení smluvně závazných pravidel obchodu s cílem usnadnit obchodování či zamezit nekalým praktikám obchodu a o zvýšení ochrany práv duševního vlastnictví.<sup>31</sup>

Výjimečná je tato rok stará Strategie rovněž ve své struktuře (projektové řízení) a v přístupu ke koncovým uživatelům, tedy exportérům. Právě s ohledem na jejich požadavky má dojít ke zlepšení koordinace služeb jednotlivých státních organizací v této oblasti a tyto **služby mají být klientům (vývozcům) poskytovány a komunikovány v rámci jedině společné nabídky**<sup>32</sup>. Důraz je také kladen na **transparentní systém kontroly a průběžné vyhodnocování i řízení kvality jednotlivých služeb státu v zahraničněobchodní oblasti**, resp. jednotlivých projektů Strategie. Tento přístup k měření efektů a kontrola kvality služeb poskytovaných státem je asi nejvýznamnějším posunem oproti minulosti.

Mezi další projekty Strategie patří kromě již zmínované podpory vývozu služeb a investic a usnadňování podmínek obchodu například **budování kvalitní značky ČR ve světě, působení na klíčových trzích, rozvoj vývozních aliancí, zlepšování exportní kompetence firem** (tzv. Exportní akademie) či **rozšíření finančních služeb pro export**.

Ze všech dvanácti projektů Strategie se zatím patrně nejdále postoupilo u projektu „**Nového systému řízení služeb státu pro export**“. Realizace projektu probíhá prostřednictvím stanovení strategických cílů v teritoriu a určení speciálních úkolů pro velvyslance v ekonomické oblasti. Aktivitu ZÚ jsou určovány podle cílů a dochází k měření výkonů<sup>33</sup>. Projekt také zajišťuje spolupráci všech výše uvedených subjektů

působících v obchodně-ekonomické oblasti na daném teritoriu a přibližuje systém řízení potřebám a požadavkům podnikatelské sféry. Výsledkem by mělo mj. být dosažení synergického efektu při působení všech těchto organizací v zahraničí. Koordinovaný postup služeb státu pro export se ale dosud podařilo zavést pouze ve 33 zemích světa.

Jako důležitý krok lze, s ohledem na výše popsané problémy i pozitivní koncepční změny nastartované ve Strategii, vnímat vznik **České rady pro obchod a investice**, která bude mít za úkol koordinovat činnost Ministerstva průmyslu a obchodu a Ministerstva zahraničních věcí v zahraničněobchodní oblasti<sup>34</sup>.

Zřízení Rady je rovněž významným posunem směrem k větší provázanosti a spolupráci mezi podnikatelskou veřejností a státní správou v oblasti exportu, investic a obchodní politiky. Česká rada pro obchod a investice bude složena ze zástupců podnikatelů<sup>35</sup>, ze státních orgánů (MPO, MZV, MF) a zástupců příspěvkových agentur MPO (CzechTrade, CzechInvest). Většinou zastoupení však budou mít představitelé podnikatelů, předsedou bude nezávislá osobnost s prokazatelnými výsledky v oblasti obchodu.

Nově zřízená Rada pro obchod a investice<sup>36</sup> bude dohlížet na kvalitu obchodně-ekonomických služeb státu v zahraničí a navrhnout opatření na jejich zlepšení. Rada bude určovat teritoriální priority a přijímat strategická rozhodnutí ohledně obchodní politiky a prosazování zájmů České republiky. Ke konkrétním úkolům Rady bude patřit koordinace činnosti Obchodně-ekonomických úseků zastupitelských úřadů a zahraničních kanceláří CzechTrade a CzechInvest. Rada bude mít slovo v personálních otázkách při obsazování postů pracovníků obchodně-

<sup>31</sup> Česká republika patří spolu s dalšími 14 státy do tzv. liberálního křídla členských zemí EU, jež prosazují volný obchod a další odstraňování obchodních bariér v rámci jednání na půdě WTO, a to i na úkor ústupků v oblasti Společné zemědělské politiky EU.

<sup>32</sup> Týká se nabídek MPO, CzechTrade, EGAP, ČEB.

<sup>33</sup> V rámci tohoto projektu má dojít i na vytvoření optimální sítě Obchodně-ekonomických úseků ZÚ. V praxi to znamená, že ZÚ v prioritních teritoriích dostanou přiděleno více finančních prostředků na své aktivity a může docházet i k případnému přesunu systemizovaných míst pracovníků OEÚ z dlouhodobě neperspektivních do perspektivních teritorií. Je také snaha, aby ve všech členských zemích EU byl součástí každého ZÚ ČR i OEÚ a stávající OEÚ byly personálně posíleny.

<sup>34</sup> Rada začala fungovat od 1. ledna 2007. Statut České rady pro obchod a investice je dostupný na stránkách [www.mpo.cz](http://www.mpo.cz).

<sup>35</sup> Konkrétně Svazu průmyslu a dopravy ČR, Hospodářské komory ČR, Asociace malých a středních podniků a živnostníků ČR.

<sup>36</sup> Rovněž v dalších evropských zemích bývá kladen důraz na zlepšení politické koordinace podpory exportu. Ve Velké Británii je to Whitehall Export Promotion Committee, ve Francii La Direction Générale du Trésor et de la Politique économique. Úkolem těchto grémii je zpracovávat hlavní cíle proexportní politiky pro vládu.

-ekonomických služeb státu v zahraničních kancelářích těchto agentur a obchodních diplomatů na českých ambasádách. Patří sem také zadávání personálních auditů a příprava koncepce exportního vzdělávání.

Důležitou úlohou Rady bude řešení problémů vzniklých při spolupráci podnikatelské veřejnosti se státní správou v oblasti podpory exportu a investic. Jak vidno, měl by se tedy tento orgán v příštím období zaměřit na řešení většiny inkriminovaných problematických míst vyplývajících ze současného institucionálního uspořádání.

Oprávněnou nadějí na to, že se to může podařit, vzbuzuje mimo jiné silné zastoupení podnikatelské sféry, která bude nepochybně vyvíjet tlak směrem k celkovému zefektivnění vykonávaných činností v dané oblasti.

#### 4. Alternativní návrhy pro restrukturalizaci činností státu do zahraničí

Svou alternativní vizi ke stávajícímu uspořádání institucí a používaným nástrojům v oblasti prezentace ČR v zahraničí, zahraniční podpory exportu, investic a cestovního ruchu předložila nestátní iniciativa eStat.cz<sup>37</sup> v podobě svého projektu „**Restrukturalizace činnosti státu do zahraničí**“. Za své prvotní cíle si autoři tohoto projektu vytyčili identifikaci činností, které stát nemá vykonávat, a naopak nově navrhnout soustavu činností, jež v současnosti stát nevykonává, přestože by se v příslušné oblasti angažovat podle nich měl. Jako vyústění své analýzy pak projekt koncipuje nově, dle svých autorů efektivnější institucionální uspořádání v dané oblasti.

V řadě případů sdílí projekt obdobná východiska s vládními koncepčními materiály popsány v předchozí části, tedy hlavně s „Exportní strategií ČR pro období 2006–2010“. Jde zejména o základní předpo-

klad, že zahraniční ekonomické vztahy jsou pro růst malé otevřené ekonomiky mimořádně významné a že stát by měl efektivně podporovat export, zahraniční investice a příjezdový turismus. Stejně tak se kryjí oba dokumenty v předpokladu, že image země je důležitou konkurenční výhodou (resp. nevýhodou) při exportu, získávání investic a turistů<sup>38</sup>.

Mezi další východiska iniciativy eStat.cz potom patří fakt, že **zahraniční prezentace ČR nemá jednotnou formu ani obsah a je velmi rozptýlena**. V důsledku toho se zvyšují administrativní výdaje, nevyužívají se dostatečně synergetické efekty<sup>39</sup>, realizují se protichůdné aktivity a dochází ke zbytečnému rozdrobení prostředků na propagaci<sup>40</sup>. Podle autorů projektu rovněž stát v mnoha případech supluje činnost soukromého sektoru, kterou by mohl v lepší kvalitě a za nižších nákladů nakoupit od podnikatelských subjektů.

Projekt „Restrukturalizace činnosti státu do zahraničí“ na základě uvedených východisek navrhuje **revidovat a redukovat státem dosud vykonávané činnosti a efektivně organizačně uspořádat zbylé státem vykonávané činnosti**. Stát by měl v oblasti podpory exportu, investic a cestovního ruchu vykonávat jen takové typy činností, které jsou standardní veřejnou službou, nebo ty, jež musí vykonávat s ohledem na své mezinárodní závazky. Mělo by být ukončeno „státní podnikání“ v daných oblastech a maximum činností, jež se stát rozhodne zachovat, by mělo být outsourcováno.

Kompetence Ministerstva průmyslu a obchodu by se v rámci výše uvedeného přístupu měly dle autorů této koncepce do budoucna koncentrovat na odstraňování celních a technických bariér a financování a pojišťování vývozu se státní podporou. Podpora státní účasti na veletrzích a výstavách v zahraničí by měla být převedena do kompetence Ministerstva zahraničních věcí, přičemž přímé finanční dotace fir-

<sup>37</sup> eStat.cz – Efektivní stát 2006–2011.

<sup>38</sup> Viz projekt č. 3 *Exportní strategie ČR pro období 2006–2010 „Budování kvalitní značky ČR ve světě“*.

<sup>39</sup> *Bereme-li v potaz podporu uskutečňovanou Českou republikou přímo v zahraničí, existuje v současnosti 65 zastupitelských úřadů, v jejichž rámci působí Obchodně-ekonomický úsek, 32 zahraničních kanceláří CzechTrade (v přípravě na otevření jsou další 4), 10 zahraničních kanceláří CzechInvest, 25 zahraničních kanceláří CzechTourism a 18 kanceláří provozují v zahraničí Česká centra.*

<sup>40</sup> *Celková částka věnovaná na prezentaci země (zhruba 1,4 mld. Kč) je v přepočtu na obyvatele a HDP srovnatelná s částkami věnovanými na propagaci Maďarskem, Rakouskem nebo Německem. Podle iniciativy eStat.cz však celkový výstup prezentace ČR v zahraničí této sumě neodpovídá.*

- mám určené k propagaci na veletrzích by měly být zrušeny úplně.

Do kompetence MZV by měly přejít v plné míře rovněž Obchodně-ekonomické úseky zastupitelských úřadů (obchodní radové). Jakýkoliv informační poradenský servis, jakož i vzdělávání prováděné ze strany MPO by se měly stát aktivitami soukromých subjektů.

Podobně ze současných činností agentury CzechTrade by se soukromou aktivitou mělo stát pořádání seminářů a další exportní vzdělávání, poskytování exportního poradenství i další služby<sup>41</sup>. Servis zahraničních kanceláří agentury v současné podobě<sup>42</sup> by byl také přenechán aktivitě soukromých subjektů. **Zahraníční kanceláře CzechTrade by měly být sloučeny s pobočkami CzechInvestu, CzechTourismu a Českých center a prioritně by se měly věnovat propagaci země**, pouze v některých destinacích rovněž propagaci jednotlivých segmentů průmyslu a služeb. Výkon činnosti takto sloučené zahraniční kanceláře by měl být přitom formou outsourcingu zadán soukromým firmám. Možnou výjimkou by bylo působení na definovaných klíčových trzích.

Stát by ve výjimečných případech mohl vykonávat také informační a poradenské služby v tzv. „státních ekonomikách“, ovšem dělo by se tak opět v kompetenci MZV.

Ze stávajících aktivit agentury CzechInvest doporučuje iniciativa eStat.cz vyčlenit do kompetence MZV kromě zahraničního zastoupení agentury rovněž veškeré její činnosti v oblasti propagace v zahraničí, především informační a propagační materiály o jednotlivých sektorech české ekonomiky. V gesci MPO by měla ze stávajících aktivit agentury CzechInvest zůstat podpora investic.

V oblasti cestovního ruchu navrhuje iniciativa eStat.cz převést většinu kompetencí z Ministerstva pro místní rozvoj na MPO (legislativa, koncepce cestovního ruchu), MZV (mezinárodní spolupráce v oblasti cestovního ruchu) či jiné subjekty. Z činností dosud prováděných agenturou CzechTourism by se propagace v oblasti cestovního ruchu měla přesunout do kompetence MZV, stejně jako zahraniční zastoupení této agentury. Propagace v České republice a další domácí aktivity agentury by převzaly zejména kraje, případně soukromé subjekty.

Kromě převodu všech kompetencí souvisejících s prezentací státu směrem do zahraničí pod MZV je tedy navrhováno sloučit stávající agentury (a rovněž některé vybrané ministerské odbory) do jedné agentury. Z činností, jež by stát měl vykonávat, avšak nevykonává, zmiňuje projekt „Restrukturalizace činnosti státu do zahraničí“ zejména měření efektivity všech propagačních činností, využívání rozvojové pomoci při propagaci země a podporu vývozu investic<sup>43</sup>.

## 5. Závěr

České hospodářství je svou strukturou exportně orientovanou ekonomikou. Český export v posledních letech úspěšně roste a pozitivně ovlivňuje výsledky celé ekonomiky. Její **další růst závisí na schopnosti českých firem uspět na zahraničních trzích** a využít příležitostí plynoucích z globalizace. Určitým problémem se však při bližším zkoumání může jevit relativně nízký podíl malých a středních podniků (MSP) na celkovém objemu vývozu. Zatímco v sousedním Německu jsou nositelem exportního úspěchu přibližně z 80 % právě malé a střední firmy a velké firmy tvoří zbylých 20 %, v České republice tvoří podíl MSP na celkovém vývozu jen zhruba

<sup>41</sup> Například vyhledávání obchodních kontaktů v zahraničí, zjišťování bonity firem, sběr a zpřístupňování aktuálních exportních příležitostí (poptávek, tendrů, nabídek atd.).

<sup>42</sup> Zejména zkoumání technických překážek vstupu na zahraniční trh, shromažďování informací o zahraničním trhu, prezentace českých firem v zahraničí, oslovování potenciálních zahraničních partnerů, zjišťování zájmu o nabízený produkt apod.

<sup>43</sup> Podporou vývozu investic se přitom již zabývá v rámci Exportní strategie ČR pro období 2006–2010 projekt č. 6 „Zvýšení přímých investic a akvizic do zahraničí“. Využíváním rozvojové pomoci při propagaci země v oblasti exportu, investic a turismu se sice samostatně nezabývá žádný konkrétní projekt Exportní strategie, nicméně tato problematika je v některých jejích kapitolách reflektována (např. projekt č. 3 – „Budování kvalitní značky ČR ve světě“).

40 %<sup>44</sup>. To je podstatně méně, než je běžný standard v zemích EU, a to i pokud vezmeme v potaz, že uvedený německý příklad je určitým extrémem.

Do značné míry lze nízké zapojení tuzemských MSP ospravedlnit současnou tuzemskou strukturou zpracovatelského průmyslu, na druhou stranu zde existuje nebezpečí, že pokud se uvedený podíl v dohledné době nebude zvyšovat, bude u nás docházet k prohlubující se ztrátě konkurenceschopnosti tohoto segmentu podniků. Stát by měl proto věnovat pozornost zefektivnění nejen svého domácího, ale také zahraničního servisu pro exportéry a obecně podnikatele právě z řad MSP<sup>45</sup>. Na malé a střední podniky je ostatně primárně zaměřena proexportní politika i ve valné většině členských zemí EU. Takzvaní „velcí hráči“ budou mít vždy dostatek volných finančních i personálních kapacit k penetraci zahraničních trhů, **u menších subjektů jsou však právě náklady na získávání informací i kapitálu při průniku na zahraniční trhy limitujícími faktory**. Podceňovat nelze ani ostatní transakční náklady vyplývající z rozdílné institucionální struktury a tradice menších exportérů u nás v porovnání s vyspělejšími zeměmi EU<sup>46</sup>. Vyplývá z toho, že pro „malé hráče“ by měl stát vytvořit určitou základní infrastrukturu sloužící k jejich postupné internacionalizaci. Základním a prvotním předpokladem je však získat mezi malými a středními podniky dostatek informovaných subjektů připravených k exportu<sup>47</sup>.

**Služby podpory exportu by se neměly zredukovat pouze na prezentaci České republiky v zahraničí**, jak je to víceméně požadováno ze strany projektu iniciativy eStat.cz „Restrukturalizace činnosti státu do zahraničí“. Východiska projektu jsou nepochybně nastavena povětšinou správně. Rovněž identifikace slabých míst či zbytečných duplicit a z toho vyplývající tvrzení o snížené efektivitě působení státu směrem do zahraničí se ve většině případů zakládají na objektivním zkoumání současného stavu. To však ještě nemusí nutně vést k závěrům, jež uvedený projekt předkládá. Příčiny daného neuspokojivého stavu v mnoha případech totiž tkví nikoliv v tom, že určité typy činností vykonává stát či s ním spojené subjekty, ale v tom, že v realitě zatím stále neexistuje jednotná, kontrolující a výstupy měřící koordinace činností těchto subjektů a také že často nebyly tyto prováděné činnosti konfrontovány s reálnými potřebami a požadavky na straně poptávky, tedy na straně potenciálních exportérů.

Zůstává otázkou k další diskuzi, nakolik je možné **část služeb státu v zahraničněobchodní oblasti zajišťovat například ve spolupráci s podnikatelskými reprezentacemi, případně je jinak outsourcovat či úplně „privatizovat“**. Obávám se však, že v mnoha případech, kde eStat.cz toto řešení navrhuje (a je to spíše u většiny služeb a činností státu), nebude ze strany soukromých subjektů o outsourcing či privatizaci těchto činností takový zájem, jaký si autoři projektu představují. Důvodem je fakt, že jde větši-

<sup>44</sup> Z přibližně třiceti tisíc exportujících podniků v ČR byly v roce 2005 vývozy nad 500 mil. Kč realizovány necelými 2 % firem z tohoto počtu. Naopak menší vývozy pod 50 mil. Kč realizovalo přibližně 90 % z celkového počtu exportérů. Z hlediska celkového objemu vývozu však právě exporty nad 500 mil. Kč skutečně skupinou zhruba 500–600 subjektů tvořily naprostou většinu (přes 90 %) celkového objemu. Vývozy pod 50 mil. Kč přitom představují jen 8 % na celkovém objemu vývozu v roce 2005. (zdroj: ČEB)

<sup>45</sup> Jistým problémem při obhajování a prosazování zájmů malých a středních podnikatelů v České republice nejen v oblasti obchodu, ale obecně, je to, že jejich reprezentace je dosud roztržštěna a nehovoří jednotným hlasem (na rozdíl od jiných podnikatelských reprezentací s širokou členskou základnou, jako je Hospodářská komora ČR či Svaz průmyslu a dopravy ČR). O určité zastřešení zájmů MSP se v poslední době pokouší Unie malých a středních podniků ČR. Jde o sdružení, jehož hlavním cílem je reforma právního rámce pro malé a střední podnikatele v ČR a na území celé EU, zejména odstranění diskriminačních opatření ve volném pohybu osob a poskytování služeb a dále uplatnění plně liberalizace vnitřního trhu Evropské unie při dodržování ochrany hospodářské soutěže.

<sup>46</sup> „Transakční náklady jsou výrazně nižší u produktů jednoduchých, homogenních; u výrobků složitějších, individualizovaných jsou transakční náklady vysoké s rostoucím trendem při rozšiřování prodeje. Pod transakčními náklady rozumíme: náklady na dosažení určité minimální obvyklé úrovně užitkové kvality výrobků, poskytování obvyklých úvěrových podmínek u dražších výrobků, dobře fungující síť dealerů a servisních center, profesionálně vedenou reklamní kampaň, u složitějších a dražších výrobků goodwill značky, vybudované institucionální struktury představované smluvními vazbami, neformálními vztahy, které jsou výsledkem dlouhodobého vývoje.“ (Plchová, B., Lukáš, Z., Hradová, M.: Česká republika a Evropská unie. VŠE 2002).

<sup>47</sup> S tím souvisí celkové zlepšování exportní kompetence českých firem a vzdělávání exportérů. Například v rámci připravované Exportní akademie MPO se předpokládá sdílení zkušeností z úspěšných případů a sdílení informací o rizicích obchodování. Dále by se zde měli podnikatelé seznamovat s aktuálními trendy na konkrétních zahraničních trzích.

nou o ty služby a činnosti, kde stát v minulosti soukromou sféru nevytěsnil, ale soukromá sféra neměla důvod se z hlediska nízké profitability v dané oblasti angažovat. Situace bude samozřejmě jiná, pokud bude outsourcing služeb prováděn za výhodnějších než běžných tržních podmínek nebo pokud stát privatizuje své již zavedené know-how, značky či produkty (tj. služby s již vloženými základními fixními náklady) za symbolickou cenu. Nicméně u velké části činností si lze v každém případě představit efektivnější napojení služeb státu na fungující síť podnikatelských reprezentací.

Jak bylo poznamenáno v předchozích kapitolách, institucionální zabezpečení obchodně-ekonomických služeb je v jednotlivých evropských zemích poměrně odlišné. Neexistuje jeden model, záleží na zvyklostech a tradici v dané zemi. Z hlediska obecné typologie jsou však **tuzemské instituce a náplň jejich činností většinou v souladu s převládajícím evropským trendem**<sup>48</sup>. Zde mám na mysli rozdělení podpory státu v této oblasti mezi tři základní složky: ústřední orgán státní správy působící jako koordinátor proexportní politiky<sup>49</sup>, instituce či agentura pro vývozní úvěry a pojištění<sup>50</sup>, organizace na podporu obchodu a investic.<sup>51</sup> K tomu se samozřejmě v různých zemích do podpory vývozu v různé míře zapojuje i nestátní sektor. V České republice je zatím míra tohoto zapojení spíše menší, s ohledem na již přijatá či plánovaná strategická opatření<sup>52</sup> však lze očekávat a doufat, že se časem zvýší.

Ve většině evropských zemí existuje **rozdělení odpovědnosti za podporu obchodu a podporu investic** (tj. agentur na podporu obchodu a investičních agentur). Valná část zemí tedy preferuje obdobný

model jako Česká republika se svými agenturami CzechTrade a CzechInvest. Většina agentur na podporu obchodu pracuje nezávisle a jejich zřizovatelem je obvykle ekonomické ministerstvo.<sup>53</sup> Většina zahraničních kanceláří agentur na podporu obchodu pracuje nezávisle na zastupitelských úřadech, ale spolupracuje s nimi.<sup>54</sup> Pro podnikatele přitom není tak podstatné, kdo obchodně-ekonomické služby zabezpečuje, ale zajímá je především samotný výstup. Důležitá je v prvé řadě struktura, kvalita a rozsah nabízených služeb a jejich provázanost s ekonomickým prostředím a specifiky daného hospodářství.

**Spektrum nabídky konkrétních služeb státu v oblasti podpory exportu se u nás již prakticky od nabídky podobných služeb v ostatních členských zemích Evropské unie neliší.** Je pravděpodobné, že i zájem českých firem o služby státu je obdobný jako v ostatních evropských zemích: průzkum trhu, obchodní mise, oficiální účast na veletrzích a výstavách, finanční a pojišťovací služby. Co se však liší, je kvalita poskytování jednotlivých služeb a mnohdy také rozdílný důraz na různé prvky proexportní politiky. Obecně přitom platí, že v České republice donedávna neexistovala příliš ani snaha zjišťovat efektivitu a přínos jednotlivých prvků proexportních zásahů státu, resp. poskytovaných služeb v této oblasti<sup>55</sup>.

Rozdílný je v Evropě také pohled na **zpoplatňování poskytovaných služeb**. Základní informace jsou ze strany agentur či velvyslanectví poskytovány zdarma. Konzultace, zpracování studií na zakázku, právní a legislativní servis, vyhledávání partnerů, organizace schůzek, pomoc při jednáních s místními úřady – to vše již obvykle patří mezi placené služby. Speciální poradenské služby jsou ve většině případů

<sup>48</sup> To, co zatím u nás zcela chybí, je promyšlená podpora průniku českých investic do zahraničí, asistence a ochrana českých investorů v zahraničí. V této oblasti však již MPO chystá strategický dokument pro podporu služeb a investic v zahraničí.

<sup>49</sup> Většinou ministerstvo, popř. ministerstva působící jako zřizovatel a financující subjekt institucí provádějících podporu vývozu.

<sup>50</sup> Instituce typu „Export credit agency“ zajišťující finanční podporu a angažující se v oblasti pojišťování vývozních úvěrových rizik, financování vývozu a poskytování záruk.

<sup>51</sup> Organizace typu „Trade Promotion Organization“ a podobné, zajišťující nefinanční podporu ve sféře informačních, poradenských, vzdělávacích a asistenčních služeb.

<sup>52</sup> Viz obsah Exportní strategie České republiky pro období 2006–2010 či Statut České rady pro obchod a investice.

<sup>53</sup> Výjimku tvoří Dánsko, Velká Británie a Maďarsko, kde fungují spojené agentury na podporu obchodu a investic.

<sup>54</sup> Výjimku tvoří opět Dánsko, kde je vše součástí Obchodně-ekonomických úseků při velvyslanectvích.

<sup>55</sup> Zásadně se však, alespoň proklamativně, tento přístup změnil přijetím Exportní strategie ČR pro období 2006–2010.

poskytovány v rámci programů dotovaných státem (exportní poradenství, finanční podpora účasti na veletrzích a výstavách, program na podporu exportu do určitých regionů atd.). Jak vidno, zpoplatňování některých poskytovaných služeb tak nemusíme nutně chápat jako „státní podnikání“ (viz argumenty projektu iniciativy eStat.cz), nýbrž stále jako veřejnou službu, která ovšem pokud má být na odpovídající úrovni, musí být dostatečně motivována jak na straně nabídky, tak i poptávky (pokud zákazník platí, žádá i příslušnou kvalitu provedení).

*Takřka ve všech evropských zemích jsou samozřejmostí tzv. „business plány“ pro Obchodně-ekonomické úseky zastupitelských úřadů a aktivní zapojování velvyslanců do ekonomické činnosti.*

Na základě převládajících evropských zkušeností lze konstatovat, že role vlády (ministerstev) by měla být skutečně především v usnadňování podmínek obchodu. Zde je tedy v případě České republiky nutné podstatně lépe koordinovat obhajování politických a ekonomických zájmů státu. Je zjevné, že stávající podoba kompetenční dohody mezi MPO a MZV je již překonaná a vyžaduje určitou modernizaci směrem k pružnějšímu přístupu. Z pohledu stávající praxe bude tedy potřeba orientovat zahraniční služby Ministerstva zahraničních věcí poněkud více na obhajobu ekonomických zájmů ČR. Ten, kdo má v zahraničí českým podnikatelům otevírat dveře, je v prvé řadě velvyslanec. Musí však být obklopen nejen dostatečným počtem spolupracovníků, ale především kvalitních a v ekonomické oblasti vzdělaných diplomatů. Takřka ve všech evropských zemích jsou samozřejmostí tzv. „business plány“ pro Obchodně-ekonomické úseky zastupitelských úřadů a aktivní zapojování velvyslanců do ekonomické činnosti. Ve většině členských zemí EU mají velvyslanci za úkol ekonomické lobování, v Dánsku a Velké Británii mají dokonce přesná, konkrétní zadání k ekonomické činnosti.

Již několik let se vedou víceméně plané diskuse na téma **ekonomizace diplomatické služby, ekonomická diplomacie jako prioritá zahraniční služby či obchodní politika jako nástroj zahraniční politiky**. Jedním z nezbytných předpokladů pro budoucí efektivnější působení státu v obchodně-ekonomické oblasti je přitom skutečně naplnění uvedených tří bodů v praxi. V České republice zatím agenda činnosti tzv. obchodních radů není zcela jasně definována.<sup>56</sup> Neexistují plány činnosti, operativní cíle a větší ani dlouhodobější strategie pro příslušné teritori-

um. Mělo by obecně dojít k posílení kapacit zahraničních zastoupení ČR v ekonomické oblasti. Porovnáme-li počty pracovníků zastupujících ekonomické zájmy našeho státu v zahraničí s počty obdobně zaměřených zástupců jiných evropských zemí, zjistíme, že je třeba tyto počty navýšit, a to třeba i na úkor ostatních diplomatů či jiných pracovníků státu v zahraničí. Činnosti zástupců státu, kteří působí v zahraničí, přitom ale musí podléhat monitoringu a efektivita těchto činností musí být pravidelně vyhodnocována. Jako přínosné se jeví i větší zachování kontinuity v působení obchodních radů v zahraničí, neboť jejich časté střídání neprospívá rozvoji dlouhodobých obchodních vazeb. Vhodná by byla také přímá zainteresovanost velvyslanců a obchodních radů na výsledcích obchodu s daným teritoriem. S tím souvisí i perspektivní možnost zavedení systému zpoplatňování služeb Obchodně-ekonomických úseků ZÚ.

Neměla by být zanedbávána **prezentace České republiky a domácí podnikatelské sféry na zahraničních trzích**. Musí se zvýšit informovanost o České republice v zahraničí a vylepšit její obraz na tamních trzích. Důležitým faktorem se tak jeví presenta-

<sup>56</sup> S výjimkou 33 pilotních zemí, kde je již postup služeb státu pro export cíleně řízen a koordinován.

ce na mezinárodních výstavách a veletrzích. Podpora státu je v některých zemích tradičně důležitá i v určité symbolické rovině. Zejména v teritoriích jako Asie (Čína, Vietnam) či státy SNS (Rusko, Ukrajina a další) působí na obchodní partnery našich MSP oficiální deklarování státní záštity jako významný faktor zvyšující v jejich očích důvěryhodnost našich podnikatelských subjektů. Z tohoto pohledu<sup>57</sup> je v daných teritoriích účast nejen diplomatů, ale třeba i politické a podnikatelské reprezentace na obchodních jednáních, misích, kontraktčních setkáních, veletrzích apod. velmi podstatná<sup>58</sup>. Určitou úlohu přisuzuje ostatně státu při působení v těchto ekonomikách i projekt iniciativy eStat.cz<sup>59</sup>.

Co lze považovat rovněž za naprosto oprávněný požadavek této iniciativy, je to, aby byla koncepce proexportní politiky ČR zapracována do celkové koncepce hospodářské politiky státu. „Exportní strategii ČR pro období 2006–2010“ či alespoň její dílčí vize a cíle nezmiňuje ani „Strategie hospodářského růstu České republiky“ ani jiný schválený koncepční dokument tohoto typu.

S některými dalšími výstupy projektu „Restrukturalizace činnosti státu do zahraničí“, zejména v oblasti převodu většiny kompetencí zahraničněobchodní sféry na Ministerstvo zahraničních věcí, však souhlasit příliš nelze. Samotná podpora exportu by dle mého soudu měla zůstat při Ministerstvu průmyslu a obchodu, a to zejména kvůli úzké provázanosti podpory exportu s ostatními kompetencemi ministerstva; především v oblasti utváření podnikatelského prostředí, pravidel pro obchod, rozvojových prů-

myslových i jiných strategií či v administraci čerpání pomoci ze strukturálních fondů EU.

Co se týká stávající struktury tuzemských podpůrných agentur, určité změny vedoucí ke zlepšení efektivit a k lepšímu využívání synergií efektů jsou nepochybně žádoucí a potřebné. Jako rozumný přístup se mi však v první fázi **jeví nikoliv okamžitě reorganizovat a slučovat, nýbrž lépe koordinovat**. Jde hlavně o koordinaci zahraničně-obchodních aktivit agentur CzechTrade a CzechInvest, ale i dalších subjektů (CzechTourism, Česká centra). Je třeba optimalizovat a koordinovat podpůrné procesy agentur (marketing, prezentace) a hledat a realizovat případná další úspěšná opatření. Týká se to tedy i jednotné a koordinované prezentace ČR v obchodně-turistické oblasti. Potřeba zajištění vzájemné návaznosti a synergie platí samozřejmě nejen pro aktivity agentur, ale i komunikaci mezi agenturami a Obchodně-ekonomickými úseky zastupitelských úřadů v zahraničí.

Evropské zkušenosti nicméně hovoří o tom, že lepší znalost a povědomí podnikatelů o službách státu v zahraničněobchodní oblasti je spíše ve státech s centralizovanou a silně propagovanou institucí pokrývající celé portfolio služeb firmám. Povědomí se také výrazně zvyšuje s intenzivnějším zapojením podnikatelských reprezentací<sup>60</sup>. V zemích, kde jsou naopak služby státu více roztržštěné a v působnosti mnoha subjektů, mají podnikatelé málokdy ucelený přehled o všech službách, které daný stát poskytuje. To signalizuje, že do budoucna se zřejmě vyplatí sjednotit síly a finanční prostředky pod **jeden zastřešující subjekt, kterému jsou podřízeny menší a fle-**

<sup>57</sup> Jakkoliv se to může z evropského liberálního hlediska zdát jako iracionální a zbytečné.

<sup>58</sup> Zdá se, že tento fakt byl již ze strany tvůrců proexportní politiky státu vzat na vědomí. Například mezi základní úkoly nově zřízené České rady pro obchod a investice patří připravit koordinační mechanismus pro plánování zahraničních cest českých vládních představitelů a návštěv zahraničních partnerů v ČR s cílem jejich využití pro pronikání podnikatelů na zahraniční trhy.

<sup>59</sup> Zobecněně lze dle iniciativy eStat.cz přijmout dělení na „tržní ekonomiky“ a „státní ekonomiky“, přičemž u těch státních je možné akceptovat úlohu státu při poskytování informačních služeb, státního lobbyingu a propagaci určitých segmentů ekonomiky. Zapovězeny by naopak měly být v obou případech zcela a jakoukoliv formou dotace jednotlivým firmám, a to včetně poskytování poradenských či organizačních služeb, vzdělávání nebo propagace.

<sup>60</sup> Dle výstupu z průzkumu názorů zahraničních podnikatelů prováděného agenturou Deloitte v roce 2005 v osmi zemích Evropské unie (Dánsko, Finsko, Irsko, Maďarsko, Rakousko, Španělsko, Švédsko, Velká Británie) a ve dvou státech mimo EU. Znalost služeb státu v zahraničně-obchodní oblasti byla nejvyšší v Rakousku, což je však pravděpodobně podmíněno povinným členstvím v Hospodářské komoře (WKÖ). Hned poté měli nejlepší povědomí o podpoře exportu ze strany státu ve Švédsku – to může být opět ovlivněno tím, že Švédská obchodní rada je spolufinancována Konfederací švédských podniků.

xibilní organizační jednotky zaměřené na jednotlivé typy činností.<sup>61</sup>

V dlouhodobějším výhledu se tedy jako perspektivní zdá směřování k podobnému modelu, jaký je uplatňován například ve Velké Británii. Ústřední role je zde v oblasti zabezpečení zahraničněobchodní politiky svěřena hospodářskému ministerstvu, s tím, že komplementární roli hraje Ministerstvo zahraničí. Poradenské, informační a asistenční služby, a to jak v oblasti „Trade promotion“, tak v oblasti „Invest in...“ poskytuje jedna vládní instituce rozdělená na dvě organizační složky. Propagaci země a její kultury zajišťuje ve světě „British Council“, poradenství, účast na výstavách a veletrzích a podobné specifické činnosti zajišťují soukromé subjekty. Nepochybně musí být zachována i angažovanost státu v zajištění financování exportních aktivit (úvěry, pojištění, garance).

Z hlediska role agentury CzechTrade (či jiné organizace nebo instituce, jež bude na její činnost navazovat) bude v každém případě dobré rovněž vycházet z těch nejlepších zahraničních zkušeností. Do budoucna by proto asi její klíčovou úlohou opravdu nemělo být pouze shromažďování informací ani „samoúčelné“ exportní poradenství a exportní vzdělávání bez přímé vazby na konkrétní vývozní případy. Tyto činnosti mohou být přenechány jiným subjektům<sup>62</sup>. Hlavní náplní agentury CzechTrade by podle zahraničních vzorů mělo být **spíše zajišťování přímé asistence malým a středním podnikům, tedy snižování jejich transakčních nákladů při vstupu na zahraniční trh**<sup>63</sup>.

Těžšíže působení agentury se tedy musí výrazněji přesunout směrem do jejich zahraničních kanceláří. Z evropských zkušeností jasně vyplývá, že máme i značné mezery ve využívání potenciálu místních spolupracovníků v teritoriích. Často je přitom poptávána i pomoc specializovaných odborníků v oblasti technologií, místního práva apod. Mnohdy to nejen značně snižuje náklady, ale i zvyšuje kvalitu a flexibilitu poskytovaných služeb<sup>64</sup>. Zároveň musí být tyto asistenční služby v zahraničí poskytovány skutečně v teritoriích, po kterých je ze strany MSP poptávka (tj. v současnosti zejména Asie a Jižní Amerika), a tam, kde nejsou obdobné služby poskytovány nestátními komerčními subjekty. To samé ostatně platí i pro obzazování Obchodně-ekonomických úseků zastupitelských úřadů. Obchodní radové by se měli postupně přemístit z personálně předimenzovaných ambasad členských zemí EU do ze strany podnikatelů poptávaných oblastí nejen Asie a Ameriky, ale i Afriky a Blízkého východu. Cílem by měla být celková optimalizace sítě zahraničních zastoupení státu.

Závěrem je třeba poznamenat, že vytváření, byť sebebepromyšlenější, základní infrastruktury podpory vývozu malých a středních firem nebude mít žádoucí efekt ve zvyšování jejich mezinárodní konkurenceschopnosti, pokud se i nadále tyto subjekty budou pohybovat v právně málo přehledném domácím podnikatelském prostředí. Pokud chce stát malým a středním podnikatelům usnadnit jejich expanzi směrem do zahraničí, nesmí zároveň na domácím poli snižovat jejich konkurenceschopnost zbytečně vysokým daňovým zatížením, administrativními překážkami, neprůhledným právním prostředím a dalšími překáž-

<sup>62</sup> Pro malé a střední podniky bez předchozích zkušeností s exportem se nicméně přístup k informacím a k exportnímu vzdělávání jeví jako důležitý. Zde by tuto úlohu mohly na sebe převzít ve větší míře samotné podnikatelské reprezentace. Ze strany MSP je pozitivně vnímáno například otevření tzv. Regionálních exportních míst. Regionální exportní místa (REM) jsou kontaktní místa Hospodářské komory České republiky, která nabízejí proexportní služby CzechTrade, EGAP a ČEB. V průběhu roku 2006 byla postupně otevřena jednotlivá místa v 13 krajích České republiky.

<sup>63</sup> Nejčastěji žádanou službou TPO v Evropě bývá vyhledávání obchodních partnerů a odběratelů. Dále se často objevují požadavky na kvalitně zpracované oborové marketingové studie a analýzy trhu. Není ani výjimkou, je-li ze strany začínajících exportérů poptávána například pomoc se zajištěním rozličných povolení, certifikací nebo vyřízením celních formalit.

<sup>64</sup> Právě nedostatečná flexibilita je jednou z nejčastějších stížností, jež je možné zaslechnout ze strany podnikatelů na adresu TPO. Je třeba zajistit rychlou reakci na požadavky zákazníků, nelze čekat týdny, věci je nutné řešit operativně a průběžně komunikovat.

- kami. Přirozenou vývozní aktivitu firem, dle zkušeností z jiných evropských zemí, přitom podle všeho nejpozitivněji ovlivňuje právě zdravé podnikatelské prostředí doma.

## LITERATURA A PRAMENY

1. *Analytická studie vycházející z dotazníkového šetření u konkrétních exportérů deseti vybraných zemí.* Deloitte 2005
2. *Exportní desatero - navrhované změny v podpoře českého exportu v oblasti MSP.* SME Union 2006
3. *Exportní strategie České republiky pro období 2006-2010.* MPO 2006
4. *Export v kostce - nabídka služeb státu pro exportéry.* MPO 2006
5. Kubišta, V. a kol.: *Mezinárodní ekonomické vztahy.* HZ editio 1999
6. Plchová, B., Lukáš, Z., Hradová, M.: *Česká republika a Evropská unie.* VŠE 2002
7. *Restrukturalizace činnosti státu do zahraničí.* eStat.cz, projekt č. 6, 2006
8. *Statut České rady pro obchod a investice.* MPO 2006
9. *Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy (ve znění pozdějších předpisů)*

## DOMÁCÍ WEBOVÉ STRÁNKY

Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR; Ministerstvo zahraničních věcí ČR; Česká agentura na podporu obchodu CzechTrade; Agentura na podporu podnikání a investic CzechInvest; internetový portál BusinessInfo.cz

## ZAHRANIČNÍ WEBOVÉ STRÁNKY

Austriantrade; Belgian Foreign Trade Agency; Flanders Investment & Trade; Walloon Export and Foreign Investment Agency; Cyprus, Ministry of Commerce, Industry and Tourism; Confederation of Danish Industries; Danish Trade Council, Royal Danish Ministry of Foreign Affairs; Estonia Enterprise Estonia; Finland Finpro; France UBIFRANCE; German Office for Foreign Trade; Greece HEPO - Hellenic Foreign Trade Board; Hungarian Investment and Trade Development Agency; Ireland Enterprise Ireland; Italian Institute for Foreign Trade; Latvian Development Agency; Lithuanian Development Agency; Malta External Trade Corporation; Netherlands Foreign Trade Agency; Norwegian Trade Council; Icep Portugal; Slovak Republik - Foreign Trade Support Fund; Slovak Republik Ministry of Economy; Slovenia TIPO - Ministry of the Economy; ICEX - Spanish Institute for Foreign Trade; Swedish Trade Council; UK Trade & Investment

## KLÍČOVÁ SLOVA

*zahraničněobchodní politika, zahraniční trhy, podpora exportu, podpora investic, ekonomické zájmy, malé a střední podniky*

## JEL KLASIFIKACE

F02, F10, F13, F15



# Čas pro změnu ekonomického pohledu na lidská práva

► Jan Kratochvíl » Katedra mezinárodního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy<sup>1</sup>

\* „Ústavní záruky [lidských práv] jsou irrelevantní, pokud jsou v rozporu s návodů v ekonomických učebnicích.“<sup>2</sup>

Uvedená citace představuje ve zkratce samé jádro problému vztahu lidských práv a ekonomie. Lidská práva mají v práci ekonomů význam, pokud vůbec, většinou pouze když jsou instrumentální ke sledovanému cíli, což z makroekonomického pohledu bývá hospodářský růst. Síla ekonomie a její vliv na současné fungování světa je zřejmý a nepotřebuje bližší argumentaci. Ekonomická hlediska stojí v současné době na prvním místě při stanovování politik naproti většině vlád, a proto doporučení ekonomů mají výjimečnou váhu pro rozhodování politiků. Navíc po druhé světové válce byla vytvořena celá řada mezinárodních ekonomických institucí, které jsou schopny do značné míry ovlivnit chování národních vlád právě na základě ekonomických hledisek. Z tohoto důvodu ochránci lidských práv zaměřují svůj pohled stále více nejen na státy, ale i na činnost mezinárodních organizací, jako je Mezinárodní měnový fond (MMF), Světová banka či Světová obchodní organizace (WTO).

Tyto organizace společně se soukromými nadnárodními společnostmi bývají často předmětem kritiky z důvodu, že jejich činnost má negativní dopady na lidská práva. Představitelé těchto organizací se většinou brání tím, že jejich mandát nezahrnuje ochranu lidských práv, a proto lidská práva stojí zcela stranou jejich rozhodovacích procesů. Méně často,

i když o to závažnější jsou vyjádření, že dodržování lidských práv by bránilo či brzdilo dosažení ekonomických cílů, a proto musí ustoupit stranou. Takové a podobné názory se zdají být v příkrém rozporu s principy, na kterých je postaveno mezinárodní společenství po druhé světové válce, kdy lidská práva byla prohlášena za „základ svobody, spravedlnosti a míru ve světě“.<sup>3</sup> Tento článek se pokusí odkrýt důvody, proč se ekonomové všeobecně na lidská práva dívají nepříliš pozitivně a většinou jim nepřikládají velkou váhu.

Cílem článku je ukázat, že lidská práva a ekonomie nestojí proti sobě a dosavadní přehlížení celého systému lidských práv ze strany ekonomů tak pramení spíše z nedorozumění a mylných představ o lidských právech. Nejdříve si na příkladu Brettonwoodských institucí demonstrováme některé negativní dopady ekonomických rozhodnutí na lidská práva, abychom měli představu o rozsahu problému. Následně se pokusíme formulovat cíle obou disciplín a ukážeme si, že tyto cíle jsou v podstatě shodné, a tedy slučitelné. Následovat bude část o odlišných filosofických základech lidských práv a ekonomie, které jsou jednou z příčin vzájemné nedůvěry mezi těmito dvěma obory. V závěrečné části budou představeny základní teze lidských práv a vyvráceny některé mýty, které o nich panují. Hlavní ideou článku, která vyústí v závěru, je, že jediné pokud ekonomové integrují lidská práva do svého rozhodování, dosáhnou cíle, který sledují.

<sup>1</sup> V současné době student doktorského studia na Katedře mezinárodního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Absolvent LL.M. studia na University of Nottingham, Velká Británie, magisterského studia Právnické fakulty Univerzity Karlovy a magisterského studia Fakulty mezinárodních vztahů Vysoké školy ekonomické v Praze.

<sup>2</sup> Údajný výrok Paula Samuelsona in: *The right to education: Report submitted by the Special Rapporteur, Katarina Tomasevski, Dokument OSN č. E/CN.4/2004/45, 26. prosince 2003, odst. 10.*

<sup>3</sup> *Preamble Všeobecné deklarace lidských práv, Rezoluce Valného shromáždění OSN č. 217A (III), 10. prosince 1948.*

## → 1. Negativní dopady činnosti ekonomických institucí na lidská práva

Ochránci lidských práv jsou již po delší dobu znepokojeni tím, jaké konkrétní dopady má činnost ekonomů na lidská práva. V mezinárodním měřítku jsou praktické dopady ekonomie nejvíce patrné skrze činnost Brettonwoodských institucí. Z tohoto důvodu si právě na příkladu MMF a Světové banky demonstrujeme závažnost problému.<sup>4</sup> Dopady na lidská práva lze rozdělit do dvou hlavních témat. Problémy vznikají, jednak pokud „doporučení“ vládám přijmout určitá ekonomická opatření mají v důsledku nepříznivé dopady na lidská práva. Za druhé, MMF a Světová banka mohou být také spoluodpovědné za porušování lidských práv vládami států v rámci jimi financovaných projektů. Nejdříve se zaměříme na tento druhý problém.

Existuje mnoho případů, kdy konkrétní projekty financované Světovou bankou měly negativní dopad na lidská práva.<sup>5</sup> Jako příklad může posloužit výstavba přehrady Chixoy v Guatemale v 80. letech 20. století.<sup>6</sup> Hydroenergetický projekt přehrady Chixoy měl být „rozvojovým snem“, který zajistí Guatemale dostatek nezbytně potřebné elektrické energie. Projekt byl připravován několik let v úzké spolupráci mezi Světovou bankou a guatemalskou vojenskou vládou. Stavbou přehrady mělo být zatopeno údolí, ve kterém žilo několik tisíc příslušníků indiánského kmene. Jejich přesídlení ovšem neproběhlo vůbec spořádaně a pro obyvatele údolí, které mělo být přehradou zatopeno, se z něho brzy stala noční můra. Poté, co ztroskotala jednání mezi vládou a místními osídlení, vláda přistoupila k politice zastrasování a teroru. Teror kulminoval v roce 1982, kdy došlo v údolí k rozsáhlým masakrům – mučení, znásilňování a zabíjení. Stovky osob byly brutálním způsobem zabitý. Zby-

tek obyvatel který přežil, byl násilně a bez přiměřené kompenzace vysídlen. Světová banka nemohla o těchto incidentech nevědět. Její představitel se nacházel přímo v údolí, kde dohlíželi na plnění projektu. Přesto se o těchto masakrech v žádném oficiálním dokumentu Banky z té doby nemluví a v roce 1985 poskytla Banka Guatemale další část půjčky na dostavbu přehrady. Obdobných případů existuje celá řada. Nejde o to, že by Světová banka přímo porušovala lidská práva, ale může být za ně spoluodpovědná. Banka tyto projekty financuje a musí tak za jejich provedení převzít část odpovědnosti. Zvláště, když nejde pouze o financování, ale o spolupráci s vládou na daném projektu.

Přímou hrozbu pro lidská práva však Brettonwoodské instituce mohou představovat necitlivými podmínkami při poskytování úvěrů. Většina úvěrů MMF a menší část úvěrů Světové banky<sup>7</sup> jsou státu poskytovány za splnění určitých podmínek. MMF jako jednu z podmínek často vyžaduje, aby státy uzdravily své veřejné finance. Toho může být dosaženo zpravidla pouze snížením výdajů, když zvýšení příjmů nebývá v krátkém období schůdnou možností. Otázkou je, ve kterých oblastech ke škrtům dojde. Často to bohužel bývá například u výdajů na zdravotnictví, sociální služby a další oblasti s přímým dopadem na lidská práva. To samo o sobě ještě nemusí být problémem. Lidská práva nezakazují omezení výdajů na tyto oblasti, pokud si danou výši výdajů konkrétní stát jednoduše nemůže dovolit. Nicméně lidská práva říkají, že takové rozhodnutí nesmí být činěno lehkomyšlně a musí být k němu přistupováno pouze v případě, pokud není jiná možnost, jak bude podrobněji vysvětleno níže. Problém si opět nejlépe demonstrujeme na konkrétních příkladech.

Světová banka po dlouhou dobu podporovala zavádění školních poplatků na základních školách

<sup>4</sup> Pro vztah Brettonwoodských institucí a lidských práv srovnej zejména Bradlow [1996].

<sup>5</sup> Srovnej například dokumenty organizace Bretton Woods Project, která monitoruje aktivity Brettonwoodských institucí (viz např. zpráva: World Bank support for extractives: complicity in human rights violations, 12 September 2005, [http://www.brettonwoodsproject.org/article.shtml?cmd\[126\]=x-126-351540](http://www.brettonwoodsproject.org/article.shtml?cmd[126]=x-126-351540)). Srovnej také Clark [2002] a Hutchins [1992].

<sup>6</sup> Viz: A People Damned: The WB-funded Chixoy hydroelectric project, Witness for Peace, <http://www.witnessforpeace.org/pdf/apd.pdf>. Viz také Chixoy Dam Legacy Issues Study, <http://www.irn.org/programs/chixoy/index.php?id=archive/ChixoyLegacy.2005/index.html>.

<sup>7</sup> Jedná se pouze o 20–25 % úvěrů Banky. Zbytek je použit na financování konkrétních projektů. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/0,,contentMDK:20120732--menuPK:268725--pagePK:41367--piPK:51533--theSitePK:40941,00.html>

v chudých státech Afriky. Tím efektivně bránila v přístupu ke vzdělání značnému počtu dětí, a přímo tak porušovala jejich právo na vzdělání. Tuto praxi se podařilo změnit až po několikaletém společném tlaku lidskoprávních orgánů OSN a UNESCO.<sup>8</sup> V současné době již Banka odmítá vybírání poplatků na základních školách.<sup>9</sup> Bývalá Zvláštní zpravodajka OSN pro právo na vzdělání popisuje, jak Banka odmítala uznat, že by měla při formulování svých politik brát ohled na lidská práva. Ilustrativní je následující výrok představitelů Světové banky, že „chudí lidé nemají rádi dary a jsou ochotni za služby platit“.<sup>10</sup> Při představě chudých Afričanů, kteří nemají prostředky ani na základní obživu, a přitom posílají své děti do škol a platí školní poplatky, se absurdita tohoto výroku projeví jasně. Přitom by pouze stačilo, aby Světová banka lidská práva inkorporovala do formování svých politik.

Zvláštní zpravodaj OSN pro právo na výživu zase ve své zprávě z roku 2005 poukazuje na negativní dopady činnosti Brettonwoodských institucí na přístup lidí k dostatečné výživě.<sup>11</sup> Zpráva uvádí příklad z Indie, kde v důsledku rozpočtových změn, které vláda provedla podle požadavků MMF, došlo k prudkému zvýšení cen základních potravin. To mělo tragický dopad na přístup k základním potravinám pro chudé obyvatele. Jako přímý důsledek přijatých opatření umřely hladem stovky osob.<sup>12</sup> Zpráva uvádí i další negativní dopady činnosti mezinárodních ekonomických institucí na právo na výživu.

Vidíme tedy, že činnost mezinárodních ekonomických institucí má často negativní dopady na lidská práva a že tyto instituce lidská práva víceméně opomíjejí.<sup>13</sup> V následující části článku se zaměříme na identifikaci konkrétních ekonomických cílů a obecných cílů ekonomie jako takové. Pokud chceme posoudit, zda opomíjení lidských práv je v souladu s těmito cíli, či je s nimi naopak v rozporu a brání plnému dosažení těchto cílů, musíme nejdříve zjistit, o jaké cíle se jedná.

## 2. Ekonomické cíle

Jak je patrné i z úvodní citace, standardní pohled ekonomů na lidská práva je instrumentální. Pokud dodržování lidských práv podporuje dosažení ekonomického cíle, je to v pořádku. Pokud však nikoliv, tak musí lidská práva ustoupit. Základní otázkou, kterou si musíme logicky položit, je, co jsou ekonomické cíle. Samozřejmě v konkrétních případech ekonomického rozhodování mohou být cíle různé. Firma bude chtít expandovat na nové trhy, jednotlivec bude chtít investovat své úspory s co největším výnosem při dané míře rizika, vláda bude chtít snížit inflaci atd. Zde ale máme na mysli něco jiného. Zajímá nás, zda je možné identifikovat nějaký obecný cíl ekonomie. Proč vlastně ekonomie jako věda existuje, o co se snaží, k čemu slouží? Pátrání po základním cíli ekonomie je třeba začít u toho, jaká je její funkce.

Patrně základní funkcí ekonomie, která se objevuje snad ve všech definicích, je zkoumání alokace

<sup>8</sup> Srovnej ale Tomaševski, Katarina: *Both arsonist and fire-fighter: the World Bank on school fees*, 23. ledna 2006, <http://www.brettonwoods-project.org/art.shtml?x=507705>, kde se ukazuje přetrvávající ambivalentní vztah Světové banky k bezplatnému základnímu vzdělání.

<sup>9</sup> Viz Tomaševski [2005], str. 233 nn.

<sup>10</sup> *Statement by the World Bank Special Representative, 'Economic, Social and Cultural Rights: The contribution of the World Bank'*, 2 April 2001, in *Ibid.*, str. 235.

<sup>11</sup> Dokument OSN č. A/60/350, 12. září 2005.

<sup>12</sup> Dokument OSN č. A/60/350, 12. září 2005, str. 16.

<sup>13</sup> V činnosti Brettonwoodských institucí se někdy můžeme setkat s námitkou, že jejich stanovy jim neumožňují zohledňovat lidská práva při své činnosti. Tento právní argument byl již několikrát přesvědčivě vyvrácen. Obě organizace se odvolávaly na ustanovení svých Stanov, které jim zakazují (u Banky explicitně – čl. 4 § 10 Stanov, u MMF implicitně) vměšovat se do politických záležitostí členů a stanoví, že pro jejich rozhodnutí budou podstatné pouze ekonomické faktory. Nicméně samozřejmě starost o lidská práva není vměšováním se do politických záležitostí států a navíc účel tohoto ustanovení u Banky je zcela jiný. Jak shrnuje Darrow, jde o „zákaz diskriminace vůči státu z důvodu politického charakteru jeho vlády“. Darrow [2003], str. 192. Z vyjádření svého viceprezidenta z ledna 2006 lze usuzovat, že alespoň Světová banka již tento názor nezastává (Danino, R: *Legal Opinion on Human Rights and the Work of the World Bank*, 27. ledna 2006, odst. 25, <http://www.ifwacthnet.org/uploads/e66573a01f5e8e9cf2a1e942b0f4141a/DaninoLegalOpinion0106.pdf>).

omezených zdrojů.<sup>14</sup> Důležitým aspektem, který ekonomikci zajímá, je, zda tato alokace je efektivní. Efektivním se rozumí takové rozdělení, při kterém „jednotlivec či společnost jako celek získává maximální ekonomický užitek“.<sup>15</sup> Ekonomie už při zdánlivě hodnotově neutrálním popisu reality používá terminologii, která efektivnost upřednostňuje. Spotřebitel se chová racionálně, pokud maximalizuje svou užitkovou funkci.<sup>16</sup> Takový stav je označen za optimum.<sup>17</sup> Obdobně je výstup, jehož realizaci firma maximalizuje zisk, označen jako optimální výstup.<sup>18</sup> Však také již používání samotného slova „efektivní“ navozuje něco žádoucího a pozitivního. Ve svých normativních cílech je již preference efektivnosti u ekonomů zcela otevřená. Efektivita je prvořadým cílem ekonomie.<sup>19</sup> Od toho jsou poté odvozeny konkrétní cíle, které mají plnit tuto funkci. V ekonomii jde zpravidla o maximalizaci něčeho. Jak podotýká Harvey, ekonomie „normativně předpokládá, že maximalizace užítku (uspokojení ukázaných preferencí...) je správným cílem jak individuálního ekonomického chování, tak ekonomie jako celku“.<sup>20</sup>

Makroekonomické cíle jsou zrovna tak odvozeny od touhy po efektivnosti. Hlavním cílem, ke kterému se makroekonomie stále vrací, je zvyšování úrovně hrubého domácího produktu (HDP).<sup>21</sup> Růst HDP je hlavním sledovaným ekonomickým ukazatelem. Když roste HDP, vše je v pořádku. Případně jiné ekonomické problémy se nezdají být tak akutní. Ovšem když neroste HDP, nastávají vážné problémy. Vlády padají, dochází k politickým krizím atd. Jak si ukáže-

me níže, HDP však není dobrým měřítkem blahobytu obyvatelstva. Přesto se ekonomové k tomuto ukazateli stále vrací.

Atraktivita HDP jako ukazatele spočívá zejména v tom, že jde o objektivní hodnotu, která je poměrně lehce měřitelná. Dále je také dokázáno, že výše HDP i přes své problémy je přece jen pozitivně svázána s životní úrovní.<sup>22</sup> Ve státech s větším HDP na obyvatele je kvalitnější zdravotní péče, lepší výživa obyvatel, vzdělání atd. Tedy hodnoty, které se snaží chránit systém lidských práv. Většina lidí tedy v podstatě souhlasí s tezí, že ekonomický rozvoj napomáhá větší ochraně lidských práv.<sup>23</sup> Je ovšem nutno si uvědomit, že tato korelace neplatí zcela bez výhrad a růst HDP nemusí být vždy žádoucí. Lze nalézt tři základní problémy přílišné koncentrace na čistě statistický ukazatel růstu.

Za prvé, bezpočet kritiků převažujících ekonomických paradigmat poukazuje na skutečnost, že růst HDP nemusí nutně být svázán s lepší kvalitou života. K růstu HDP dochází například při zvýšení kriminality, a to v důsledku ekonomické činnosti spojené s jejím potíráním, či ekonomickou činností odstraňující znečištěné životní prostředí. Nebo pokud dojde k dopravním či jiným nehodám nebo epidemii, HDP může vzrůst v důsledku zvýšené zdravotní péče atd.<sup>24</sup> Joan Robinson si klade obdobnou provokující otázku, na kterou si sama odpovídá: „Přispěly by k blahobytu lidstva větším dílem investice do výroby různých tretek, pro jejichž prodejnost je třeba rozvinout reklamní kampaň, nebo investice do zlep-

<sup>14</sup> „economics“ *A Dictionary of Economics*. John Black. Oxford University Press, 2002. Oxford Reference Online. Oxford University Press. 9 November 2006. <http://www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t19.e938>. Viz také Samuelson and Nordhaus [1991], str. 5, Frank and Bernanke [2003], str. 29, Mankiw [1999], str. 31, Soukupová, et al. [1999], str. 17.

<sup>15</sup> Urban [2006], str. 26.

<sup>16</sup> Soukupová, et al. [1999], str. 48, Holman [2005], str. 19.

<sup>17</sup> Soukupová, et al. [1999], str. 20.

<sup>18</sup> *Ibid.*, str. 18.

<sup>19</sup> Frank and Bernanke [2003], str. 187.

<sup>20</sup> Harvey [2004], str. 704.

<sup>21</sup> Srovnej Samuelson and Nordhaus [1991], str. 77, Mankiw [1999], str. 479, Urban [2006], str. 27.

<sup>22</sup> Například Besley a Burgess ve svém článku ukazují, že růst je pozitivně korelovaný se zmírněním chudoby. I když poznamenávají, že elasticita chudoby ve vztahu k růstu HDP na obyvatele se liší podle regionů. Besley and Burgess [2003]. Srovnej také Smith, et al. [1999] a Frank and Bernanke [2003], str. 434.

<sup>23</sup> Tak například Petersmann (viz Petersmann [2004], str. 612). Ale srovnej také Scott and Alston [2000].

<sup>24</sup> Srovnej Rifkin [2005], str. 86 nn.

šení služeb zdravotnictví, myslím, že odpověď bude zcela jednoznačná.<sup>25</sup> Je tedy zřejmé, že velkou roli hraje také skladba HDP, kterou ovšem ukazatel hodnoty nebo růstu HDP nezachytí.

Příbuznou problematickou otázkou je způsob, jakým ke zvyšování HDP dochází. V předchozím problému šlo o zvyšování HDP skrze objektivně nežádoucí, byť samy o sobě dobré aktivity, jako například poskytování zdravotní péče. Ke zvyšování HDP může však docházet také na úkor konkrétní části obyvatelstva. To si můžeme ilustrovat na jednoduchém příkladu. Představme si dobře situovaného zloděje, který ukradne stovce chudých osob každému po tisícovce a investuje je. Investice bude zisková

V realitě tento problém bývá nejzřetelnější na příkladu nadnárodních společností. Zpravidla se má za to, že přímé zahraniční investice (FDI) podporují hospodářský růst v zemi, do které směřují. Nicméně složitější je již dopad FDI na ochranu lidských práv. Aktivity nadnárodních společností mohou být spojeny s těmi nejhoršími porušeními lidských práv, které zahrnují vraždy, mučení, unášení atd.<sup>26</sup> Existují studie, které ukazují, že dopad FDI na dodržování lidských práv je zcela neutrální, případně spíše negativní.<sup>27</sup> I když tedy přijmeme tezi, že FDI zvýší HDP, a tedy nepřímo celkový standard lidských práv, nelze nevidět, že se tak často děje skrze porušování lidských práv jednotlivců.

*HDP může být poměrně vysoký, a přesto velká část obyvatelstva může žít pod hranicí chudoby. Klasickým příkladem mohou být státy jako Brazílie nebo Jižní Afrika. Jedná se o poměrně bohaté státy, přesto v nich žijí miliony lidí v naprosté chudobě. Důvodem je, že produkt je rozdělen naprosto nerovnoměrně a koncentruje se u úzké skupiny bohatých lidí.*

a vydělá jednu korunu. Nominálně tak dojde k růstu HDP o jednu korunu. Nicméně je zřejmé, že takový postup není v žádném případě žádoucí. Ekonomové mohou namítnout, že to je zřejmé, že situace je nežádoucí, protože patrně dojde k celkovému snížení užítku z důvodu klesajícího mezního užítku z bohatství. Nicméně pokud budeme sledovat pouze ukazatel růstu HDP, tak nám tato skutečnost zcela unikne. Růst HDP nám tedy nevyovídá nic o tom, za jakou cenu ho bylo dosaženo. Námitka však ani tak nemůže obstát, protože špatnost situace nelze spatřovat pouze v nižším celkovém užítku, ale v krádeži samotné. K tomuto problému se dostaneme níže v následující části.

Třetím problémem je otázka distribuce HDP. Výše HDP nám nic neříká o tom, jak je produkt rozdělen mezi obyvatelstvo. HDP může být poměrně vysoký, a přesto velká část obyvatelstva může žít pod hranicí chudoby. Klasickým příkladem mohou být státy jako Brazílie nebo Jižní Afrika. Jedná se o poměrně bohaté státy, přesto v nich žijí miliony lidí v naprosté chudobě. Důvodem je, že produkt je rozdělen naprosto nerovnoměrně a koncentruje se u úzké skupiny bohatých lidí.<sup>28</sup> Zvyšování HDP samozřejmě může zvýšit příjem i těchto chudých skupin, ale studie Besleyho a Burgesse ukázala, že nemá žádný vliv na distribuci produktu.<sup>29</sup> Ta samá studie také ukázala, že zvyšování HDP nebude nejúčinnější nástroj

<sup>25</sup> Robinson [2001], str. 102.

<sup>26</sup> Například Exxon Mobil se v Indonésii uchyloval k mučení a vraždám nepohodlných osob nebo Coca-Cola v Kolumbii zase využívala polovojenskou smrtící komandu k vraždění, mučení, unášení a zastrahování odborových předáků. (Viz Kratochvíl [2006], str. 58)

<sup>27</sup> Smith, et al. [1999].

<sup>28</sup> Viz Human Development Report 2006, Tabulka 14 a 15, str. 331–338. (<http://hdr.undp.org/hdr2006/>)

<sup>29</sup> Besley and Burgess [2003], str. 10.

→ v boji s chudobou. Naopak poměrně malá změna v distribuci produktu velmi výrazně sníží počet lidí žijících pod hranicí chudoby.<sup>30</sup>

Jak je tedy patrné, ukazatel HDP nám nemusí vždy vypovídat o reálné životní situaci obyvatel v daném státě a ani růst HDP nemusí být tím nejefektivnějším prostředkem, pokud se snažíme zlepšit kvalitu života v daném státě. Je tedy zřejmé, že příliš úzké zaměření na sledování čistě ekonomických cílů, jako například růst HDP, je problematické. Moderní ekonomie se těmto námitkám snaží čelit integrováním ukazatelů o kvalitě života do rozhodovacích procesů. Klasickým příkladem tohoto trendu je článek profesora Dasgupty z Univerzity v Cambridge.<sup>31</sup>

Dasgupta odmítá námitky ekonomů jako Amartya Sena, že individuální užítky nemohou být tím jediným společenským hodnotitelem, s tím, že to žádá moderní ekonomové netvrdí.<sup>32</sup> Tvrdí, že ekonomové pohlížejí na společenské blaho, které nazývá národním bohatstvím, jako na funkci nejen individuálních užítků, ale také dalších etických hodnot, jako například občanských svobod.<sup>33</sup> Tyto „mimoekonomické“ hodnoty jsou zahrnuty do jedné komplexní funkce. I když ponecháme stranou otázku, do jaké míry je integrace mimoekonomických hodnot skutečně moderní ekonomii vlastní, tak Dasgupta sám se v uvedeném článku vrací k HDP a obhájí ho jako vhodný ukazatel společenského blaha. Důvodem je přesvědčení, že „zlepšení materiálních podmínek života je nezbytné před vším ostatním“.<sup>34</sup> Není zde prostor k tomu zabývat se otázkou, zda takové tvrzení je empiricky správné. Nakonec v určitém kontextu, zejména extrémní chudoby, ho asi nelze zpochybnit. Ale jak bylo zmíněno výše, ukazatel HDP není k tomu zcela vhodný. Lze tedy shrnout, že i když moderní ekonomie se snaží být mnohem vstřícnější k etickým hodnotám, tyto jsou v jejím pojetí pouze zahrnuty do různých matematických funkcí. To však vůbec neza-

ručuje, že při jejich maximalizaci nebudou konkrétní hodnoty zcela odsunuty stranou.<sup>35</sup> Zda tomu tak bude, či nikoliv, záleží na konstrukci konkrétní funkce. Rovněž vidíme, že HDP a růst HDP i přes své nedostatky zůstává hlavním makroekonomickým ukazatelem i pro „osvěceniější“ ekonomy.

Tím jsme ovšem ještě stále neodpověděli na otázku, co je cílem ekonomie. Instinktivně totiž cítíme, že efektivita, maximalizace, zvyšování HDP nemohou být tím zcela základním cílem snažení ekonomů. Celé to musí mít nějaký hlubší smysl. Patrně žádný ekonom, když se nad tím zamyslí, nefekne, že vysoký HDP je hodnotou sám o sobě. Spíše jde tedy o prostředky, o kterých máme jako ekonomové pevné přesvědčení, že jsou nezbytné při sledování nějakého účelu.

Ekonomie se ve své podstatě snaží o vyšší blahobyt lidí.<sup>36</sup> Toto je ten základní cíl, který často nebývá explicitně zmíněn, patrně si ho v každodenním životě neuvědomujeme, ale přesto stojí v pozadí ekonomických činností. Ekonomie je tedy věda, jejímž cílem je přispět k většímu blahobytu lidí. Domnívám se, že s tímto tvrzením by souhlasila naprostá většina ekonomů. Proč také ne? Studujeme ekonomické vztahy ve společnosti, snažíme se o maximální efektivnost těchto vztahů, protože se domníváme, že to přispěje k vyšší kvalitě života. Ochrana lidských práv má úplně stejný účel. Proč se tedy zdá, že ochrana lidských práv a ekonomie je často nekompatibilní? Následující část se zaměří na jeden z možných důvodů. Ekonomie a lidská práva totiž stojí na poměrně odlišných filozofických základech.

### 3. Konsekvencionalismus a jeho nedostatky

Ekonomie je ve své podstatě čistě konsekvencionalní teorií. Konsekvencionalismus je jedním ze dvou hlavních proudů morální filosofie. Lze ho charakterizovat

<sup>30</sup> *Ibid.*, str. 11.

<sup>31</sup> Dasgupta [2005].

<sup>32</sup> *Ibid.*, str. 239.

<sup>33</sup> *Ibid.*, str. 240.

<sup>34</sup> *Ibid.*, str. 253.

<sup>35</sup> Srovnaj Hausman and McPherson [1993], str. 675.

<sup>36</sup> Srovnaj Holman [2005], str. 3.

jako etický systém, ve kterém se určuje správnost nebo nesprávnost jednání čistě podle jeho následků (konsekvencí). Tedy jednání bude správné pokud neexistuje alternativní jednání, které by přineslo lepší následky.<sup>37</sup> Charakteristické pro většinu druhů konsekvencionalismu je sestavení matematické funkce, do které vstupují všechny hodnoty, které jsou uznávány, a sledovaným cílem je její maximalizace. Jednotlivé druhy konsekvencionalismu se liší podle toho, jaké hodnoty považují za správné. Nejrozšířenějším druhem konsekvencionalismu je utilitarianismus, který za jediný relevantní důsledek, tedy jedinou hodnotu, považuje užitek (potěšení). Utilitarianismus je tak velmi blízký klasické ekonomii, která se snaží maximalizovat užitek jednotlivců. Jak jsme viděli výše, v současné době je situace poněkud složitější. Stále ovšem platí, že co je rozhodné, je důsledek. Ekonomické uvažování se „zaměřuje na výsledky a ne na postupy nebo činy jako takové“.<sup>38</sup> Ekonomie je plně prostoupena konsekvencionalním diskurzem: maximalizace funkce, efektivita, porovnání nákladů a užítku (cost-benefit analýza), homo economicus atd. V této části si uvedeme hlavní argumenty, proč čistě konsekvencionalní teorie je nepřijatelná. Nejdříve poukážeme na nedostatky utilitarianismu, protože velká část ekonomie je stále na něm postavena, a poté se zaměříme na konsekvencionalismus obecně. Není předmětem tohoto článku detailně dokazovat nevhodnost těchto teorií. To nakonec již opakovaně učinili jiní, mnohem kvalifikovanější.<sup>39</sup> Shrňme si pouze základní argumenty.

I když utilitarianismus je teorie starší, tak její rozšíření je spojeno se dvěma anglickými filozofy Jeremy Benthamem a J. S. Millem v 19. století. Utilitaria-

nismus odmítl tehdy přetrvávající morálku založenou na náboženských hodnotách. Jeho hlavní myšlenkou je, že na politické úrovni je správné takové rozhodnutí, které bude maximalizovat užitek společnosti. Utilitarianismus byl velmi atraktivní svou hlásanou rovností všech lidí. Každý jednotlivec má v utilitaristických výpočtech stejnou váhu. Klasický hedonistický utilitarianismus říká, že jediným dobrem je pocit potěšení, což je ta „hodnota“, kterou je třeba maximalizovat. Je známý Nozickův argument přesvědčivě vyvracející tento předpoklad. Nozick nás nabádá si představit, že existuje přístroj, na který je možné člověka napojit a který poskytuje každému člověku ty největší možné pocity potěšení.<sup>40</sup> Kdyby tento předpoklad platil, tak bychom se všichni dobrovolně a na celý život nechali napojit na tento přístroj. Takových lidí bude ale naprostá menšina, pokud vůbec někdo. Tedy, i když uspokojení je určitě důležitou součástí života každého z nás, nepovažujeme to za jediný smysl veškerého našeho snažení.<sup>41</sup>

V ekonomii je ale důležitější jiná forma utilitarianismu – uspokojení preferencí.<sup>42</sup> V této verzi jde o maximalizaci uspokojení preferencí každého jedince, ať jsou jakékoliv.<sup>43</sup> Zásadní problém tohoto druhu utilitarianismu je, jak podotýká Kymlicka,<sup>44</sup> že něco není dobré, protože to chceme, ale právě naopak – chceme to, co je dobré. V případě, že se mýlíme v tom, co je pro nás dobré, tak maximalizace uspokojení našich preferencí nutně nezlepší náš blahobyt. Obdobně, pokud jsou naše preference již adaptovány situaci (například pokud je něco pro nás v důsledku nějaké nespravedlnosti nedosažitelné, naučíme se to nechtít), neodpovídají naše preference tomu, co by pro nás bylo nejlepší. Ovšem ještě podstatnější ná-

<sup>37</sup> Viz Prof. Brad Hooker „consequentialism“ *The Oxford Companion to Philosophy*. Oxford University Press 2005. Oxford Reference Online. Oxford University Press. 12 November 2006. (<http://www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t116.e477>)

<sup>38</sup> Garcia [1999].

<sup>39</sup> Srovnej zejména výborný úvod do tématu v Kymlicka [2002], kapitola 2, či Raz [1988].

<sup>40</sup> Viz Kymlicka [2002], str. 13.

<sup>41</sup> Srovnej také Finnis [1980], str. 95–97.

<sup>42</sup> Viz Hausman and McPherson [1993], str. 704.

<sup>43</sup> Takovou etiku aplikuje v ekonomii například Holman, který ve své učebnici ekonomie tvrdí: „Preference člověka jsou subjektivní a neexistuje žádné objektivní kritérium, podle kterého by bylo možné posoudit, které z nich jsou více a které méně racionální. A protože nemohu posoudit, zda jsou mé cíle lepší než vaše cíle nebo cíle kohokoliv jiného, je jen jedno smysluplné řešení – ponechat na každém, aby si sám volil své vlastní cíle.“ Holman [2005], str. 18.

<sup>44</sup> Viz Kymlicka [2002], str. 15–16.

→ mitku představuje fakt, že tento druh utilitarianismu nečiní žádné rozdíly mezi preferencemi. Pokud například sadistu uspokojuje ubližování jiným lidem, má uspokojení jeho preference v agregátní funkci stejnou váhu jako uspokojení jiných preferencí.

Takže pokud si například představíme početnější skupinku skinheadů, která má silnou preferenci zbít nějakého černocho, tak podle utilitarianismu je správné, když toho černocho zbijí, pokud jejich společné potěšení z uspokojení této preference převáží nad negativním „potěšením“ oběti, která třeba může být částečně už na podobné chování zvyklá. Takový výsledek již je zcela proti našemu intuitivnímu chápání toho, co je správné a co špatné. Toto je obecný problém, který je obsažen i v jiných variacích utilitarianismu. Utilitarianismus nečiní rozdíly mezi druhy užiteků, ať jsou definovány jakkoliv. Proto do utilitaristické funkce vstupují druhy užiteků, jako například sadismus či rasová nenávisť, a to se stejnou legitimitou jako pozitivní užítiky.<sup>45</sup> Utilitarianismus totiž nemá a priori, než se provede výpočet, žádné měřítko pro určení toho, co je správné a co špatné. Takový extrémní relativismus je ovšem neudržitelný a nepřijatelný v momentě, kdy opustíme pole klasického ekonomického rozhodování (např. někteří spotřebitelé upřednostňují chleba, jiní rohlíky) a zabýváme se základními hodnotami, jako je například ochrana lidského života.

Utilitarianismus byl velmi progresivní v 19. století, kdy menšina společnosti žila na úkor většiny. Myšlenka maximalizace užitku ve společnosti tak vedla ke spravedlivějšímu uspořádání vztahů. To ovšem již neplatí v soudobých demokratických společnostech, kdy naopak problémy vyvstávají s ochranou menšin. Podle utilitaristických výpočtů by menšiny málokdy mohly dosáhnout nějaké ochrany, protože jejich preference budou sumárně menší a mít tedy menší váhu než preference většiny. Jak již ale bylo řečeno, mo-

derní ekonomie nemusí být čistě utilitární a do maximalizované funkce může vstupovat více hodnot, jako třeba zákaz zásahů do fyzické integrity člověka atd. Například výše zmíněný článek Dasgupty ukazuje, že užitek funkce je velmi flexibilní a v současné moderní ekonomii na rozdíl od dřívějších dob obsahuje celou řadu hodnot, které nemají nic společného s tržními statky. Taková funkce pojímá v podstatě celý lidský život, včetně společenského kontaktu s ostatními, odpočinku, politiky atd.<sup>46</sup> Pokud tedy chceme poukázat na nedostatky filozofických základů, na kterých moderní ekonomie spočívá, musíme se zaměřit na konsekvencionální teorie obecně.

Lze vznést dvě hlavní námitky proti konsekvencionálnímu. První říká, že etické hodnoty nelze do maximalizované funkce zahrnout, protože jsou nesouměřitelné. Druhá, již poněkud praktičtější, se týká problémů, ke kterým většina konsekvencionálních teorií v důsledku vede. Na obě se podíváme postupně.

Konsekvencionalisté potřebují, aby všechny hodnoty, které vstupují do jejich maximalizační funkce, byly souměřitelné. Tedy aby všechno bylo možné převést na společný jmenovatel a porovnat, co je lepší a co horší. Pro konsekvencionální výpočty je nutné, aby bylo možné vzájemně porovnat dobré důsledky a špatné důsledky, veškeré osobní preference mezi sebou, preference různých jedinců navzájem a osobní preference s neutilitárními hodnotami. Všechny tyto čtyři kroky jsou problematické.<sup>47</sup> U prvního kroku je nutno odpovědět na otázku, zda špatné důsledky mají úplně stejnou váhu jako dobré důsledky, nebo zda špatné dostanou určitý „negativní bonus“. K druhému kroku Finnis podotýká: „Jeden může porovnat sílu a stupeň vlastní touhy mít nyní šálek kávy nebo šálek čaje a stupeň uspokojení z obou variant. Jak ale může být kterákoliv z těchto tužeb a uspokojení porovnána s touhou být dobrým vědcem, zruč-

<sup>45</sup> *Obdobně na tento problém poukazuje Scarre: Představme si vraha A, který třeba kvůli nevěře zabije svou manželku, nemá z toho žádné potěšení a následně má velké výčitky svědomí. Naopak vrah B je velký sadista, svou oběť si náhodně vybere a vraždu si plně užívá. Asi bychom řekli, že akt vraha B je horší než vraha A. Podle utilitarianismu je tomu ovšem právě naopak! Potěšení vraha B částečně vyváží negativní důsledky pro oběť. (In *Ibid.*, str. 29).*

<sup>46</sup> *Dasgupta [2005], str. 232. Srovnej však Hausman a McPherson, kteří mní, že „přes flexibilitu teorie užitku je nejisté, zda může pojmut všechny známé morální jevy“. (Hausman and McPherson [1993], str. 686)*

<sup>47</sup> *Srovnej například Finnis [1980], str. 114 nn. Komplexně souměřitelnost vyvrací Raz [1988], kapitola 13. Srovnej také Sen [1999], str. 54–55.*

ným právníkem, dobrým otcem, věrným přítelem...?“<sup>48</sup> Nemožnost porovnání důsledků již u jednoho člověka extenzivně zkoumá Raz.<sup>49</sup> Obdobně poukazuje na neporovnatelnost komplexních cílů, jako například jakou kariéru si má člověk vybrat.<sup>50</sup> Raz poukazuje na to, že existují volby, které nelze porovnat a říci, že jedna je lepší než druhá. To platí i v případě, když je člověk donucen a musí si jednu možnost vybrat. I když poté nějaký výběr učiní, nelze říci, že tuto volbu považuje za lepší.<sup>51</sup> Zkrátka některé věci jsou nesouměřitelné, neboli neporovnatelné a nemá smysl u nich mluvit o lepší a horší variantě.

V dalších krocích se konsekvenční teorie dostávají ještě do větších problémů. Musí také najít nějaké měřítko, jak srovnávat preference napříč jednotlivci. Jak může být mé štěstí měřeno vůči vašemu štěstí? Ve výše zmíněném příkladu skupinky skinheadů a černocho, kolik je třeba skinheadů k tomu, aby jejich potěšení převážilo nad negativními důsledky pro černocho? Poslední krok nastoluje problém, jak mám třeba srovnat svůj užitek z koupě chleba s dodržováním zákazu vraždy ve společnosti? Odpůrci konsekvenčního namítají, že pro žádný z těchto kroků neexistuje uspokojivé řešení, a pokud bude nějaký společný jmenovatel nastaven, bude vždy arbitrární. Konsekvenční je tedy v důsledku arbitrární.<sup>52</sup>

Jak jsme viděli výše, ekonomové v reakci na kritiku jejich úzkého pohledu na svět, se snaží do užitek-ových funkcí zahrnout objektivní morální hodnoty. Tím ovšem naráží na problém, jak je měřit a porovnávat s osobními preferencemi a také navzájem. Kritici konsekvenčního přesvědčivě ukazují, že snahy zahrnout do ekonomických funkcí etické hodnoty nejsou jenom krajně obtížné, ale nemožné. Praktickým důsledkem této nemožnosti, kterou i ekonomové pociťují, je, že tvář v tvář těmto problémům se od komplexních funkcí o inkluzivním bohatství opět vrací k HDP, který je lehce měřitelný.

Pokud na chvíli pomineme problémy se souměřitelností vstupů do konsekvenčních funkcí, druhým problémem, který konsekvenční přináší, je spjat s na první pohled atraktivní premisou, že preference každého člověka mají stejnou hodnotu. Tedy že všichni lidé mají stejnou hodnotu a jsou si rovni. To byla poměrně progresivní myšlenka, kterou utilitarianismus přinesl a která je obsažena ve většině konsekvenčních teorií a i v ekonomii. Při bližším zkoumání však zjistíme, že tento atraktivní předpoklad zase až tak atraktivní není, když se podíváme na důsledky, které tyto teorie přinášejí. Jádro problému leží ve skutečnosti, že tato rovnost platí pouze jako vstup do konsekvenčních výpočtů. Naopak na výstupu to již vůbec neplatí a výsledek agregátní maximalizované funkce ve společnosti může být takový, že fundamentální zájmy některých osob budou zcela pošlapány. Například pokud si dostatečně velký počet osob bude přát smrt konkrétního člověka, tak při určitém počtu tento společný zájem převáží nad zájmem dotyčného na zachování vlastního života. Podle konsekvenčního výpočtu nejen že tedy nebude špatné daného jednotlivce zabít, ale bude to dokonce to, co bychom měli udělat! Pokud do funkce zakomponujeme právo každého na život, tak pouze zvýšíme počet lidí, kteří si smrt daného člověka musí přát, v závislosti od toho, jakou váhu právu na život přiřadíme. Jediná možnost, jak tomuto důsledku předejít, je přiznat právu na život absolutní hodnotu, tedy že vražda je vždy zakázána. To už bychom se však posunuli zcela mimo konsekvenční.<sup>53</sup> V důsledku toho se tak z atraktivní premisy, že každý má stejnou hodnotu, dostáváme k výsledku, že v konsekvenčních teoriích jednotlivců vlastně nemá hodnotu vůbec žádnou. Každý může být obětován, pokud je takový výsledek konsekvenčního výpočtu.

Konsekvenční má nedostatky a vede k neudržitelným důsledkům. Z těchto důvodů ho vět-

<sup>48</sup> Finnis [1980], str. 114.

<sup>49</sup> Raz [1988], kapitola 13.

<sup>50</sup> *Ibid.*, str. 340.

<sup>51</sup> *Ibid.*, str. 338.

<sup>52</sup> Finnis [1980], str. 115.

<sup>53</sup> Srovnej Raz [1988], str. 276.

- šina lidí odmítá a jejich etika obsahuje deontologické prvky. Deontologie je teorie morálky, která má v sobě zakomponovány určité hodnoty, které mají hodnotu samy o sobě, a určité činy je nutno provést či se jich zdržet bez ohledu na důsledky. Rovněž špatné preference – jako například vražda či rasová diskriminace z našich příkladů – nemají v deontologických teoriích žádnou pozitivní hodnotu.<sup>54</sup> Odmítnutí konsekvencionalismu neznamená, že důsledky jednání nejsou

problémové na základě uživatelské funkce učinit rozhodnutí, zda spotřebitel preferuje deset rohlíků a jeden chleba nebo radši pět rohlíků a dva chleby. Nicméně je nutné si uvědomit, že toto rozhodování nevyplňuje celý jeho život. Jeho aktivity také obsahují činnosti, které se odehrávají mimo trh. Poté už do života vstupují jiné hodnoty, které nejsou, jak bylo ukázáno, zakomponovatelné do uživatelských funkcí. Lze tedy říci, že pokud se nad daným problémem

*Deontologie je teorie morálky, která má v sobě zakomponovány určité hodnoty, které mají hodnotu samy o sobě, a určité činy je nutno provést či se jich zdržet bez ohledu na důsledky.*

vůbec relevantní. Takto striktní etiku patrně nikdo nezastává. Odmítnutí konsekvencionalismu však znamená, že některé hodnoty nejsou souměřitelné a zároveň jsou tak zásadní, že nemohou být ponechány napospas konsekvenčním výpočtům.

Domnívám se, že deontologické prvky jsou vlastní i velké většině ekonomů. Jako klasický příklad lze uvést svobodu v myšlení neoklasických ekonomů. I když je na svobodu možné nahlížet jako na instrumentální hodnotu pro zvýšení celkového užítku,<sup>55</sup> většina ekonomů si jí váží jako hodnoty samotné.<sup>56</sup> I když většina lidí, včetně ekonomů, sama v soukromém životě čistě konsekvenční etiku odmítá, otázkou zůstává, proč ekonomie jako věda se jí stále drží.

Jeden z důvodů, proč ekonomové stále setrvávají na konsekvenčních teoriích, je možné spatřovat v rozsahu problémů, kterými se primárně zabývají. Při rozhodování o ekonomických statcích je zcela legitimní použít teorii volby, kdy jedinec bude maximalizovat svou uživatelskou funkci. Je poměrně bez-

hlouběji zamyslíme, zjistíme, že konsekvenční výpočty jsou naprosto legitimní při studiu a vyhodnocování ekonomických závislostí. Máme-li však učinit rozhodnutí, a to platí zejména při formování celospolečenských politik, je třeba brát v potaz i jiné hodnoty, které není možné zahrnout do konsekvenčních výpočtů. Lidská práva jsou právě vyjádřením takovýchto hodnot, které jsou založeny na plném respektování přirozené důstojnosti a hodnoty každého jednotlivce a představují základní podmínku pro blahobyt lidí. Existuje tedy dobrý důvod k tomu, aby na ně ekonomové brali ohled. Nedůvěra ekonomů k lidským právům možná spíše pramení z mylných představ o nich. Závěrečnou část článku tedy věnujeme diskusi, co lidská práva jsou a čím naopak nejsou.

#### 4. Čím lidská práva jsou a čím nejsou<sup>57</sup>

Předmětem zájmu lidských práv je život a důstojnost lidské bytosti.<sup>58</sup> Základním kamenem lidských práv je stejná morální hodnota každého jednotlivce. Lid-

<sup>54</sup> Slovy Johna Rawlse, základním rozdílem mezi jeho spravedlností a etickým přístupem konsekvencionalistů je, že „zájmy, které by porušovaly spravedlnost, nemají žádnou hodnotu“. Rawls [1995], str. 31.

<sup>55</sup> Viz J. S. Mill: *On Liberty*.

<sup>56</sup> Viz Hausman and McPherson [1993], str. 693.

<sup>57</sup> Pro vynikající úvod do lidských práv lze doporučit zejména Nowak [2003]. Základní představení lidských práv lze nalézt také v Tomuschat [2003] nebo Marks and Clapham [2005]. Pro komplexnější přehled o lidských právech viz Steiner and Alston [2000]. Pro prvotní seznámení o tom, která práva jsou lidská práva, viz Všeobecná deklarace lidských práv, supra pozn. 2 a Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a Mezinárodní pakt hospodářských, sociálních a kulturních práv (v Česku vyhlášené ve Sbírce zákonů pod číslem 120/1976 Sb.)

<sup>58</sup> Nowak [2003], str. 1.

ská práva vycházejí ze samé podstaty toho, co znamená být člověkem a představují minimální standardy nutné pro respektování přirozené důstojnosti každého jednotlivce. Lidská důstojnost je porušena, pokud je jednatel vystaven mučení, nucen žít v otroctví nebo extrémní chudobě atd.<sup>59</sup> Lidská práva chrání tuto lidskou důstojnost prostřednictvím ochrany základních lidských potřeb, jako je život, fyzická integrita, potrava atd. V podstatě všechna lidská práva jsou odvozena od této přirozené lidské důstojnosti.

Lidská práva představují nárok jednotlivce vůči všem ostatním. Podle převládající teorie práv právo existuje, pokud „aspekt blaha jednotlivce (jeho zájem) je dostatečným důvodem k tomu, aby jiným lidem vznikla povinnost“.<sup>60</sup> Lidská práva jsou odvozena od těch nejzákladnějších lidských zájmů (potřeb), které představují dostatečný důvod k tomu, aby každému vznikla určitá povinnost. V první řadě jde o povinnost lidská práva respektovat. Primárně si tedy lidská práva můžeme představit jako určitou bublinu kolem jednotlivce, do které nikdo nesmí zasahovat. Každý má právo na to, s výjimkami, ke kterým se dostaneme níže, aby mohl svobodně vyjádřit své názory, nestal se otrokem, nikdo mu nezal majetek, který mu patří atd. Zrcadlově má každý povinnost se takového jednání zdržet.

Významu a důležitosti ochrany lidských práv se doznalo uznání i na mezinárodní úrovni. K tomu bylo ovšem nejdříve potřeba prožít si hrůzy fašistických režimů v první polovině 20. století, které představovaly naprosté popření veškerých lidských práv. Mezinárodní ochrana lidských práv se tak prosadila poměrně nedávno, a to po druhé světové válce. Charta OSN ve své preambuli prohlásila, že „my, lid Spojených národů... [jsme] odhodláni prohlásit znovu svou víru v základní lidská práva, v důstojnost a hodnotu lidské osobnosti“. V roce 1948 byla poté Valným shromážděním OSN přijata Všeobecná deklarace lid-

ských práv, která ve své preambuli praví: „...uznání přirozené důstojnosti a rovných a nezczizitelných práv členů lidské rodiny je základem svobody, spravedlnosti a míru ve světě, ...zneuznání lidských práv a pohrdání jimi vedlo k barbarským činům, urážejícím svědomím lidstva, a ...vybudování světa, ve kterém lidé, zbaveni strachu a nouze, se budou těšit svobodě projevu a přesvědčení, bylo prohlášeno za nejvyšší cíl lidu“. Inkorporací lidských práv do mezinárodního práva se dostalo lidským právům preciznějšího právního vyjádření s univerzálním dopadem.

Lidská práva lze třídit podle různých kritérií. Nejznámější je třídění na lidská práva občanská, politická, hospodářská, sociální, kulturní atd. Takové třídění může být užitečné z analytického nebo didaktického hlediska. Je ovšem hlavním principem lidských práv, že všechna jsou rovnocenná, nedělitelná a vzájemně závislá. Takové prohlášení je například obsaženo v závěrečné deklaraci Světové konference o lidských právech z roku 1993, které se zúčastnili zástupci 171 států.<sup>61</sup> Přesto se někdy setkáváme s názorem, že skutečná lidská práva jsou pouze základní občanská práva a svobody a ostatní, zejména sociální práva, jsou pouhými nezávaznými deklaracemi. Takové pojetí je ovšem nepochopením lidské podstaty a důstojnosti.

Sociální práva, která zahrnují zejména právo na dosažení nejvyšší dosažitelné úrovně zdraví a právo na přiměřenou životní úroveň, která zahrnuje dostatečnou výživu, šatstvo a obydlí, jsou stejně důležitá jako práva jiná.<sup>62</sup> Zájmy (potřeby) za sociálními právy jsou stejně podstatné jako ty, které najdeme v pozadí občanských či jiných práv.<sup>63</sup> Lidskou důstojnost lze stejně porušit tím, že člověka zbavíme osobní svobody tím, že ho bezdůvodně uvrhneme do vězení, jako tím, že mu zbouráme střechu nad hlavou a vezmeme veškeré oděvy a prostředky, aby si nemohl obstarat žádné jídlo. Odsouvání sociálních práv na vedlejší kolej je zvláště nepochopitelné ze strany liberá-

<sup>59</sup> *Ibid.*, str. 1.

<sup>60</sup> *Raz [1984]*, str. 195.

<sup>61</sup> *Dokument OSN č. A/CONF.157/23*, 12. července 1993.

<sup>62</sup> *Pro podrobnější argumentaci viz například Waldron [1993]*, kapitola 1.

<sup>63</sup> *Ibid.*, str. 11.

→ lů. Hlavní myšlenkou liberalismu je ochrana osobní autonomie, tedy právo každého jednotlivce zvolit si svůj vlastní styl života (samozřejmě v mezích dovoleného), neboli vytvořit si svůj vlastní životní projekt. Nelze nevidět, že nedostatek jídla nebo nemoc tento projekt znemožní naprosto stejným způsobem jako uvržení jedince do vězení. Obojí je negací svobody jednotlivce.

obhájce, v rámci práva na spravedlivý proces nebo třeba poskytnutí základních potravin při hladomoru. I když všechna lidská práva generují všechny tři druhy povinností, přece jen některá více ty negativní a jiná ty pozitivní. Z pozitivních povinností již pramení jeden z mýtů o lidských právech, který zní následovně: Pokud státy musí aktivně zajistit ochranu lidských práv, tak by na to byly spotřebovány veškeré

*Ochrana lidských práv v mezinárodním právu neznamena pouhé respektování lidských práv. Hlavní subjekty mezinárodního práva, zejména státy, ale i mezinárodní organizace, pokud jsou vázány určitou lidskoprávní normou, mají povinnost toto lidské právo nejen respektovat, ale i aktivně chránit a naplnit. Jedná se o tzv. trichotomii závazků.*

Ochrana lidských práv v mezinárodním právu neznamena pouhé respektování lidských práv. Hlavní subjekty mezinárodního práva, zejména státy, ale i mezinárodní organizace, pokud jsou vázány určitou lidskoprávní normou, mají povinnost toto lidské právo nejen respektovat, ale i aktivně chránit a naplnit. Jedná se o tzv. trichotomii závazků. Nestačí tedy, pokud stát lidská práva respektuje, neboť jak trefně poznamenává Waldron: „Zřizujeme vlády, aby naše práva chránily, ne jednoduše respektovaly (jaký by byl smysl tohoto?).“<sup>64</sup> Funkcí státu a jeho povinností z mezinárodního práva tedy také je lidská práva aktivně chránit a v některých případech i naplnit. Povinnost respektovat je povinností negativní – stát se tedy musí zdržet určitého chování. Povinností chránit a naplnit od státu naopak vyžadují určité aktivní chování. Jde tedy o pozitivní povinnosti. Chráněním se myslí ochrana před porušením lidských práv ze strany třetích soukromých osob, jako je například vražda. Naplněním se rozumí přímé poskytnutí něčeho ze strany státu, například bezplatná právní pomoc obžalovanému, který nemá prostředky pro vlastního

jejich zdroje, což je nemožné. V následující části se zaměříme na vyvrácení tohoto a některých dalších mýtů o lidských právech.

Je nutno začít konstatováním, že lidská práva, až na výjimky, nejsou absolutní. To je už zřejmé z toho, že sama jsou často v konfliktu. Klasickým příkladem je právo na soukromí a právo na svobodu projevu, které může zahrnovat zveřejňování informací ze soukromého života ostatních. Například podle Mezinárodního paktu o občanských a politických právech má každý právo na svobodu projevu, které ovšem může být omezeno, pokud je to nutné pro „respektování práv nebo pověstí jiných [nebo] k ochraně národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku nebo veřejného zdraví nebo morálky“.<sup>65</sup> Tak je tomu u většiny občanských a politických práv. Dokonce ani právo na život není absolutní, když zabití je povoleno například v sebeobraně, či jako neúmyslné zabití při použití přiměřené síly veřejnou mocí.<sup>66</sup> Pravděpodobně existují pouze dvě výjimky, tedy dvě práva, která jsou absolutní – zákaz mučení<sup>67</sup> a zákaz otroctví. Ovšem to platí pouze pro negativní závazky. Tedy

<sup>64</sup> *Ibid.*, str. 24.

<sup>65</sup> Čl. 19, odst. 3.

<sup>66</sup> Viz čl. 2 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

<sup>67</sup> Pro přehled zákazu mučení v současném mezinárodním právu viz např. Nowak [2006].

zákaz mučení a otroctví je nutno vždy respektovat. Z absolutnosti tohoto práva však nevyplývá, že stát poruší svůj závazek chránit své obyvatele před mučením vždy, když bude někdo na území, které ovládá, mučen soukromými osobami. Stát však musí podniknout přiměřené kroky k tomu, aby takovému jednání předešel.<sup>68</sup>

Téměř všechna lidská práva mají tedy v sobě zabudována inherentní omezení. Jak již bylo uvedeno, práva generují povinnosti. Při definování práv se berou možné povinnosti v potaz. Práva jsou definována

tatních a státu je jednotlivcům v tomto nebránit. Jak podotýká Eide: „Hospodářská a sociální práva... mohou být v mnoha případech nejlépe zaručena tím, že stát nebude zasahovat do svobody jednotlivců používat své zdroje, kterými disponují.“<sup>71</sup> Příkladem může být obstarávání si obživy vlastní prací. Role státu zajistit tato práva nastupuje, pouze pokud toho jednatel není z nějakého důvodu schopen, například v důsledku živelní katastrofy či extrémní chudoby.<sup>72</sup> Úlohou státu je také vytvořit takové prostředí, které by vlastní realizací těchto práv nebránilo, ale naopak

*U sociálních práv jsou státy zavázány podniknout kroky k jejich plné realizaci při maximálním využitím zdrojů, které mají k dispozici, včetně mezinárodní pomoci.*

již způsobem, že zohledňují, zda je přiměřené, aby všem ostatním vznikly určité povinnosti. Na rozdíl od konsekvencionálních teorií dochází ke zvažování následků předem, v momentě, kdy jsou práva definována, a ne až při jejich aplikaci.<sup>69</sup> Z toho vyplývá, že lidská práva jsou již z definice omezena a negenerují absolutní povinnosti. To platí bez výjimky u povinností, které nám ukládají něco konat. Vidíme tedy, že povinnost chránit lidská práva nevyžaduje od státu, aby například přidělil každému občanu bodyguarda, musí ale podniknout „přiměřené kroky“ k ochraně těchto práv.<sup>70</sup> Jak je to s povinností naplnit lidská práva, si ukážeme na příkladu sociálních práv, u kterých je tato povinnost zvlášť důležitá, i když někdy je zdůrazňována až přespříliš. To vede k rozšířenému mýtu o sociálních právech, že všechna sociální práva musí být poskytována státem a že jsou drahá. Nic není vzdálenější skutečnosti.

Za realizování sociálních práv je v první řadě odpovědný každý sám za sebe. Základní povinnosti os-

napomáhalo. Taková opatření mohou zahrnovat i například efektivní fungování ekonomických trhů. I sociální práva tedy v první řadě generují povinnost je respektovat a stát nesmí činit takové kroky, které by jedinci bránily v realizaci těchto práv.

Z hlediska povinnosti sociální práva naplnit je v první řadě opět nutné si uvědomit, že ani sociální práva nejsou absolutní. Vzhledem k povaze sociálních práv, která se vztahují k zajištění základních životních potřeb pro každého jednotlivce jako potrava, ošacení, bydlení a zdravotní péče, je zvlášť důležité mít na paměti, že ne každá nevyplněná potřeba automaticky znamená porušení práva, jak se někdy mylně předpokládá.<sup>73</sup> Například právo na zdraví neznamená, že stát má absolutní povinnost zajistit každému nejvyšší standard zdraví. Vzhledem k povaze různých onemocnění a současnému stavu poznání lékařské vědy je zřejmé, že takový požadavek by nebylo možné splnit, ani kdyby všechny zdroje společnosti byly nasměřovány do zdravotnictví. Proto, aby-

<sup>68</sup> Viz *mutatis mutandis* rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Osman v. Spojené království*, odst. 116.

<sup>69</sup> *Srovnej Marmor [1997] a Kymlicka [2002], str. 43.*

<sup>70</sup> *Pro konkretizaci toho, co znamenají přiměřené kroky v rámci práva na život viz rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Osman v. Spojené království.*

<sup>71</sup> *Eide, et al. (eds.) [1995], str. 38.*

<sup>72</sup> *Srovnej Künnemann [1995], str. 328.*

<sup>73</sup> *V tomto ohledu viz Ibid., str. 333.*

→ chom zjistili, zda došlo k porušení sociálního práva, potřebujeme nejdříve zjistit, jaké jsou povinnosti z něho vyplývající.

U sociálních práv jsou státy zavázány podniknout kroky k jejich plné realizaci při maximálním využitím zdrojů, které mají k dispozici, včetně mezinárodní pomoci.<sup>74</sup> Při rozhodování, jaké množství zdrojů stát na podporu realizace těchto práv vyčlení, mají státy poměrně širokou míru diskrece.<sup>75</sup> Tato diskrece není ovšem úplná. V prvé řadě stát musí vynakládat na ochranu sociálních práv takové množství prostředků, aby smysluplně bylo možné říci, že opravdu „podniká kroky“ k jejich plné realizaci. I když jsou dostupné zdroje zjevně nedostačující, je stále povinností státu se snažit o co neširší zajištění práv možné za daných okolností.<sup>76</sup> Za druhé, sociální práva vyžadují, aby stát zajistil určitý minimální standard těchto práv – jde o koncept tzv. „core obligations“ na straně státu.<sup>77</sup> V oblasti práva na zdraví jde například o povinnost zajistit přístup k základním lékům, tak jak jsou definovány v Akčním programu o základních lécích Světovou zdravotnickou organizací.<sup>78</sup> U práva na dostatečnou výživu jde o podniknutí kroků nutných ke zmírnění hladu v případech přírodních či jiných katastrof.<sup>79</sup> Pro naplnění těchto „core obligations“ musí stát učinit vše, co je jeho v silách, včetně užití dosažitelné mezinárodní pomoci. Jde tedy o uspokojení těch nejelementárnějších lidských potřeb, často v mimořádných situacích. Ke konceptu „core obligations“ Tomuschat poznamenává: „Komunita, která se chce nazývat státem, musí být schopna je splnit.“<sup>80</sup> Shrme-li, tak ochrana lidských práv samozřejmě státu nebrání vynakládat své zdroje i na jiné aktivity, jako například na infrastrukturu nebo obranu. Sociální práva však vyžadují, aby vedle určitého minimálního standardu těchto práv stát podnikal konkrétní kroky k jejich plné realizaci.

To v sobě zahrnuje povinnost státu zohledňovat snahu o zlepšování standardu sociálních práv při svém rozhodování. Jen tak je zajištěno, že důstojnost každého jednotlivce bude zohledněna při formulování a vykonávání státních politik.

Ze skutečnosti, že ani sociální práva nejsou absolutní a že mohou nastat okolnosti, kdy nebude v moci státu některou ze sociálních potřeb zajistit, vyplývá, že je také možné, aby státy ve zcela výjimečných případech dokonce standard dodržování těchto práv snížily. Ochrana sociálních práv tedy neznámá, že každý makroekonomický program, který snižuje míru poskytování zdravotních služeb, je porušením lidských práv. Pokud si předtím země žila nad poměry a určitý standard udržovala pouze žitím na dluh, lidská práva nebrání úsporným opatřením. Je ale ovšem nutné se podívat, kde jsou úspory realizovány. Zda neexistuje jiná alternativa. Často bude možné snížit například výdaje na armádu a ne výdaje na školství nebo zdravotnictví. Ochrana lidských práv ukládá státu povinnost takové rozhodnutí nepřijímat lehce a přistoupit k němu, jen pokud neexistuje jiná alternativa.

Častá námitka ekonomů proti lidským právům bývá, že jejich realizace pohlcuje zdroje, které by mohly být použity pro opatření ke zvýšení HDP, a tedy vyššího standardu dodržování lidských práv v budoucnu. Lidská práva jsou schopna i takového vyvažování. Jak bylo již uvedeno, ochrana lidských práv nevyžaduje směřování všech zdrojů na jejich okamžitou realizaci. Co však lidská práva požadují, je, aby současná generace nebyla obětována pro neisté dobro budoucích generací. Lidská práva nám říkají, že je třeba najít tu správnou rovnováhu mezi realizací lidských práv nyní a vyšším standardem v budoucnu. Jaká tato rovnováha bude, není jednoduché říci. V realitě jednoduše existují těžká rozhod-

<sup>74</sup> Čl. 2, odst. 1 Mezinárodního paktu hospodářských, sociálních a kulturních práv.

<sup>75</sup> Alston and Quinn [1987], str. 177.

<sup>76</sup> General Comment No. 3, Výbor pro hospodářská, sociální a kulturní práva, Dokument OSN č. E/1991/23, 14. prosince 1990, odst. 11.

<sup>77</sup> „Jádro závazku“ viz General Comment No. 3, Výbor pro hospodářská, sociální a kulturní práva, Dokument OSN č. E/1991/23, 14. prosince 1990.

<sup>78</sup> Viz General Comment No. 14, Výbor pro hospodářská, sociální a kulturní práva, Dokument OSN č. E/C.12/2000/4, 11. srpna 2000.

<sup>79</sup> Viz General Comment No. 12, Výbor pro hospodářská, sociální a kulturní práva, Dokument OSN č. E/C.12/1999/5, 12. května 1999, odst. 6.

<sup>80</sup> Tomuschat [2003], str. 47.

nutí. Rozhodně ale odpověď nezískáme dosazením do nějaké pochybné konsekvencionální funkce a přečtením výsledku. Člověk není vstupem do nějaké funkce. Člověk je lidská bytost, která má inherentní morální hodnotu. Každé rozhodnutí tedy musí vzít v potaz hodnotu každého jednotlivce a jeho důstojnost. Lidská práva jsou tím nejlepším vyjádřením této důstojnosti a proto jsou to ona, která musí být přítomna při každém rozhodování.

Pokud však nejde zrovna o rozhodování, kolik zdrojů věnovat na ochranu lidských práv a kolik třeba na rozvoj infrastruktury, tak nám lidská práva poskytují jasné odpovědi. Je například zcela vyloučeno, aby se některé firmy v honbě za maximalizací zisku či státy v honbě za zvyšováním HDP dopouštěly mučení, vraždění, unášení osob atd., jak se občas děje. Takové praktiky jsou nemyslitelné, i kdyby se v důsledku zvýšil celospolečenský užitek na bázi nějakého, byť pochybného konsekvencionálního kalkulu. Tedy lidská práva je vždy třeba minimálně respektovat, i když to povede k menšímu hospodářskému růstu. To platí i o povinnostech státu podniknout přiměřené kroky k tomu, aby lidská práva obyvatel nebyla porušována jednáním soukromých osob, a v některých případech i povinnosti lidská práva naplnit.<sup>81</sup> Důvodem je, že HDP není absolutním měřítkem blaha společnosti a už vůbec ne každého jednotlivce. Přitom lidská práva představují elementární a nutnou podmínku jak pro blaho jednotlivců, tak i pro obecné dobro.<sup>82</sup>

Závěrem lze říci, že lidská práva jsou vyjádřením přirozené důstojnosti každého jednotlivce. Jejich ochrana vyjadřuje respekt ke každému člověku. Lidská práva nejsou pouhým prostředkem k lepšímu životu. Sama o sobě jsou zcela nezbytným aspektem lidského života. Nejsou však právy absolutními. Jsou výsledkem porovnání zájmů jednotlivce s někdy konfliktními zájmy společnosti, a proto jsou již z definice omezená. Mezinárodní právo stanoví rozsah povin-

ností státu lidská práva respektovat, chránit a naplnit. Ochrana lidských práv uznává, že zdroje na tomto světě jsou omezené. Proto množství zdrojů, které má stát k dispozici, určuje rozsah jeho povinností vyplývajících z téměř všech hospodářských a sociálních práv. Lidská práva tedy nejsou nějakými utopickými vizemi o dokonalém světě, ale představují elementární pravidla pro fungování reálné společnosti, která si cení individuální hodnoty a důstojnosti každého jednotlivce.

## 5. Závěr

Domnívám se, že nedůvěra ekonomů k lidským právům je způsobena především nedostatečným povědomím o nich mezi ekonomy. Ochoa například poznamenává, že „v důsledku desetiletí trvajících vytváření odlišných instrumentů a institucí lidská práva a mezinárodní ekonomické právo představují polarizované komunity“.<sup>83</sup> Lidská práva na univerzální úrovni jsou historicky spjata s Organizací spojených národů. Ekonomové však mají své vlastní instituce – MMF, Světovou banku, WTO atd. Tyto dvě komunity se tedy úspěšně míjejí, aniž by docházelo k větší interakci mezi nimi. To právě vede k budování různých mýtů o lidských právech. Tento článek se snažil některé mýty vyvrátit a ukázat, že lidská práva nejsou utopii, ale jsou realistickým konceptem pro reálný svět s omezenými zdroji a dalšími nedokonalostmi. Pokud se zbavíme počáteční nedůvěry k lidským právům, tak zjistíme, že jde o velmi atraktivní koncept, který formuluje základní podmínky pro blahobyt všech lidí.

V poslední době se tyto dvě komunity konečně začínají přibližovat k sobě a vzájemně se zkoumat.<sup>84</sup> To má už reálné výsledky, které můžeme pozorovat zejména na chování Světové banky. Před rokem 1991 Banka „odmítala uznat jakýkoliv vztah mezi svým posláním a lidskými právy“.<sup>85</sup> Během 90. let však, jak

<sup>81</sup> Srovnej Craven [1995], str. 139.

<sup>82</sup> Teoretickou expozici této teze lze najít např. ve Finnis [1980], či Raz [1995], kapitola 3.

<sup>83</sup> Ochoa [2003], str. 58.

<sup>84</sup> *Ibid.*, str. 102.

<sup>85</sup> *Ibid.*, str. 82.

→ postupně zjišťovala, co jsou lidská práva, docházelo ke změně názoru. V roce 1998 již částečně deklarovala svůj závazek integrovat lidská práva do své činnosti.<sup>86</sup> Zatím jako poslední lze zmínit zprávu odstupujícího viceprezidenta Světové banky z ledna 2006 o roli lidských práv v činnosti Světové banky, která závěrem uvádí: „Stanovy [Banky] dovolují a v některých případech vyžadují, aby Banka uznala lidskoprávní rozměr rozvojových programů a činností, protože je nyní zřejmé, že lidská práva jsou přirozenou součástí poslání Banky.“<sup>87</sup> I když vztah k lidským právům ze strany Banky může být stále poněkud ambivalentní, přece jen jde již o něco zcela jiného než o odmítání a ignorování. Lze proto doufat, že až se další ekonomové seznámí s lidskými právy, také je integrují do své činnosti.

Článek se také snažil poukázat na některé inhereční nedostatky konsekvencionálních teorií. I když konsekvencionální myšlení má určitě v ekonomii své místo, je nutno si uvědomit, že jím nelze pojmut veškeré lidské hodnoty a aktivity. Lidská práva tak existují jako určitý korektiv neudržitelných konsekvencionálních důsledků. Jak podotýká Waldron:

„Práva musí mít přednost před užitkem právě proto, že celý smysl jejich vytvoření je napravit nedostatky v utilitárních argumentech.“<sup>88</sup>

Snaha o efektivnost a maximalizaci užítku či HDP není tím fundamentálním cílem ekonomie. Cílem snažení ekonomů je vyšší životní standard všech obyvatel. Lidská práva představují základní předpoklady pro kvalitní a důstojný lidský život. Lidská práva jsou „nezbytným komponentem obecného dobra“.<sup>89</sup> Proto lidská práva nestojí vůbec ekonomii v cestě. Naopak, jediné pokud ekonomové budou lidským právům věnovat pozornost a zohledňovat je ve své práci, mohou vůbec svého cíle dosáhnout. Dodržování lidských práv je základní podmínkou k tomu, aby vůbec bylo možné mluvit o nějakém kvalitním životním standardu. Na závěr je možné si připomenout slova z preambule Všeobecné deklarace lidských práv: „každý jednotlivec a každý orgán společnosti, máje tuto deklaraci stále na mysli, [se bude snažit] vyučováním a výchovou rozšířit úctu k těmto právům a svobodám a zajistit... jejich všeobecné a účinné uznávání a zachovávání“. To je společný cíl pro nás pro všechny.

<sup>86</sup> *Ibid.*, str. 85.

<sup>87</sup> Danino, R: *Legal Opinion on Human Rights and the Work of the World Bank*, 27. ledna 2006, odst. 25. Srovnej také článek tehdejšího viceprezidenta Banky o vztahu k lidským právům: *Ko-Yung Tung* [2003].

<sup>88</sup> Waldron [1993], str. 221.

<sup>89</sup> Finnis [1980], str. 218.

## LITERATURA A PRAMENY

1. Alston, Philip and Quinn Gerard: *The Nature and Scope of States Parties' Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. (1987) 9 Human Rights Quarterly 156.
2. Baxi, Upendra: *Market Fundamentalisms: Business Ethics at the Altar of Human Rights*. (2005) 5 Human Rights Law Review 1.
3. Besley, Timothy and Burgess, Robin: *Halving global poverty*. (2003) 17 Journal of Economic Perspectives 3.
4. Bradlow, Daniel D.: *The World Bank, the IMF, and Human Rights*. (1996) 6 Transnational Law & Contemporary Problems 47.
5. Clark, Dana L.: *The World Bank and Human Rights: the Need for Greater Accountability*. (2002) 15 Harvard Human Rights Journal 205.
6. Craven, Matthew: *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Oxford: Clarendon Press, 1995.
7. Darrow, M.: *Between Light and Shadow: The World Bank, The International Monetary Fund and International Human Rights Law*. Oxford: Hart, 2003.
8. Dasgupta, Partha: *What do Economists Analyze and Why: Values or Facts?* (2005) 21 Economics and Philosophy 221.
9. Finnis, John: *Natural law and natural rights*. Oxford: Clarendon Press, 1980.
10. Frank, Robert H. and Bernanke, Ben S.: *Ekonomie*. Praha: Grada, 2003.
11. Garcia, Frank J.: *The Global Market and Human Rights: Trading Away the Human Rights Principle*. (1999) 25 Brooklyn Journal of International Law 51.
12. Harvey, Philip: *Aspirational Law*. (2004) 52 Buffalo Law Review 701.
13. Hausman, Daniel M. and McPherson, Michael S.: *Taking Ethics Seriously: Economics and Contemporary Moral Philosophy*. (1993) 31 Journal of Economic Literature 671.
14. Holman, Robert: *Ekonomie*. Praha: C. H. Beck, 2005.
15. Hutchins, Thomas: *Using the International Court of Justice to check human rights abuses in World Bank projects*. (1992) 23 Columbia Human Rights Law Review 487.
16. Killick, Tony: *IMF Programmes in Developing Countries*. London: Routledge, 1995.
17. Ko-Yung Tung: *Shaping globalization: the role of human rights – Comment on the Grotius lecture by Mary Robinson*. (2003) 19 American University International Law Review 27.
18. Kratochvíl, Jan: *Globalizace a lidská práva: přítel či nepřítel?* (2006) Právní fórum – Via Iuris 54.
19. Künnemann, Rolf: *A Coherent Approach to Human Rights*. (1995) 17 Human Rights Quarterly 323.
20. Kymlicka, Will: *Contemporary political philosophy: an introduction*. 2<sup>nd</sup> ed. Oxford: Oxford University Press, 2002.
21. Mankiw, Gregory Nicholas: *Zásady ekonomie*. Praha: Grada, 1999.
22. Marks, Susan and Clapham, Andrew: *International human rights lexicon*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
23. Marmor, Andrei: *On the Limits of Rights*. (1997) 16 Law and Philosophy 1.
24. Morgan-Foster, Jason: *The Relationship of IMF Structural Adjustment Programs to Economic, Social, and Cultural Rights: The Argentine Case Revisited*. (2003) 24 Michigan Journal of International Law 577.
25. Nowak, Manfred: *Introduction to the international human rights regime*. Leiden; Boston: M. Nijhoff, 2003.
26. Ochoa, Christiana: *Advancing the Language of Human Rights in a Global Economic Order: An Analysis of a Discourse*. (2003) 23 Boston College Third World Law Journal 57.

- 
27. *On the Nature of Rights*. (1984) XCIII Mind 194.
  28. Petersmann, Ernst-Ulrich: *The 'human rights approach' advocated by the UN High Commissioner for Human Rights and by the international labour organization: is it relevant for WTO law and policy?* (2004) 7 Journal of International Economic Law 605.
  29. Rawls, John: *Teorie spravedlnosti*. Praha: Victoria Publishing, 1995.
  30. Raz, Joseph: *The morality of freedom*. Oxford: Clarendon Press, 1988.
  31. Rifkin, Jeremy: *Evropský sen*. Praha: Evropský literární klub, 2005.
  32. Robinson, Joan: *Ekonomická filozofie*. Praha: Professional publishing, 2001.
  33. Sadasivam, Bharati: *The Impact of Structural Adjustment on Women: A Governance and Human Rights Agenda*. (1997) 19 Human Rights Quarterly 630.
  34. Samuelson, Paul A. and Nordhaus, William D.: *Ekonomie*. Praha: Svoboda, 1991.
  35. Sen, Amartya Kumar: *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
  36. Smith, Jackie; Bolyard, Melissa and Ippolito, Anna: *Human Rights and the Global Economy: A Response to Meyer*. (1999) 21 Human Rights Quarterly 207.
  37. Soukupová, Jana, et al.: *Mikroekonomie*. 2. vydání. Praha: Management Press, 1999.
  38. Steiner, Henry J. and Alston, Philips: *International human rights in context: law, politics, morals: text and materials*. 2<sup>nd</sup> ed. Oxford: OUP, 2000.
  39. Tomasevski, Katarina: *Has the right to education a future within the united nations? A behind-the-scenes account by the special rapporteur on the right to education 1998-2004*. (2005) 5 Human Rights Law Review 205.
  40. Tomuschat, Christian: *Human rights: between idealism and realism*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
  41. Urban, Jan: *Teorie národního hospodářství*. Praha: Aspi, 2006.
  42. *What Practices Constitute Torture? US and UN Standards*. (2006) 28 Human Rights Quarterly 809-841.

#### KLÍČOVÁ SLOVA

*lidská práva, konsekvenencialismus, deontologie, ekonomie, ekonomický růst*

#### JEL KLASIFIKACE

*K00, K30, K31, K32, K33*

×

## Brněnská knihovnička moderního managementu

# Lesk a bída hodnocení v moderním managementu

► Ing. Lubomír Galatík » rektor NEWTON College, a. s.  
Mgr. Veronika Fiedlerová » NEWTON College, a. s.

- \* Moderní management čelí stále častěji snahám o revizi hlavních pilířů své po desetiletí pečlivě budované stavby. Reakcí na tyto výzvy je obvykle přechod do sebeobrany, který je silně podporován tradičními koncepty a mýty a je patrný jak v teorii, tak v praxi. Ať by se tento obranný postoj mohl zdát jakkoliv pochopitelný, zasluhuje pozornosti.

Dobu své největší slávy prožil management jako víceméně technická disciplína redukcující sama sebe na návody a techniky komunikace, organizace, analýzy a efektivnosti firemního prostředí. Tomu odpovídal i výběr stěžejních témat, jehož vliv je patrný dodnes. Po celou dobu vývoje managementu zároveň zesilovala tendence integrovat různé tzv. soft přístupy, které byly přijímány jako určitý typ ohrožení. Jejich původní odmítání se postupně měnilo na podmíněné přijetí a vyústilo v taktiku zacházení s těmito přístupy jako s ostatními metodami managementu, což nevyhnutelně vedlo k jejich technizaci a instrumentalizaci.

Autoři by rádi přispěli ke zpochybnění některých charakteristik moderního managementu, a to pro začátek diskusí o jednom z jeho nosných témat – hodnocení, mimo jiné i proto, že management učinil z hodnocení během posledních let takřka zakládadlo svého úspěchu. O hodnocení se téměř nepochybuje, resp. případné pochybnosti se týkají obsahu tématu (např. míry propracovanosti a dokonalosti užívaných metod a postupů), nikoliv jeho existence a smyslu.

Na úvod může být užitečné uvést některé, v praxi sdílené argumenty zastánců systémů hodnocení:

- Hodnocení motivuje lidi ke zvýšení výkonu a k rozvoji.

- Bez cílů a korekcí zpětné vazby není možné dosáhnout systematického rozvoje.
- Hodnocení minulého a aktuálního stavu dává možnost predikovat a ovlivňovat budoucí vývoj a chování jedince nebo systému.
- Systém hodnocení usnadňuje všem zúčastněným orientaci v prostředí, posiluje transparentnost vnějších požadavků a očekávání, pomáhá sjednotit a zefektivnit komunikaci a porozumění v rámci daného firemního systému.
- Hodnocení je prostředkem vnesení představy spravedlnosti a rovných příležitostí do firmy formulací stejných kvantitativně či kvalitativně prokazatelných kritérií platných pro všechny („všichni jsou si rovni a mají stejné šance“).
- Co nelze měřit, nelze řídit.
- Lidé ke svému výkonu potřebují donucení.
- Nejúčinnějším nástrojem zvyšování výkonu a jeho kvality je soutěživost mezi lidmi.
- Když se to dělá všude a neustále, tak na tom něco musí být.

Vzhledem k tomu, že apologetická argumentace zastánců hodnocení je většinou vedena po linii zdokonalování, zpřesňování a jiných úprav existujících systémů, je obvykle z jejich pohledu přípustná diskuse pouze na úrovni systémů hodnocení samotných, tedy „zevnitř“ systémů. Tomu odpovídá i tematické zaměření a argumentační prostředky. Zde budiž pouze poznamenáno, že těžiště zpochybnění systémů hodnocení spočívá v „nadsystémové“ argumentaci, tj. z toho hlediska, které uvažuje smysluplnost, potřebnost a dopady systému jako celku a kterým se budeme zabývat později.

Teoretické koncepty hodnocení se pro potřeby využití ve firmách transformují, v čisté nebo kombi-

→

nované podobě, do konkrétních modelů hodnocení. V těchto aplikačních modelech (systémech) lze identifikovat některé společné znaky a struktury.

Prvním krokem při uvádění konkrétního systému hodnocení do praxe je jeho definice, která je obvykle popisem cílů systému, všech jeho komponent (aktérů, nástrojů, metod, prostředků apod.) a jejich vazeb, časových souvislostí a výstupů. Dalším krokem je implementace systému hodnocení do života firmy, na kterou navazuje jeho kontrola, vyhodnocování a zdokonalování. Systémy hodnocení vždy zahrnují objekty (tj. hodnocené), subjekty (hodnotitele), kritéria hodnocení (schopnosti, kompetence, výsledky, potenciál) a prostředky měření (škály, stupnice). Samotné hodnocení se pak odehrává jako srovnávání názoru hodnotitele na hodnoceného v daném kritériu s předem stanoveným měřítkem.

Již ve fázi definice konkrétního systému hodnocení ale nastávají první komplikace. Kybernetika 2. řádu už delší dobu vládne aparátem pro rozlišování systémů podle toho, kdo je definuje. Je zřejmé, že v koncepci systémů, jejichž součástí se stávají sami pozorovatelé (ti, kdo definují), nemá popis žádného konkrétního systému nějakou nadřazenou, výjimečnou nebo konečnou platnost a je odlišný od popisu systému jiného pozorovatele. Zde nehraje roli formální stránka popisu (terminologie, postup, způsob záznamu apod.), která může být identická, nýbrž skutečnost, jak daný pozorovatel systém vidí, prožívá, jak mu rozumí.

Vcelku se nepopírá, že definice a fungování konkrétního systému v praxi jsou zatíženy subjektivním rozměrem zúčastněných, kteří nevnašejí do systému jen účely a cíle deklarované, ale často nevědomě i účely a cíle vlastní. Koncipování systému hodnocení často od počátku podléhá různým implicitním zadáním zájmových skupin, u kterých jsou důvody je nezveřejňovat, ať už úmyslně, nebo z neznalosti. Systémy na objednávku, stejně jako systémy vznikající z čisté profesní zaujatosti mají ovšem společné to, že prostřednictvím subjektů obvykle hledají nějaký stupeň „objektivizace“. Činí to různými metodami, např. odvolávkami na vědecké teorie nebo práce uznávaných odborníků, kvantifikací a provazováním jednotlivých komponent systému, zabudováním různý

ných ověřovacích smyček do systému, zapojováním většího počtu hodnotitelů, rozšiřováním počtu hodnotících kritérií, sofistikací vyhodnocovacích technik a mnoha dalšími postupy.

Obětí „objektivizace“ systémů hodnocení často bývá jejich srozumitelnost, zejména pro hodnocené. Někdy se dokonce mlčky předpokládá, že objektu hodnocení musí stačit jeho výsledek v podobě nějakých žebříčků, kvalitativních popisů nebo bodových zisků, u nichž je srozumitelnost naopak požadavkem. Systémy hodnocení mohou vylučovat hodnocené z porozumění jednak svojí složitostí, dále tím, že obsahují firemní know-how zasluhující ochrany, nebo např. účastí specialistů, jejichž dlouhodobá příprava, erudice a výzkumy leží mimo duševní obzor hodnoceného.

Hodnocení je natolik rozšířené ve všech oblastech lidské činnosti, že si ani nevšimneme, že některé systémy hodnocení se z povahy míjejí svým účelem, nebo jinak, mají nulovou nebo velmi nízkou vypovídací schopnost ve vztahu k jejich smyslu.

Podmínkou proklamovaného přínosu hodnocení je totiž referenčnost. Výsledek konkrétního hodnocení musí být vztažen k nějakému referenčnímu bodu. Nejběžnější jsou systémy hodnocení aplikované v určitých časových intervalech nebo srovnávající více hodnocených mezi sebou. Má-li dojít k hodnocení vývoje hodnocených ve smyslu „zlepšení/zhoršení“, je referenčním bodem hodnocení v jiném časovém okamžiku. Má-li se použít hodnocení k selekcím nejrůznějšího druhu, slouží za referenční body ostatní subjekty hodnocení. Má-li se posuzovat individuální hodnota hodnoceného v předem definovaném systému kritérií, použije se dané měřítko (např. bodová stupnice).

Výše uvedené vypadá logicky, skrývá však mnohé pasti. Jednorázová hodnocení nemají význam pro kvalifikaci změn chování (např. k čemu je hodnocenému pořadí úspěšnosti při přijímacích zkouškách na vysokou školu?). Stejný osud potkávané opakované hodnocení, jehož konkrétní podoba se mění při dalším nasazení (např. při rozvoji a zdokonalování systému hodnocení). Nepoužitelná jsou hodnocení, která porovnávají hodnocené v odlišných podmínkách nebo podle kritérií vykazujících rozpory mezi jejich

interpretacemi a způsoby měření (např. současné žebříčky vysokých škol publikované v tisku). Selhávající a dlužno dodat, že i nejnebezpečnější je ten typ hodnocení, který se omezuje na měření individuální hodnoty hodnoceného v předem definovaném systému kritérií a zároveň skrývá své skutečné cíle nebo účel.

Zdá se, že budování a provoz systémů hodnocení projevuje určitý nesoulad mezi množstvím vkládaného úsilí a efekty jimi dosahovaných. Na jedné straně máme přípravu a implementaci systému, práci hodnotitelů a hodnocených, kontrolu systému, jeho vyhodnocování a rozvoj a na straně druhé výsledky, které jsou místy problematické, místy neprokazatelné. Je to jeden z firemních systémů, který má tendenci absorbovat stále větší energii v zájmu své existence a dalšího vývoje a který je zároveň úměrně tomu stále více pocíťován jako neúčinné břemeno.

Kromě toho diskuse o problémech hodnocení přináší zavádějící inovace. Pro ilustraci uvádíme dnes populární výroky: „Nehodnotíme, poskytujeme zpětnou vazbu“ nebo „Hodnotíme, abychom dostali zpětnou vazbu“. Pojem zpětné vazby je novodobým lákadlem individualizovaného přístupu a rozvoje a specialisté na hodnocení do něj vkládají velké naděje. Spolu s kompetenčními modely a různými assessment a development centry se zpětná vazba dostává na výsluní nástrojů moderního managementu lidských zdrojů. Zpětná vazba je však pouze jiným označením hodnotícího soudu, interpretace či vyjádření postoje, tedy hodnocením. Pojem zpětné vazby má původ v teorii řízení technických systémů, byl však přenesen na lidské systémy, čímž napomáhá představě o těchto systémech jako složitých mechanismech. Tím zpětná vazba konotuje něco jiného než termín hodnocení. Zpětná vazba se zařadila do pojmů sociálních a svým technickým zbarvením se zbavuje podezření subjektivismu a svou fenomenologickou povahou jakoby naznačuje absenci sociálních, tudíž matoucích významů. Zpětné vazby v technických systémech docela dobře fungují (např. regulují teplotu při přípravě lihovin s cílem vyloučit přítomnost metylalkoholu v konečném produktu). Neznamená to však, že jsou objektivní, vykazují podobné nedostatky jako sociální zpětné vazby, jen tyto

nedostatky jsou v jevové rovině zanedbatelné z pohledu užítku. Zpětnovazební uspořádání lidských systémů však může mít závažné důsledky, neboť není zanedbatelné a nelze předvídat jeho dopad.

Argumentů pro i proti konceptu hodnocení lze jistě produkovat mnoho. A víru v účinnost a efektivnost používání formalizovaných systémů hodnocení si lze jistě ponechat, stejně jako snahu tyto systémy zdokonalovat. Věc však vypadá poněkud jinak, jestliže přeneseme úvahy do oblasti mimo systém hodnocení, do oblasti „nadsystémové“, do oblasti smyslu a dopadu jeho existence.

Hodnocení jako pevná součást managementu lidských zdrojů trpí tím, že se užívá, aniž by se uvažovalo proč, a na jeho existenci se trvá. Hodnocení má navíc velkou moc v soustavě moderního managementu. Používá se k odměňování, kariérnímu postupu, výběru, outplacementu pracovníků apod. Čím dokonalejší a složitější je systém hodnocení, tím je mocnější a zároveň méně použitelný a srozumitelný.

Systém hodnocení se prezentuje jako složitý a dokonalý technický nástroj, jehož účelem je v co největším možném rozsahu „objektivizovat“ hodnotící závěry. Ostýchavé připouštění úlohy subjektu v hodnocení se překonává zejména odkazem na zvnějšku (tj. mimo hodnotitele a hodnocené) definovaný systém, který je pro všechny stejný a promyšlený, a na metody vytěšňování, formalizování nebo sdílení subjektivních (rozuměj: přirozených lidských) pocitů zúčastněných.

Systém vzniká vždy v hlavách definujících, kteří přirozeně vnášejí do jeho tvorby své individuální zkušenosti a představy o spravedlivém a správném fungování vztahů i o znalosti povah a motivů jednotlivců. Obvykle se nepopírá, že se tyto subjektivní proměnné stejně v objektivním systému hodnocení vyskytují, tváří se však jako do systému nepatřící nebo v systému nežádoucí. Tento postoj vede ke snaze vyloučit intuici, sympatie, antipatie a jiné emoce, které hrají důležitou roli v přirozeném světě člověka (v rodině, mezi přáteli apod.). Systém se stává odosobněným a pro účastníky méně uchopitelným. Zastánce systému hodnocení tak nakonec donutí k hledání argumentů pro obhajobu nepřirozeného objektivizování a zjednodušování, které leží v jeho základech. Činí

→ tak dalším zdokonalováním systému v jeho technických detailech (zvýšení počtu hodnotitelů, rozšíření použitého kompetenčního modelu, vnášení kvalitativních prvků jako slovní komentáře, otevřené otázky apod.) tak, aby zúčastnění (a hlavně sebe) přesvědčili, že jsou si vědomi rezerv systému právě v rovině přílišné deindividualizace, schematičnosti, neadekvátních redukcí a eliminování přirozené vztahové dynamiky. Dokonalá forma ale tento problém neřeší.

Hodnocení se z tohoto hlediska jeví jako nástroj, kterým se nahrazuje prožitek konkrétního vztahu.

*Hodnocení má schopnost za určitých okolností ublížit, což je podporováno nezpochybnitelnou a nezpochybňovanou vírou v něj. I v případě, že nemá takové destruktivní účinky, rizika zůstávají a přínosy jsou nepřesvědčivé. „Objektivní“ a „spravedlivé“ hodnocení je nezodpovědné, protože málokdy bere v úvahu aktéry hodnocení, jejich osobnost, postoje, prožitky, citlivá místa, zkušenosti, osobní historii.*

Důvěra v objektivnost je náhradou za neschopnost či obavu žít v konkrétním vztahu. Hodnocení se stává technikou, která substituuje schopnost žít s lidmi, technikou, která oddaluje konkrétní lidský vztah. Obrovské úsilí věnované systému hodnocení by mohlo být věnováno práci na daném konkrétním vztahu, případně jiným produktivním činnostem.

Z individuálního hlediska hodnoceného tak může hodnocení diskreditovat samo sebe nebo dokonce napáchat značné škody, např. v sebezpětí, v míře prožívaných nejistot, úzkostí, obav z neúspěchu atd. Nejde tu o ujištění, že každý zdravý člověk důsledky hodnocení vydrží. Jde spíše o otázku, k čemu je celé to „divadlo“ dobré. Když pomíneme extrémní případy, kdy je systém hodnocení použit (zneužit?) k prosazení a odůvodnění předem připravených výsledků, což není nijak těžké a děje se to častěji, než by se slušelo předpokládat, zbývá se zamyslet nad smyslem hodnocení a jeho riziky.

Hodnocení má schopnost za určitých okolností ublížit, což je podporováno nezpochybnitelnou a nezpochybňovanou vírou v něj. I v případě, že nemá takové destruktivní účinky, rizika zůstávají a přínosy

jsou nepřesvědčivé. „Objektivní“ a „spravedlivé“ hodnocení je nezodpovědné, protože málokdy bere v úvahu aktéry hodnocení, jejich osobnost, postoje, prožitky, citlivá místa, zkušenosti, osobní historii. Nelze předvídat, k jakým následkům hodnocení u hodnoceného povede. Navíc kontext, ve kterém se hodnocení provádí, zesiluje autoritativnost a závažnost hodnotícího soudu. Sofistikované varianty hodnocení se obvykle odehrávají v korektní, nevzrušené a přátelské atmosféře, mimo běžná pracoviště, izolovaně a v příjemném prostředí, s přívětivými a tajupl-

nými hodnotiteli, bez předchozích informací o průběhu hodnocení, s mnoha překvapeními a profesionálně promyšleně, strukturovaně a věcně. Vítání jsou odborníci zvenku a mlčenliví supervizoři. Přestože tyto charakteristiky mají původně jiný účel, dávají hodnocení váhu a přesvědčivost.

Objekty hodnocení mají samozřejmě také své možnosti a techniky sebeobrany. Běžnou metodou je objevit zásady, slabiny a způsoby hodnocení v rámci konkrétního systému a účelově jim přizpůsobit své chování, tj. vyhnout se akcím, které jsou zdrojem snižování hodnoty, a naučit se akcím, které hodnotu podporují. Účinněji vyhlídí snaha o sebehodnocení v co nejmenší míře, neboť rozsah a intenzita působení sociálního vlivu hodnotících soudů na jedince závisí na úrovni jeho sebehodnocení a na hodnocení nositelů tohoto vlivu. I tak zbudou oblasti citlivé na devastující zásahy vnějšího hodnocení, jen je jich méně.

Na tomto místě bude vhodné zdůraznit, že ve světě hodnocení nelze nehodnotit, resp. nelze se hodnocení vyhnout. Do světa hodnocení vrůstáme už od dětství a po určité době si všudypřítomnost to-

hoto parazita ani neuvědomujeme. Ovšem co se děje v konkrétním lidském vztahu, není hodnocení podle pravidel, je to přirozený prožitek, který ale může vést ke stejným závěrům jako hodnocení formální.

Cílové zaměření (např. tvorba zisku) vnáší do firemního sociálního systému formální aspekty. Jde však o rozsah respektování těchto aspektů při fungování firmy. Formální postupy (např. použití manažerských kompetencí, hodnotících technik nebo motivačních systémů apod.) lze přijmout jako výjimku v provozu např. v případě havárie nebo hrozícího selhání. Mělo by se však s nimi velmi šetřit a spíše věnovat pozornost výběru situací, za kterých je akceptujeme.

Stimulovat výkon a kvalitu práce lze i jinak než složitými systémy hodnocení a motivace, aniž bychom rezignovali na výběr, přemisťování a propouštění spolupracovníků v rámci firemní struktury. Klíčem je nahradit formalizované systémy navazová-

ním a kultivací konkrétních lidských vztahů. Nelze říci, že to vyžaduje výrazně méně úsilí. Toto úsilí je však přirozené a má netušený a málo vyzkoušený potenciál efektivity. Nebezpečí, že si budeme jen povídat a nic nedělat, je jen obavou těch, kteří spoléhají na objektivní systémy a potřebují alibi pro své nejistoty. Vpustíme-li do firemních činností běžné lidské pocity (sympatie, antipatie, intuici apod.), a to nepředstíraně a otevřeně, nezvyšujeme rizika omylů více než při použití formálních systémů hodnocení. Zbavujeme se však nudných, nesrozumitelných, časově i finančně náročných a manipulativních technik, které se tváří, jako by takové nebyly.

Zrušení systému hodnocení ve smyslu srovnávání s vnějšími modely je spíše věcí odvahy a sebevědomí, spolehnout se na lidské kvality a vlastní schopnosti, nikoliv věcí objektivního dokazování. A to bez ohledu na to, že na to nejsme zvyklí, že o tom pochybujeme a že to neumíme.

#### KLÍČOVÁ SLOVA

*management, hodnocení, kritéria hodnocení*

#### JEL KLASIFIKACE

*M10, M12, M14*

# Scientia <sup>et</sup> Societas

Scientia et Societas \* číslo 1 \* ročník III

## Vydavatel

NC Publishing, a. s., Politických vězňů 10, 110 00 Praha 1, IČ: 27398358 | [www.ncpublishing.cz](http://www.ncpublishing.cz)

## Redakce

Politických vězňů 10, 110 00 Praha 1 | e-mail: [redakce@sets.cz](mailto:redakce@sets.cz) | [www.sets.cz](http://www.sets.cz)

## Výkonný redaktor

PhDr. Jiří Malý, Ph.D. | e-mail: [jiri.maly@sets.cz](mailto:jiri.maly@sets.cz)

## Redakční radu řídí

doc. Ing. Eva Klvačová, CSc., prorektorka NEWTON College, a. s. pro vědu a výzkum

## Redakční rada

Ing. Lubomír Galatík, rektor a místopředseda představenstva NEWTON College, a. s.  
doc. Ing. Jiří Chlumský, CSc., vědecký pracovník, Institut integrace ČR do evropské a světové ekonomiky VŠE v Praze  
doc. Ing. Petr Chvojka, CSc., bývalý hlavní ekonom ČSOB  
Mgr. Petr Kraus, předseda představenstva NEWTON College, a. s.  
prof. Ing. Václav Kubišta, CSc., rektor Vysoké školy obchodní v Praze, o. p. s.  
Dr. Jan Mojžíš, člen představenstva NEWTON College, a. s.  
Ing. Karel Mráček, CSc., vědecký pracovník, NEWTON College, a. s.  
PaedDr. Mgr. Petr Parma, poradce představenstva NEWTON College, a. s.  
prof. Ing. Milan Šíkula, DrSc., ředitel Ekonomického ústavu Slovenské akademie věd  
doc. Ing. PhDr. Ing. Vladimír Tomšík, Ph.D. Ph.D., člen bankovní rady České národní banky

## Grafická úprava

Matěj Bacovský, [BIOPORT.cz](http://BIOPORT.cz)

## Sazba

Vladimír Vašek

Vyšlo v Praze 30. března 2007

MK ČR E 16579

ISSN 1801-7118 (tištěná verze)

ISSN 1801-6057 (on-line verze)

© NEWTON College, a. s.



Scientia et Societas

cena 69 Kč

[redakce@sets.cz](mailto:redakce@sets.cz)

[www.sets.cz](http://www.sets.cz)