

2'17 }

Recenzovaný společenskovední časopis
Peer-reviewed social science journal
2017 * Ročník / Volume XIII * Číslo / Issue 2
www.sets.cz

Scientia ^{et} Societas

03 Evropská unie po brexitu: hlubší integrace, nebo dezintegrace?

27 Alternativní měnová řešení jako inspirace
pro nastavení společné evropské měny

44 Financializace světové ekonomiky a její dopad na obchod s cukrem

85 Česká komunální politika, volby a fenomén nezávislí

Obsah / Contents

Vědecké stati / Scientific articles

- 3 Evropská unie po brexitu: hlubší integrace, nebo dezintegrace? /
The European Union after Brexit: deeper integration or disintegration?
- 18 Smysluplnost a realizovatelnost různých variant evropské integrace /
Meaningfulness and feasibility of various options of European integration
- 27 Alternativní měnová řešení jako inspirace pro nastavení společné evropské měny /
Alternative monetary approaches as an inspiration for adjustment of the common European currency
- 44 Financializace světové ekonomiky a její dopad na obchod s cukrem /
Financialization of the world economy and its impact on the trade with sugar
- 52 Přiznání statusu tržní ekonomiky Číně: možné dopady na český chemický průmysl /
Granting MES to China: Possible Impacts on Czech Chemical Industry
- 64 Environmentální aspekty podnikových investic a jejich hodnocení /
Environmental aspects of company investment and their assessment
- 74 Operacionalismus versus instrumentalismus aneb hledání metodologického paradigmatu na poli ekonomie /
Operationalism versus instrumentalism: a search for methodological paradigm in the field of economics
- 85 Česká komunální politika, volby a fenomén nezávislí /
Czech municipal politics, elections and independent politicians phenomenon
- 101 Pohled rakouského tisku na „sametové“ události v Československu /
View of Austrian press at “Velvet” events in Czechoslovakia
- 118 Analýza zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě a jeho dopadů /
Analysis of Act No. 234/2014 Coll., on Civil Service and its consequences
- 136 Digitalizace a nové výzvy pro právo / Digitization and new challenges to legislation
- 147 Compliance program from the perspective of corporate criminal liability
- 169 Kritické myšlení manažerů a leaderů z pohledu možností rozvoje a vzdělávání /
Critical Thinking of Managers and Leaders from the Point of View of Development and Education
- 177 Mentální trénink jako efektivní metoda pro osobní život, profesi a leadership /
Mental Training as an Effective Method for Personal and Professional Life and Leadership
- 189 Percepce pocitů bezpečí obyvateli České republiky /
The perception of safety among residents of the Czech Republic
- 197 The social disorganization theory, urbanization and social change dynamics
- 201 Usage of the Standards for Risk Management

Evropská unie po brexitu: hlubší integrace, nebo dezintegrace?

► PhDr. Jiří Malý, Ph.D. » ředitel Institutu evropské integrace, NEWTON College, a.s.¹

* Dne 25. března 2017 uplynulo 60 let od podpisu Římských smluv, jež založily Evropské hospodářské společenství a Evropské společenství pro atomovou energii, která se společně s již dříve vzniklým Evropským společenstvím uhlí a oceli stala základem evropského integračního procesu. Dne 7. února 2017 uplynulo 25 let od podpisu Maastrichtské smlouvy, která založila Evropskou unii, právně zakotvila postup k přijetí jednotné evropské měny a posunula evropskou integraci na novou, vyšší úroveň. A 13. prosince 2017 uplyne 10 let od podpisu Lisabonské smlouvy, která dále prohloubila integraci členských států EU a podle níž Evropská unie funguje dodnes.

Je určitou ironií, že v roce 2017, kdy Evropská unie oslavuje významná výročí hned několika integračních smluv, se v EU rozbíhá i proces opačný – dezintegrační. Dne 29. března 2017 oznámila Velká Británie Evropské radě svůj záměr vystoupit z Evropské unie. Tím byl oficiálně v souladu s článkem 50 Smlouvy o Evropské unii zahájen proces vyjednávání o vystoupení Velké Británie z EU, tedy o tzv. brexitu.

I když ostatních 27 členských států Evropské unie vyjádřilo své odhodlání pokračovat na cestě evropské integrace a zachovat své členství v EU,

brexit ukazuje, že evropská integrace, respektive členství v Evropské unii, má alternativu. Evropská unie tudíž přes všechny deklarace o své jednotě a pokračování integrace vstupuje do neznámého, neprobádaného prostoru. Brexit změní nejen vztahy mezi Evropskou unií a Velkou Británií, ale i vztahy mezi členskými státy uvnitř Evropské unie. Změní se mocenské poměry mezi velkými a menšími zeměmi EU a také mezi členskými státy s různými názory na další směřování Evropské unie, na podobu a hloubku evropské integrace. To může zvětšit již tak existující rozpory a pnutí mezi členskými zeměmi EU. Na Evropskou unii a ochotu členských států v ní zůstat bude mít vliv rovněž skutečnost, nakolik úspěšně, či neúspěšně se s brexitem vyrovná samotná Velká Británie.

Brexit však není jediný faktor ovlivňující budoucí vývoj Evropské unie. Je spíše špičkou ledovce problémů a krizí, jimž Evropská unie dlouhodobě čelí a které přitom nedokáže účinně řešit, ať už se jedná o dluhovou krizi v některých zemích eurozóny, přetrvávající problémy finančního sektoru v některých členských státech EU, migrační krizi v Evropské unii, nebo zhoršenou bezpečnostní situaci a nárůst počtu teroristických útoků v řadě zemí EU. Skutečnost, že Evropská unie spíše jen

¹ Článek byl zpracován v rámci projektu Podpora šíření poznatků výzkumu evropské integrace (reg. č. CZ.1.07/2.3.00/09.0128). Projekt byl v období 1. 9. 2009–31. 8. 2012 spolufinancován Evropským sociálním fondem a státním rozpočtem České republiky, od 1. 9. 2012 do 31. 8. 2017 se projekt nachází ve fázi udržitelnosti.

→ zmírňuje průběh a následky těchto problémů a krizí, namísto aby odstraňovala jejich příčiny, ohrožuje evropský integrační proces nesrovnatelně více než samotný brexit.

Navíc se svět nachází na prahu rozsáhlé technologické změny, tzv. čtvrté průmyslové revoluce, která podle předpokladů přinese výrazné posuny v charakteru výroby, ve struktuře výrobních nákladů i na trhu práce. Stojíme tedy na začátku procesu, který může mít tak dalekosáhlé ekonomické, sociální a další důsledky, že je v tuto chvíli lze jen stěží odhadnout. Tyto ekonomické, sociální a další efekty čtvrté průmyslové revoluce pak mohou proměnit Evropskou unii více než všechny dosavadní integrační smlouvy, problémy a krize EU či brexit dohromady.

1. Od britského referenda o členství v EU k zahájení vyjednávání o vystoupení Velké Británie z Evropské unie

Dne 23. června 2016 se uskutečnilo referendum o členství Velké Británie v Evropské unii. Zvítězili v něm odpůrci členství Velké Británie v EU. Pro vystoupení Velké Británie z Evropské unie se vyslovilo 51,9 % hlasujících (17 410 742 hlasů), pro pokračování členství Velké Británie v EU pak 48,1 % hlasujících (16 141 241 hlasů). Účast v referendu byla 72,2 %.

Pro vystoupení Velké Británie z Evropské unie se vyslovila většina voličů v Anglii (53,4 %) a ve Walesu (52,5 %), naopak pro setrvání Velké Británie v EU hlasovala většina voličů ve Skotsku (62 %) a v Severním Irsku (55,8 %). V rámci Anglie byla pro zachování členství Velké Británie v EU většina hlasujících v Londýně (59,9 %), ostatní anglické regiony se vyslovily pro odchod Velké Británie z Evropské unie (poměrem hlasů 51,8 % až 59,3 %).

Kampaň před referendem vedená odpůrci členství Velké Británie v EU byla účinnější než kampaň organizovaná zastánci setrvání Velké Británie v Evropské unii. Zatímco zastánci zachování členství Velké Británie v EU argumentovali zejména ekonomickými výhodami zapojení Velké Británie do jed-

notného vnitřního trhu EU a varovali před ekonomickými riziky, respektive negativními ekonomickými šoky, které by přineslo vítězství strany brexitu, zastánci vystoupení Velké Británie z Evropské unie poukazovali na negativní důsledky, nákladnost a nepotřebnost předpisů EU a byrokracie EU pro britskou ekonomiku. Odpůrci členství Velké Británie v EU rovněž zdůrazňovali potřebu obnovy suverenity Velké Británie a návratu rozhodovacích pravomocí zpět britským občanům, britskému parlamentu a britské vládě, potřebu účinnější kontroly a snížení imigrace do Velké Británie a také úsporu britských plateb do rozpočtu Evropské unie ve výši 16,4 mld. eur ročně v případě vystoupení Velké Británie z EU.

Po ohlášení výsledků referenda dne 24. června 2016 rezignoval na post britského premiéra a předsedy Konzervativní strany David Cameron, který v kampani před referendem podporoval pokračování členství Velké Británie v EU. Jeho nástupkyní se stala Theresa Mayová, která se 11. července 2016 ujala funkce předsedkyně Konzervativní strany a 13. července 2016 byla jmenována novou britskou premiérkou.

Je nutné zdůraznit, že samotný výsledek referenda o členství Velké Británie v EU nebyl právně závazný, takže britská vláda a britský parlament s ním mohly naložit podle svého uvážení – buď ho respektovat, nebo ho odmítnout. Výsledek referenda rovněž nemohl spustit formální proces odchodu Velké Británie z Evropské unie, protože ten je v právu EU upraven jiným způsobem. Jednání o vystoupení členské země z EU se zahajuje na základě článku 50 Smlouvy o Evropské unii, v němž se uvádí: „Každý členský stát se v souladu se svými ústavními předpisy může rozhodnout z Unie vystoupit. Členský stát, který se rozhodne vystoupit, oznámí svůj záměr Evropské radě. S ohledem na pokyny Evropské rady Unie sjedná a uzavře s tímto státem dohodu o podmínkách jeho vystoupení, s přihlédnutím k rámci jeho budoucích vztahů s Unií... Smlouvy přestávají být pro dotyčný stát použitelné dnem vstupu dohody o vystoupení v platnost, nebo nedojde-li k tomu, dva roky po oznáme-

*ní jeho záměru vystoupit, nerozhodne-li Evropská rada jednomyslně po dohodě s dotýčným členským státem o prodloužení této lhůty...*²

Příznivci zachování členství Velké Británie v Evropské unii se po referendu snažili zvrátit jeho výsledek tím, že požadovali opakování referenda, protože doufali, že v dalším referendu by se voliči vyslovili pro setrvání Velké Británie v EU. Protože ve Skotsku většina voličů hlasovala pro pokračování členství Velké Británie v Evropské unii, skotská první ministryně Nicola Sturgeonová začala požadovat setrvání Skotska v EU a přípravu dalšího referenda o nezávislosti Skotska.² To předcházející se přitom konalo v roce 2014 a 55,3 % hlasujících v něm nezávislost Skotska odmítlo.

Nová britská premiérka Theresa Mayová se však rozhodla výsledek referenda respektovat a Evropskou unii opustit. Britská vláda začala připravovat kroky k oznámení záměru Velké Británie vystoupit z EU Evropské radě, které by zahájilo vyjednávání o brexitu v souladu s článkem 50 Smlouvy o Evropské unii. Z vyjádření britské premiérky i dalších členů britské vlády, stejně jako z prohlášení vrcholných představitelů Evropské unie přitom bylo stále více patrné, že vyjednávání o brexitu zřejmě nebude směřovat k nastolení nadstandardních vztahů mezi Velkou Británií a Evropskou unií a k zachování určitých atributů členství Velké Británie v EU, které se označovalo jako měkký brexit, ale naopak povede k úplnému odchodu Velké Británie z Evropské unie, označovanému jako tvrdý brexit.

Theresa Mayová dne 11. července 2016, když se stala novou předsedkyní Konzervativní strany, prohlásila: *„Jsou zde demokraticky zvolení politici, kteří vážně navrhuji, že by vláda měla hledat cestu, jak ignorovat výsledek referenda a nechat Velkou Británii v Evropské unii. Nemohu to říct jasněji: Brexit znamená brexit a pokusíme se, aby přinesl*

úspěch. Neuskuteční se žádné pokusy zůstat v Unii nebo se k ní znovu připojit zadními vrátky, ani žádné další referendum. Země zvolila opuštění Evropské unie a já jako premiérka zajistím, abychom ji opustili.“³

Dne 20. července 2016 pak britská premiérka Theresa Mayová informovala předsedu Evropské rady Donalda Tuska, že se Velká Británie vzdá svého předsednictví Rady Evropské unie, které bylo plánováno na druhé pololetí 2017. Členské země EU se následně dohodly, že místo Velké Británie bude v uvedeném období předsednickou zemí Rady EU Estonsko.⁴

Respektování výsledku referenda a směřování k tvrdému brexitu britská premiérka Theresa Mayová potvrdila ve svém projevu na výroční konferenci Konzervativní strany v Birminghamu dne 2. října 2016, když řekla: *„Brexit znamená brexit a my ho proměňujeme v úspěch. Výsledek referenda byl jasný. Byl legitimní. Budeme věřit britskému lidu. Velká Británie opustí Evropskou unii... Velká Británie se po odchodu z EU stane opět nezávislou a suverénní zemí. Zákony se už nebudou dělat v Bruselu, ale ve Westminsteru. Tyto zákony nebudou interpretovat soudci v Lucemburku, ale soudy v této zemi... Podoba vztahů s EU bude zcela nová a nelze o ní uvažovat s ohledem na minulost ani jako o švýcarském či norském modelu. S Unií bude chtít Velká Británie setrvat v partnerském a obchodním vztahu a spolupracovat především v otázkách bezpečnosti... Po brexitu bude moci Velká Británie znovu rozhodovat o svých vlastních záležitostech včetně způsobu kontroly imigrace.*“⁵ Zároveň v tomto projevu britská premiérka oznámila, že oficiální vyjednávání o vystoupení Velké Británie z EU v souladu s článkem 50 Smlouvy o Evropské unii bude zahájeno koncem března 2017.

Předseda Evropské rady Donald Tusk zase 13. října 2016 uvedl, že Velká Británie si musí zvo-

² Příští schůzka lídrů EU už bude bez Britů. Španěl se hlásí o Gibraltar. *Ihned.cz*, 24. 6. 2016.

³ Cameron ve středu končí, Britům pováldne Mayová. *Brexit odvracet nemíní. Idnes.cz*, 11. 7. 2016.

⁴ Británie se po brexitu vzdá předsednictví EU, nahradí ji Estonsko. *Idnes.cz*, 20. 7. 2016.

⁵ Mayová: Po brexitu se Británie opět stane nezávislou a suverénní zemí. *Novinky.cz*, 2. 10. 2016.

lit mezi setrváním v Evropské unii a tzv. tvrdým brexitem. Jiná možnost podle něj nepřichází v úvahu. Podle názoru Donalda Tuska je zbytečné spekulovat o tzv. měkkém brexitu, kdy by si Velká Británie zachovala volný přístup na jednotný vnitřní trh EU i po svém vystoupení z Evropské unie. „*Jedinou možnou alternativou pro tvrdý brexit je žádný brexit. Bez ohledu na to, že nyní tomu nikdo nevěří,*“ uvedl Donald Tusk. Podle předsedy Evropské rady celá kampaň ve prospěch brexitu ukázala, že Velká Británie touží po absolutní svobodě, zrušení právních předpisů EU a odmítnutí volného pohybu osob z ostatních členských zemí EU a že nechce přispívat do společného rozpočtu Evropské unie. „*Takový přístup má následky. Pro pozici britské vlády i celý vyjednávací proces. To v podstatě znamená radikální oslabení vztahů s EU. Což je věc, kterou lze pojmenovat jako tvrdý brexit,*“ prohlásil Donald Tusk.⁶

Zároveň začaly ve Velké Británii probíhat soudní spory o otázce, která instituce a za jakých podmínek má pravomoc zahájit oficiální vyjednávání o vystoupení Velké Británie z EU v souladu s článkem 50 Smlouvy o Evropské unii. Britská vláda byla toho názoru, že může spustit oficiální vyjednávání sama bez schválení britským parlamentem. Zastánci setrvání Velké Británie v EU to však odmítali a požadovali, aby britská vláda oznámila Evropské radě záměr Velké Británie vystoupit z EU až poté, co obdrží souhlas britského parlamentu. Doufali totiž, že britský parlament by nemusel britské vládě souhlas se zahájením vyjednávání o brexitu udělit, protože mezi členy parlamentu převažovali zastánci členství Velké Británie v EU.

Proto stoupenci setrvání Velké Británie v EU podali žalobu k Vrchnímu soudu Anglie a Walesu, v níž požadovali zapojení britského parlamentu do procesu spuštění vyjednávání o brexitu. Vrchní soud Anglie a Walesu ve svém rozsudku ze dne

3. listopadu 2016 jejich požadavek podpořil, podle něj je k zahájení vyjednávání o brexitu nutný souhlas britského parlamentu. Britská vláda s tím však nesouhlasila a proti tomuto rozsudku se odvolala k Nejvyššímu soudu Spojeného království.⁷ Odvolání k Nejvyššímu soudu Spojeného království proti rozsudku Vrchního soudu Anglie a Walesu a pokračování na cestě k brexitu potvrdila 4. listopadu 2016 také britská premiérka Theresa Mayová.⁸

Nejvyšší soud Spojeného království zveřejnil své rozhodnutí dne 24. ledna 2017. Potvrdil jím rozsudek Vrchního soudu Anglie a Walesu ze dne 3. listopadu 2016. I podle rozhodnutí Nejvyššího soudu Spojeného království je tedy k zahájení vyjednávání o brexitu potřebný souhlas obou komor britského parlamentu – Dolní sněmovny a Sněmovny lordů. Zároveň však Nejvyšší soud Spojeného království rozhodl, že k zahájení vyjednávání o brexitu není nutný souhlas regionálních parlamentů Skotska, Walesu a Severního Irsku.⁹

Již o týden dříve, 17. ledna 2017, britská premiérka Theresa Mayová představila pozici Velké Británie při vyjednávání o vystoupení z EU. Ve svém projevu potvrdila směřování k tzv. tvrdému brexitu, tedy odchod Velké Británie z Evropské unie, z jednotného vnitřního trhu EU i z celní unie EU. Vzájemný obchod mezi Velkou Británií a Evropskou unií by se pak řídil pravidly Světové obchodní organizace, což by znamenalo zavedení cel. Velká Británie se jim však bude chtít vyhnout sjednáním nové dohody o volném obchodu s Evropskou unií. Odchod z celní unie bude pro Velkou Británii znamenat, že bude moci uzavírat samostatné obchodní dohody s ostatními státy světa. Odchod z jednotného vnitřního trhu EU pak Velké Británii umožní získat zpět kontrolu nad britskými hranicemi, zastavit volný pohyb pracovních sil, výrazně omezit migraci pracovníků z Evropské unie do Velké Británie a vyvázat se z pravomocí Soudní-

⁶ *Tvrdý, nebo žádný brexit, vzkázal Tusk do Británie. Navážel se do Johnsona. Idnes.cz, 14. 10. 2016.*

⁷ *Mayová může spustit brexit až se souhlasem parlamentu, rozhodl soud. Idnes.cz, 3. 11. 2016.*

⁸ *Brexit do března spustíme, věří Mayová. Parlamentu se ptát nechce. Idnes.cz, 4. 11. 2016.*

⁹ *Britové nemohou odejít z EU bez souhlasu parlamentu, rozhodli soudci. Brexit to ale nejspíš neoddlá. Ihned.cz, 24. 1. 2017.*

Brexit ukazuje, že evropská integrace, respektive členství v Evropské unii, má alternativu. Evropská unie přes všechny deklarace o své jednotě a pokračování integrace vstupuje do neznámého, neprobádaného prostoru. Brexit změní nejen vztahy mezi Evropskou unií a Velkou Británií, ale i vztahy mezi členskými státy uvnitř Evropské unie. Změní se mocenské poměry mezi velkými a menšími zeměmi EU a také mezi členskými státy s různými názory na další směřování Evropské unie, na podobu a hloubku evropské integrace. To může zvětšit již tak existující rozpory a pnutí mezi členskými zeměmi EU. Na Evropskou unii a ochotu členských států v ní zůstat bude mít vliv rovněž skutečnost, nakolik úspěšně, či neúspěšně se s brexitem vyrovná samotná Velká Británie.

ho dvora Evropské unie, který dohlíží na dodržování pravidel jednotného vnitřního trhu EU.¹⁰

Dále britská premiérka Theresa Mayová ve svém projevu dne 17. ledna 2017 uvedla, že odchod z jednotného vnitřního trhu EU umožní radikálně snížit platby Velké Británie do společného rozpočtu Evropské unie. Theresa Mayová zároveň varovala evropské partnery před případnou snahou prosazovat takovou podobu dohody o vystoupení Velké Británie z EU, která by měla být jakýmsi trestem pro Velkou Británii, aby odrazovala další země od odchodu z Evropské unie. Velká Británie si přeje přátelské vztahy s EU, ale na podobnou dohodu by nepřistoupila. Britská premiérka by podle svých slov raději opustila Evropskou unii bez jakékoli dohody než s nevýhodnou dohodou.¹¹

Na základě rozhodnutí Nejvyššího soudu Spojeného království předložila britská vláda britskému parlamentu návrh zákona, který umožňuje britské vládě oznámit Evropské radě záměr Velké Británie vystoupit z EU v souladu s článkem 50 Smlouvy o Evropské unii, a tak zahájit vyjednávání o odchodu Velké Británie z EU. Dolní komora

britského parlamentu – Dolní sněmovna – uvedení zákon schválila dne 8. února 2017, když pro jeho přijetí hlasovalo 494 poslanců, zatímco proti zákonu se vyslovilo 122 poslanců. Před konečným schválením zákona poslanci odmítli všechny pozměňovací návrhy, a tak zákon prošel Dolní sněmovnou ve znění, ve kterém ho předložila britská vláda. Jeden z pozměňovacích návrhů například požadoval vypsání referenda o vyjednané dohodě o vystoupení Velké Británie z EU, další pozměňovací návrh chtěl garantovat občanům členských zemí EU, kteří ve Velké Británii žili v den referenda o členství v Evropské unii (23. června 2016), aby mohli ve Velké Británii zůstat i po brexitu.¹²

Následovalo schvalování zákona v horní komoře britského parlamentu – Sněmovně lordů. Tam byl proces komplikovanější, protože Sněmovna lordů nejprve přijala k vládnímu návrhu zákona dva dodatky. Takto pozměněný zákon se vrátil do Dolní sněmovny, která však 13. března 2017 oba dodatky odmítla a zákon schválila v původním znění, ve kterém ho předložila britská vláda. Ještě téhož dne, 13. března 2017, Sněmovna lordů od

¹⁰ Britové odejdou i z jednotného evropského trhu. Ve vzájemném obchodě s EU teď hrozí cla. *Ihned.cz*, 17. 1. 2017.

¹¹ Británie odejde z jednotného trhu. Mayová se rozhodla pro tvrdý brexit. *Idnes.cz*, 17. 1. 2017.

¹² Britští poslanci schválili start brexitu. Návrh, zaručit právo na pobyt občanům EU, kteří v zemi už žijí, neprošel. *Ihned.cz*, 8. 2. 2017.

→ obou svých dodatků ustoupila a také ona schválila zákon v původním znění předloženém britskou vládou. Tím bylo schvalování zákona v britském parlamentu dokončeno.¹³ O tři dny později, 16. března 2017, zákon podepsala britská královna Alžběta II., a zákon tak vstoupil v platnost.¹⁴

Na jeho základě pak britská vláda dne 29. března 2017 oznámila Evropské radě záměr Velké Británie vystoupit z EU, čímž v souladu s článkem 50 Smlouvy o Evropské unii spustila oficiální vyjednávání o brexitu. Stalo se tak prostřednictvím dopisu britské premiérky Theresy Mayové, který byl předán předsedovi Evropské rady Donaldu Tuskovvi. Po předání dopisu dne 29. března 2017 britská premiérka Theresa Mayová promluvila k britským poslancům, kterým oznámila zahájení brexitu: „*Stálý zástupce Spojeného království při Evropské unii Tim Barrow předal na základě mého pověření předsedovi Evropské rady Donaldu Tuskovvi dopis, v němž jsme oznámili, že vláda aktivuje článek 50 Smlouvy o Evropské unii. Velká Británie na základě přání svých občanů opouští Evropskou unii. Jedná se o historický moment. Budeme rozhodovat o vlastní budoucnosti. Už není cesty zpět.*“¹⁵

2. Vliv brexitu na Evropskou unii a její členské státy

Ačkoli se to tak na první pohled nemusí jevit, Evropská unie se odchodem Velké Británie dostane do nové, neznámé situace. Až dosud se Evropská společenství a posléze Evropská unie pouze rozšiřovala. Nyní poprvé dojde k procesu opačnému, a sice k vystoupení členského státu. To může mít dalekosáhlé, i když zatím ne zcela doceňované důsledky.

Z Evropské unie totiž vystoupí jeden z největších členských států. Velká Británie má druhou největší ekonomiku (měřeno hrubým domácím produktem v běžných cenách) v rámci EU (po Ně-

mecku), je třetí nejlidnatější zemí Evropské unie (po Německu a Francii) a čtvrtým největším plátcem do společného rozpočtu EU (po Německu, Francii a Itálii). Na základě údajů Eurostatu a Evropské komise z roku 2015 lze konstatovat, že po vystoupení Velké Británie se počet obyvatel Evropské unie sníží o téměř 13 % z 508,2 milionu na 443,3 milionu, velikost ekonomiky EU měřená jako hrubý domácí produkt v běžných cenách poklesne o 17,5 % ze 14,7 bilionu eur na 12,1 bilionu eur a v případě, že Velká Británie zcela zastaví své platby do rozpočtu EU, se objem společného rozpočtu Evropské unie sníží o necelých 12 % ze 141,2 miliardy eur na 124,8 miliardy eur.

Vystoupením Velké Británie odejde z Evropské unie země, která má dlouhodobě podle údajů Eurostatu ve srovnání s průměrem EU vyšší ekonomickou úroveň (měřenou jako HDP na obyvatele v paritě kupní síly), vyšší ekonomický růst (růst reálného HDP) a nižší míru nezaměstnanosti a naopak vyšší rozpočtový deficit a vyšší veřejný dluh. Po brexitu by se tedy měl v průměru EU snížit hrubý domácí produkt na obyvatele v paritě kupní síly i tempo růstu reálného HDP a zvýšit míra nezaměstnanosti, naopak by měla poklesnout úroveň rozpočtového schodku a veřejného dluhu.

Brexit dále prohloubí již tak dlouhodobě pozorovatelný pokles významu Evropské unie ve světové ekonomice. Jestliže porovnáme vývoj podílů největších ekonomik na světovém hrubém domácím produktu v paritě kupní síly v letech 2007–2015 (viz tabulka 1), vidíme, že v uvedeném období poklesly podíly všech sledovaných vyspělých ekonomik. Podíl EU-28 (včetně Velké Británie) se snížil z 22,5 % na 16,9 %, podíl USA z 21,6 % na 15,8 % a podíl Japonska ze 6,7 % na 4,2 %. Poklesly rovněž podíly největších členských zemí Evropské unie – Německa, Velké Británie, Francie a Itálie. Naopak v uvedeném období vzrostly podíly některých nově industrializovaných a rozvojových

¹³ *Spuštění brexitu už nic nebrání, zákon prošel parlamentem. Novinky.cz, 13. 3. 2017.*

¹⁴ *Brexit může začít. Britská královna podepsala zákon o zahájení odchodu z EU. Ihned.cz, 16. 3. 2017.*

¹⁵ *Brexit byl zahájen, už není cesty zpět. Novinky.cz, 29. 3. 2017.*

Tabulka č. 1 » Podíly největších ekonomik na světovém hrubém domácím produktu v paritě kupní síly (v %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Čína	11,0	11,6	13,0	13,8	14,6	14,7	15,8	16,6	17,3
USA	21,6	20,7	20,5	19,8	19,2	19,5	16,5	15,9	15,8
Indie	4,6	4,8	5,2	5,5	5,7	5,7	6,6	6,8	7,0
Japonsko	6,7	6,4	6,0	5,9	5,7	5,5	4,6	4,4	4,2
Německo	4,4	4,4	4,3	4,2	4,1	3,8	3,4	3,4	3,4
Rusko	3,2	3,3	3,0	3,0	2,9	3,0	3,4	3,3	3,3
Brazílie	2,8	2,9	2,9	2,9	3,0	2,8	3,0	3,0	2,8
Velká Británie	3,7	3,2	2,8	2,9	2,8	2,8	2,3	2,4	2,4
Francie	3,4	3,4	3,4	3,3	3,2	2,7	2,5	2,4	2,3
Itálie	2,8	2,8	2,7	2,6	2,5	2,2	2,0	2,0	1,9
EU-28 (včetně Velké Británie)	22,5	22,1	21,3	20,7	20,0	19,2	17,2	17,1	16,9
EU-27 (bez Velké Británie)	:	:	:	:	:	:	14,9	14,7	14,5

Pramen: Economic Forecast — Spring 2009; European Economic Forecast — Spring 2010; European Economic Forecast — Spring 2011; European Economic Forecast — Spring 2012; European Economic Forecast — Spring 2013; European Economic Forecast — Spring 2014; European Economic Forecast — Spring 2015; European Economic Forecast — Spring 2016; European Economic Forecast — Winter 2017

zemí. Podíl Číny se zvýšil z 11 % na 17,3 % a podíl Indie ze 4,6 % na 7 %. V roce 2015 tak byla největší ekonomikou světa Čína, následovaná Evropskou unií (EU-28) a Spojenými státy americkými. Brexit způsobí další pokles podílu Evropské unie na světovém hrubém domácím produktu v paritě kupní síly. Podíl EU-27 (bez Velké Británie) se sníží na 14,5 % (údaj z roku 2015), a Evropská unie se tak v mezinárodním srovnání velikosti ekonomik ocitne až na třetím místě za USA.

Brexit rovněž s největší pravděpodobností ovlivní vztahy mezi zbylými 27 členskými státy Evropské unie. Těchto 27 členských států EU sice 25. března 2017, v den 60. výročí podpisu Římských smluv, přijalo tzv. Římské prohlášení, ve kterém vyjádřilo své odhodlání pokračovat na cestě evropské integrace, ale je otázkou, nakolik shodně, nebo rozdílně jednotlivé členské státy vnímají

obsah či věcnou náplň evropské integrace a svého členství v Evropské unii.

Římské prohlášení ze dne 25. března 2017 mimo jiné konstatuje: „Evropskou unií učiníme silnější a odolnější prostřednictvím ještě větší jednoty a vzájemné solidarity a dodržováním společných pravidel. Jednota je nezbytností i naší svobodnou volbou. Pokud bychom jednali jen každý za sebe, zatlačí nás dynamika světového vývoje do pozadí. Společně však máme šanci tuto dynamiku ovlivňovat a hájit naše společné zájmy a hodnoty. Budeme postupovat společně, v případě potřeby různým tempem a s různou intenzitou, avšak stejně jako dříve budeme kráčet stejným směrem, v souladu se Smlouvami, přičemž další země budou mít i nadále možnost připojit se později. Naše Unie je jednotná a nerozdělitelná.“¹⁶ Je ale Evropská unie skutečně nerozdělitelná, když byl zahájen proces

¹⁶ Římské prohlášení. Prohlášení vedoucích představitelů 27 členských států a Evropské rady, Evropského parlamentu a Evropské komise. Řím, 25. 3. 2017.

→ vystoupení jednoho jejího členského státu, navíc v souladu se zněním zakládajících smluv EU, konkrétně podle článku 50 Smlouvy o Evropské unii? Může být jednota EU nezbytností a zároveň svobodnou volbou? Opravdu bude zbylých 27 členských států EU postupovat společně, když zároveň v případě potřeby mohou tyto státy postupovat různým tempem a s různou intenzitou?

Brexit ukazuje, že evropská integrace, respektive členství v Evropské unii, má alternativu. A pokud Velká Británie zvládne brexit bez ekonomických a sociálních otřesů a pokud bude ekonomický a další vývoj Velké Británie po jejím odchodu z EU příznivý, může to být dokonce alternativa lákavá. Brexit totiž změní mocenské poměry mezi velkými a menšími zeměmi EU a také mezi členskými státy s různými názory na další směřování Evropské unie, na podobu a hloubku evropské integrace. To může zvětšit již tak existující rozpory a pnutí mezi členskými zeměmi EU a některé z nich pak mohou začít uvažovat o tom, že budou následovat příkladem Velké Británie. Evropská unie tak čelí riziku, že Velká Británie nebude jediná, nýbrž první země, která vystoupí z EU. Toto riziko bude tím větší, čím příznivější bude ekonomický, sociální a další vývoj Velké Británie po jejím odchodu z Evropské unie.

3. Důsledky nevyřešených krizí v Evropské unii

Brexit však není jediný faktor, který ovlivňuje budoucí vývoj Evropské unie. Je spíše příznakem širšího spektra problémů a krizí, jímž Evropská unie dlouhodobě čelí a které přitom nedokáže účinně řešit. Jedná se například o dluhovou krizi v některých zemích eurozóny, přetrvávající problémy finančního sektoru v některých členských státech EU, migrační krizi v Evropské unii nebo zhoršenou bezpečnostní situaci a nárůst počtu teroristických útoků v řadě zemí EU. Skutečnost, že Evropská unie spíše jen zmírňuje průběh a následky těchto problémů a krizí, namísto aby odstraňovala jejich

příčiny, ohrožuje evropský integrační proces mnohem více než samotný brexit.

Například při řešení dluhové krize, která od roku 2010 postupně zasáhla pět členských států eurozóny – Řecko, Irsko, Portugalsko, Španělsko a Kypr –, byla hned od počátku vyloučena možnost vystoupení těchto problémových zemí z měnové unie. To by totiž představovalo dezintegrační krok, který by byl v rozporu se zněním zakládajících smluv EU i s politikou orgánů Evropské unie. Představitel jednoho z těchto orgánů, tehdejší člen Evropské komise zodpovědný za hospodářské a měnové záležitosti Joaquín Almunia, na Světovém ekonomickém fóru v Davosu koncem ledna 2010 na dotaz, zda existuje možnost, že Řecko vystoupí z eurozóny, odpověděl: „V žádném případě. Bylo by šílené snažit se řešit problémy, které má Řecko, mimo eurozónu.“¹⁷

Opatření k řešení dluhové krize naopak zahrnovala změny práva EU, které dále prohlubovaly evropskou integraci. V květnu 2013 vstoupila v účinnost novelizace jedné ze zakládajících smluv EU, konkrétně článku 136 Smlouvy o fungování Evropské unie, která právně zakotvila fungování stálého záchranného mechanismu pro poskytování finanční pomoci členským zemím eurozóny v problémech – Evropského mechanismu stability. Již předtím přitom byly ke stejnému účelu vytvořeny dva dočasné záchranné mechanismy – Evropský nástroj finanční stability a Evropský mechanismus finanční stabilizace. Celkově byla pěti zemím eurozóny postiženým dluhovou krizí poskytnuta finanční pomoc ve výši 498,2 mld. eur (viz tabulka 2).

Dále byly přijaty nové právní akty EU – nařízení a směrnice – k posílení rozpočtového a makroekonomického dohledu nad zeměmi eurozóny a k prohloubení koordinace jejich hospodářských politik. V prosinci 2011 vstoupil v účinnost tzv. six pack, soubor pěti nařízení a jedné směrnice EU, jímž byl novelizován Pakt stability a růstu, zpřísněn rozpočtový dohled nad zeměmi eurozóny

¹⁷ Eurokomisař: Řecko a státní bankrot? To v eurozóně nepřipadá v úvahu. *lhned.cz*, 29. 1. 2010.

Tabulka č. 2 » Finanční pomoc pěti zemím eurozóny postiženým dluhovou krizí

		Výše finanční pomoci (v mld. eur)	Zahájení čerpání	Ukončení čerpání
Řecko	1. pomoc	73,0	květen 2010	prosinec 2011
	2. pomoc	142,9	únor 2012	červen 2015
	3. pomoc	86,0	srpen 2015	srpen 2018
Irsko		68,2	listopad 2010	prosinec 2013
Portugalsko		76,8	květen 2011	červen 2014
Španělsko		41,3	prosinec 2012	prosinec 2013
Kypr		10,0	březen 2013	březen 2016
Celkem		498,2		

Tabulka č. 3 » Veřejný dluh pěti zemí eurozóny postižených dluhovou krizí (Řecka, Irsko, Portugalsko, Španělsko, Kypru) a Itálie (v % HDP)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ¹⁾
Řecko	103,1	109,4	126,7	146,2	172,1	159,6	177,4	179,7	177,4	179,7
Irsko	23,9	42,4	61,7	86,3	109,6	119,5	119,5	105,2	78,6	75,1
Portugalsko	68,4	71,7	83,6	96,2	111,4	126,2	129,0	130,6	129,0	130,5
Španělsko	35,5	39,4	52,7	60,1	69,5	85,7	95,4	100,4	99,8	99,7
Kypr	53,5	44,7	53,4	55,8	65,2	79,3	102,2	107,1	107,5	107,4
Itálie	99,8	102,4	112,5	115,4	116,5	123,3	129,0	131,9	132,3	132,8

¹⁾ prognóza podle European Economic Forecast — Winter 2017
Pramen: European Economic Forecast — Winter 2017; Eurostat

a zaveden makroekonomický dohled pro členské státy EU. V květnu 2013 vstoupil v účinnost soubor dvou nařízení EU zvaný two pack, který dále zpřísnil pravidla pro členské státy eurozóny nacházející se v postupu při nadměrném schodku a čerpající finanční pomoc ze záchranných mechanismů eurozóny. V roce 2013 rovněž vstoupila v účinnost Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, kterou schválilo 25 z 28 členských zemí EU (výjimku tvoří Velká Británie, Česká republika a Chorvatsko) s cílem ještě více utužit fiskální disciplínu v členských státech eurozóny stanovením jejich povinnosti udržovat strukturální rozpočtové deficity, tj. deficity veřej-

ných rozpočtů očištěné o vliv ekonomického cyklu a jednorázových a dočasných opatření, nižší než 0,5 % HDP (země s nízkým veřejným dluhem a s nízkými riziky pro dlouhodobou udržitelnost veřejných financí mohou mít strukturální rozpočtové deficity nižší než 1 % HDP). Od roku 2014 jsou pak realizovány další kroky prohlubující evropskou integraci — je vytvářena bankovní unie a unie kapitálových trhů.

K řešení dluhové krize v eurozóně přijala opatření také Evropská centrální banka. Ta spočívala a dosud spočívají v realizaci extrémně uvolněné měnové politiky, konkrétně v nastavení základních úrokových sazeb do blízkosti nuly nebo do zápor-



ných hodnot a v kvantitativním uvolňování měnové politiky v podobě nákupů cenných papírů, především vládních dluhopisů členských zemí eurozóny, Evropskou centrální bankou na sekundárním trhu. Od března 2015 Evropská centrální banka nakupuje cenné papíry v hodnotě 60–80 mld. eur měsíčně. Tento program nákupů cenných papírů byl již několikrát prodloužen a podle posledního rozhodnutí Evropské centrální banky by měl být ukončen na konci roku 2017.¹⁸ Za celé období kvantitativního uvolňování (od března 2015 do konce roku 2017) by Evropská centrální banka měla nakoupit cenné papíry v gigantickém objemu 2300 mld. eur.

Přes realizaci výše zmiňovaných opatření prohlubujících evropskou integraci ve fiskální a dalších oblastech i přes opatření přijatá Evropskou centrální bankou však nelze považovat dluhovou krizi v uvedených pěti zemích eurozóny za vyřešenou. V roce 2016 totiž měly všechny tyto země vyšší veřejný dluh než v době, kdy v nich dluhová krize vypukla a kdy začala být zaváděna protikrizová opatření (viz tabulka 3).

Jediným státem z této pětky, který se pravděpodobně nachází na cestě k překonání dluhové krize, je Irsko. Veřejný dluh Irska se zpětínásobil z předkrizové úrovně 23,9 % HDP na 119,5 % HDP v letech 2012–2013, avšak od roku 2014 výrazně klesá. V roce 2016 se irský veřejný dluh snížil na 75,1 % HDP, což je ale stále trojnásobek předkrizové úrovně.

V Řecku, Portugalsku, Španělsku a na Kypru však k významnému snižování veřejného dluhu nedochází – veřejný dluh těchto států naopak setrvává na velmi vysokých úrovních a v některých případech dokonce dále roste. V roce 2016 dosáhl veřejný dluh Řecka 179,7 % HDP, Portugalska 130,5 % HDP, Kypru 107,4 % HDP a Španělska 99,7 % HDP. V Portugalsku a na Kypru tak veřejný dluh zůstává zhruba dvojnásobný v porovnání s předkrizovou úrovní, ve Španělsku je dokonce té-

měř trojnásobný oproti období před krizí. Řecko má stále nejvyšší veřejný dluh ze všech zemí eurozóny.

Druhý nejvyšší veřejný dluh v eurozóně má Itálie. I když tato země zatím nečelila dluhové krizi a nemusela přijmout finanční pomoc, její veřejný dluh dlouhodobě roste a v roce 2016 dosáhl úrovně 132,8 % HDP. To společně se slabostí italského bankovního sektoru vytváří potenciálně nebezpečnou situaci v této členské zemi eurozóny.

Další krizí, kterou se Evropské unii nepodařilo vyřešit, je krize migrační. Ta probíhá od roku 2015. Do Evropské unie přichází od roku 2015 velmi vysoký, historicky bezprecedentní počet imigrantů zejména z Afriky a Blízkého východu, mezi nimiž jsou jak uprchlíci před válečnými konflikty, tak ekonomičtí migranti. Základním problémem je, že Evropská unie v této oblasti rezignovala na plnění a vymáhání svých vlastních pravidel pro fungování schengenského prostoru, což je oblast volného pohybu osob mezi většinou členských států EU a některými dalšími evropskými zeměmi.¹⁹ Mezi hlavní zásady fungování schengenského prostoru patří volný pohyb osob přes hranice mezi členskými státy uvnitř schengenského prostoru, účinná kontrola vnější hranice schengenského prostoru a společná pravidla v oblasti azylové politiky, která určují postupy podávání a zpracování žádostí o azyl osob ze zemí mimo Evropskou unii, respektive mimo schengenský prostor. Žadatelé o azyl by se v zásadě měli registrovat, žádost o azyl podat a na její posouzení čekat v první zemi schengenského prostoru, do které přišli.

Ve skutečnosti však kontrola vnější hranice schengenského prostoru selhala a porušena byla rovněž společná pravidla v oblasti azylové politiky. Žadatelé o azyl obvykle odmítali zůstat v prvních zemích, do kterých přišli – v Itálii a Řecku –, a naopak směřovali do zemí, které preferovali – do Německa a Švédska. Pikantní je, že v srpnu 2015, tedy v době silícího přílivu imigrantů do Evropské

¹⁸ Euro se k dolaru propadá, výnosy dluhopisů zemí eurozóny rostou. ECB překvapila trhy. *lhdn.cz*, 8. 12. 2016.

¹⁹ Evropě kvůli migrantům dochází dech, nezvládá plnit vlastní pravidla. *lhdn.cz*, 4. 8. 2015.

unie, kdy již byla zjevná nefunkčnost pravidel schengenského prostoru, od společných pravidel EU v oblasti azylové politiky odstoupil největší členský stát EU – Německo. Německo tehdy prohlásilo, že bude samo posuzovat žádosti imigrantů o azyl a nebude je vracet do zemí, kde překročili vnější hranice schengenského prostoru,²⁰ čímž dále podpořilo příchod imigrantů. V reakci na tuto situaci Evropská unie v září 2015 přes odpor některých členských zemí schválila hlasováním kvalifikovanou většinou kvóty na přerozdělování imigrantů mezi členské státy EU. Na jejich základě mělo být mezi členské země Evropské unie přerozděleno 160 000 imigrantů, avšak reálně se za 1,5 roku existence kvót (k 22. březnu 2017) podařilo přerozdělit pouze 14 759 imigrantů. To ukazuje na nefunkčnost celého systému, protože přerozdělování odmítají jak členské státy Evropské unie, tak samotní imigranti.²¹

Naopak některé členské země EU na své národní úrovni dokázaly přijmout opatření, která podstatně snížila imigraci do těchto států. Některé země EU obnovily kontroly na hranicích uvnitř schengenského prostoru, Maďarsko na svém úseku vnější hranice schengenského prostoru zajistilo účinnou kontrolu²² výstavbou hraniční bariéry²³ a Rakousko ve spolupráci s balkánskými státy přijalo opatření, která výrazně omezila imigraci po balkánské trase.

I když se některým členským zemím EU podařilo přijetím vlastních opatření výrazně snížit počet imigrantů vstupujících na jejich území, celkový

počet imigrantů přicházejících do Evropské unie zůstává stále velmi vysoký – pouze se mění trasy migrace. Důvodem je absence účinných opatření na úrovni EU.

O neúčinnosti politiky EU při řešení migrační krize svědčí údaje o celkovém počtu žadatelů o azyl v Evropské unii uvedené v tabulce 4. Zatímco v roce 2008 žádalo o azyl v Evropské unii 225 200 osob, v roce 2011 to bylo 309 000 osob a v roce 2013 již 431 100 osob. V roce 2014 se počet žadatelů o azyl v Evropské unii dále výrazně zvýšil na 627 000 osob a v roce 2015 se dokonce dále více než zdvojnásobil na rekordních 1 322 800 osob. V roce 2016 pak došlo pouze k nevýznamnému poklesu počtu žadatelů o azyl v Evropské unii na 1 258 900 osob. Ačkoli se tedy o migrační krizi v EU hovoří až od roku 2015, trend silně rostoucí migrační vlny do Evropské unie je podle statistických dat patrný již mnohem delší dobu. Přesto orgány Evropské unie dosud nedokázaly na tuto situaci adekvátně reagovat a efektivně ji řešit.

To má ale své politické konsekvence. V posledních letech dochází v členských státech EU k nárůstu volebních preferencí a zlepšování volebních výsledků politických stran, které mají kritický pohled na současné fungování Evropské unie a další prohlubování evropské integrace. V poslední době vyznívají pro Evropskou unii negativně také výsledky referend, ve kterých se voliči vyslovují k otázkám spojeným s evropským integračním procesem. Kromě již výše rozebíraného referenda o členství Velké Británie v EU, v němž se většina

Tabulka č. 4 » Celkový počet žadatelů o azyl v Evropské unii (v tisících)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Evropská unie	225,2	263,8	259,4	309,0	335,3	431,1	627,0	1322,8	1258,9

Pramen: Eurostat

²⁰ Němci nebudou vracet uprchlíky ze Sýrie, o jejich azylu rozhodnou sami. *Idnes.cz*, 25. 8. 2015.

²¹ Země EU chtějí znát, kolik uprchlíků se bude přerozdělovat. Kvóty nelze naplnit. *Novinky.cz*, 27. 3. 2017.

²² Maďarsko je blíž k opevnění hranic, přijalo zákon povolující stavbu plotu. *Idnes.cz*, 6. 7. 2015.

²³ Maďarsko začalo stavět opevnění hranic, brání se před uprchlíky. *Idnes.cz*, 13. 7. 2015.

→ hlasujících přiklonila na stranu brexitu, se totiž v roce 2016 konala i další referenda spojená s tematikou evropské integrace. Dne 6. dubna 2016 proběhlo v Nizozemsku referendum o dohodě o přidružení mezi Evropskou unií a Ukrajinou, ve kterém 61 % hlasujících tuto asociační dohodu odmítlo. Dne 2. října 2016 se pak v Maďarsku konalo referendum o kvótách na přerozdělování imigrantů mezi členské státy EU, ve kterém tyto kvóty odmítlo 98,4 % hlasujících.

4. Možné efekty čtvrté průmyslové revoluce

Aby toho nebylo málo, svět zároveň vstupuje do nové fáze rozsáhlé technologické změny, do období tzv. čtvrté průmyslové revoluce. Ta podle předpokladů přinese výrazné změny v charakteru výroby, ve struktuře výrobních nákladů i na trhu práce. Komplexní robotizace pracovních náročných výrob, inteligentní výrobní systémy, 3D tisk, internet věcí a další prvky čtvrté průmyslové revoluce povedou ke zkrácení výrobních a dodavatelských řetězců z organizačního i geografického hlediska, k dalšímu snížení potřeby pracovních sil, zejména nízkonákladových, a tedy i k dalšímu snížení podílu pracovních nákladů na celkových výrobních nákladech a ke zvýšení významu dopravních nákladů.

Výroba se bude přesouvat blíže ke spotřebitelům, bude docházet k její tzv. lokalizaci. To bude zřejmě znamenat i přesouvání výroby z nově industrializovaných a rozvojových zemí zpět do vyspělých států. V důsledku toho se předpokládá nárůst výrobních kapacit ve vyspělých státech a naopak

pokles výrobních kapacit a značný úbytek zejména nízkonákladových pracovních míst v nově industrializovaných a rozvojových zemích s výjimkou Číny, která by měla podle analýz dosáhnout efektů podobných jako vyspělé státy.²⁴ Na makroekonomické úrovni to může znamenat obnovení růstu podílu vyspělých států na světovém hrubém domácím produktu a pokračování růstu podílu Číny. Naopak nově industrializované a rozvojové země s výjimkou Číny mohou čelit poklesu svého podílu na světovém HDP.

Národní ekonomiky by měly být provázány méně než dnes, měl by být méně potřebný mezinárodní obchod. Proto by mohla také poklesnout potřeba dohod o volném obchodu, celní unie EU nebo jednotného vnitřního trhu EU. Čtvrtá průmyslová revoluce tak může snížit význam Evropské unie v podobě, jak ji dnes známe.

Stojíme tedy na počátku procesu s tak dalekosáhlými ekonomickými, sociálními a dalšími důsledky, že je v tuto chvíli lze jen stěží odhadnout. Tyto ekonomické, sociální a další efekty čtvrté průmyslové revoluce pak mohou proměnit Evropskou unii mnohem více než všechny dosavadní integrační kroky, integrační smlouvy, problémy a krize EU či brexit dohromady. Může se stát, že členské země EU budou mít motivaci v mnohem větší míře než dnes nově definovat svůj vztah k Evropské unii, respektive k evropskému integračnímu procesu. Budou však za těchto nových, změněných podmínek evropské státy potřebovat Evropskou unii? To se teprve ukáže.

LITERATURA A PRAMENY

1. *Brexit byl zahájen, už není cesty zpět.* Novinky.cz, 29. 3. 2017 (<https://www.novinky.cz/zahranicni/evropa/433551-brexit-byl-zahajen-uz-neni-cesty-zpet.html>)
2. *Brexit do března spustíme, věří Mayová. Parlamentu se ptát nechce.* Idnes.cz, 4. 11. 2016 (http://zpravy.idnes.cz/theresa-mayova-brexit-soud-odvolani-evropska-unie-fwm-/zahranicni.aspx?c=A161104_172018_zahranicni_mlbj)

²⁴ *Smart Factories: The Next Industrial Revolution.* Stratfor, 21. 5. 2015.

3. *Brexit může začít. Britská královna podepsala zákon o zahájení odchodu z EU.* Ihned.cz, 16. 3. 2017 (<http://zahranicni.ihned.cz/c1-65661270-brexit-muze-zacit-britska-kralovna-podepsala-zakon-o-zahajeni-odchodu-z-eu>)
4. *Británie odejde z jednotného trhu. Mayová se rozhodla pro tvrdý brexit.* Idnes.cz, 17. 1. 2017 (http://zpravy.idnes.cz/mayova-brexit-projev-clanek-50-plan-d51-/zahranicni.aspx?c=A170117_092149_zahranicni_ert)
5. *Británie se po brexitu vzdá předsednictví EU, nahradí ji Estonsko.* Idnes.cz, 20. 7. 2016 (http://zpravy.idnes.cz/britanie-predsednictvi-eu-dcf-/zahranicni.aspx?c=A160720_111134_zahranicni_ert)
6. *Britové nemohou odejít z EU bez souhlasu parlamentu, rozhodli soudci. Brexit to ale nejspíš neoddlá.* Ihned.cz, 24. 1. 2017 (<http://zahranicni.ihned.cz/c1-65598120-odchod-z-evropske-unie-musi-schvalit-parlament-rozhodl-nejvyssi-soud-v-londyne>)
7. *Britové odejdou i z jednotného evropského trhu. Ve vzájemném obchodě s EU teď hrozí cla.* Ihned.cz, 17. 1. 2017 (<http://byznys.ihned.cz/c1-65590190-britove-odejdou-i-z-jednotneho-evropskeho-trhu-ve-vzajemnem-obchode-s-eu-ted-hrozi-cla>)
8. *Britští poslanci schválili start brexitu. Návrh, zaručit právo na pobyt občanům EU, kteří v zemi už žijí, neprošel.* Ihned.cz, 8. 2. 2017 (<http://zahranicni.ihned.cz/evropa-slovensko/c1-65617940-britsti-poslanci-schvalili-navrh-zakona-o-zahajeni-brexitu-predloha-nyni-poputuje-do-snemovny-lordu>)
9. *Cameron ve středu končí, Britům povelá Mayová. Brexit odvracet nemíní.* Idnes.cz, 11. 7. 2016 (http://zpravy.idnes.cz/david-cameron-rezignuje-ve-stredu-dl9-/zahranicni.aspx?c=A160711_171250_zahranicni_mlb)
10. *Eurokomisař: Řecko a státní bankrot? To v eurozóně nepřípadá v úvahu.* Ihned.cz, 29. 1. 2010 (<http://byznys.ihned.cz/c1-40242190-eurokomisar-recko-a-statni-bankrot-to-v-eurozone-nepripada-v-uvahu>)
11. *European Economic Forecast – Winter 2017.* European Commission, 2017
12. *European Economic Forecast – Spring 2016.* European Commission, 2016
13. *European Economic Forecast – Spring 2015.* European Commission, 2015
14. *European Economic Forecast – Spring 2014.* European Commission, 2014
15. *European Economic Forecast – Spring 2013.* European Commission, 2013
16. *European Economic Forecast – Spring 2012.* European Commission, 2012
17. *European Economic Forecast – Spring 2011.* European Commission, 2011
18. *European Economic Forecast – Spring 2010.* European Commission, 2010
19. *Economic Forecast – Spring 2009.* European Commission, 2009
20. *Euro se k dolaru propadá, výnosy dluhopisů zemí eurozóny rostou. ECB překvapila trhy.* Ihned.cz, 8. 12. 2016 (<http://byznys.ihned.cz/c1-65549460-ecb-prekvapila-trhy-desitky-miliard-eur-bude-do-ekonomiky-pumpovat-i-cely-pristi-rok>)
21. *Evropě kvůli migrantům dochází dech, nezvládá plnit vlastní pravidla.* Idnes.cz, 4. 8. 2015 (http://zpravy.idnes.cz/evropske-smernice-o-uprchlicich-a-jejich-naplnovani-fy2-/zahranicni.aspx?c=A150803_123751_zahranicni_mlb)
22. *Konečné přijetí (EU, Euratom) 2015/339 souhrnného rozpočtu Evropské unie na rozpočtový rok 2015.* Úřední věstník Evropské unie, L 69, 13. 3. 2015
23. *Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie.* Úřední věstník Evropské unie, 2010/C 83/01, 30. 3. 2010
24. *Maďarsko je blíž k opevnění hranic, přijalo zákon povolující stavbu plotu.* Idnes.cz, 6. 7. 2015 (http://zpravy.idnes.cz/maďarsko-plot-proti-imigrantum-d3u-/zahranicni.aspx?c=A150706_141625_zahranicni_hro)



- 25. *Maďarsko začalo stavět opevnění hranic, brání se před uprchlíky.* Idnes.cz, 13. 7. 2015 (http://zpravy.idnes.cz/maďarsko-plot-uprchlici-0wq-/zahranicni.aspx?c=A150713_130035_zahranicni_aba)
26. *Mayová může spustit brexit až se souhlasem parlamentu, rozhodl soud.* Idnes.cz, 3. 11. 2016 (http://zpravy.idnes.cz/brexit-souhlas-britsky-parlament-dls-/zahranicni.aspx?c=A161103_111233_zahranicni_ert)
27. *Mayová: Po brexitu se Británie opět stane nezávislou a suverénní zemí.* Novinky.cz, 2. 10. 2016 (<https://www.novinky.cz/zahranicni/evropa/416284-mayova-po-brexitu-se-britanie-opet-stane-nezavislou-a-suverenni-zemi.html>)
28. *Němci nebudou vracet uprchlíky ze Sýrie, o jejich azylu rozhodnou sami.* Idnes.cz, 25. 8. 2015 (http://zpravy.idnes.cz/v-noci-na-utery-shorela-ubytovna-pro-uprchliky-v-nauen-p11-/zahranicni.aspx?c=A150825_072259_zahranicni_san)
29. *Příští schůzka lídrů EU už bude bez Britů. Španěl se hlásí o Gibraltar.* Ihned.cz, 24. 6. 2016 (<http://zahranicni.ihned.cz/c1-65343910-zive-britove-hlasuji-o-setrvani-spojeneho-kralovstvi-v-evropske-unii-pruzkumy-jsou-vyrovnane>)
30. *Římské prohlášení. Prohlášení vedoucích představitelů 27 členských států a Evropské rady, Evropského parlamentu a Evropské komise.* Řím, 25. 3. 2017
31. *Smart Factories: The Next Industrial Revolution.* Stratfor, 21. 5. 2015 (<https://www.stratfor.com/analysis/smart-factories-next-industrial-revolution>)
32. *Spuštění brexitu už nic nebrání, zákon prošel parlamentem.* Novinky.cz, 13. 3. 2017 (<https://www.novinky.cz/zahranicni/evropa/431999-spusteni-brexitu-uz-nic-nebrani-zakon-prosel-parlamentem.html>)
33. *Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union.* Brussels, 2. 3. 2012
34. *Tvrďý, nebo žádný brexit, vzkázal Tusk do Británie. Navážel se do Johnsona.* Idnes.cz, 14. 10. 2016 (http://zpravy.idnes.cz/brexit-tusk-johnson-britanie-dj5-/zahranicni.aspx?c=A161014_100845_zahranicni_ert)
35. *Země EU chtějí znát, kolik uprchlíků se bude přerozdělovat. Kvóty nelze naplnit.* Novinky.cz, 27. 3. 2017 (<https://www.novinky.cz/zahranicni/evropa/433355-zeme-eu-chteji-znat-kolik-uprchliku-se-bude-prerozdelovat-kvoty-nelze-naplnit.html>)
36. Eurostat, Statistics by theme — Economy and finance, Government finance statistics (<http://ec.europa.eu/eurostat>)
37. Eurostat, Statistics by theme — Economy and finance, National accounts (including GDP) (<http://ec.europa.eu/eurostat>)
38. Eurostat, Statistics by theme — Population and social conditions, Labour market (<http://ec.europa.eu/eurostat>)
39. Eurostat, Statistics by theme — Population and social conditions, Population (demography, migration and projections) (<http://ec.europa.eu/eurostat>)
40. Eurostat, Statistics by theme — Population and social conditions, Asylum and managed migration (<http://ec.europa.eu/eurostat>)

KLÍČOVÁ SLOVA

Evropská unie, eurozóna, euro, integrace, dezintegrace, Spojené království, brexit, dluhová krize, migrační krize, makroekonomické indikátory

The European Union after Brexit: deeper integration or disintegration?

ABSTRACT

The European Union stands at a crossroads. On 29 March 2017, the United Kingdom notified the European Council of its intention to withdraw from the European Union. It officially started the process of the United Kingdom's withdrawal from the European Union (so-called Brexit). Although the other 27 EU Member States have expressed their determination to maintain their EU membership, Brexit shows that European integration has an alternative. Brexit will change relations between the European Union and the United Kingdom as well as relations between EU Member States. The power relations between larger and smaller EU countries and between EU Member States with different views on the further direction of the European Union will change. It may increase discrepancies and tensions between EU Member States. In addition to Brexit, future developments in the European Union will also be affected by the crises the European Union faces in recent years and fails to solve them effectively, such as the debt crisis in some euro area countries or the migrant crisis. The successes and failures of the European Union to deal with these crises will determine whether the European Union will go through further integration or disintegration.

KEYWORDS

European Union, euro area, euro, integration, disintegration, United Kingdom, Brexit, debt crisis, migrant crisis, macroeconomic indicators

JEL CLASSIFICATION

E23, E24, F02, F15, H62, H63, J61



Smysluplnost a realizovatelnost různých variant evropské integrace

► Mgr. Ing. Petr Wawrosz, Ph.D. » Vysoká škola finanční a správní;
Institut evropské integrace, NEWTON College, a.s.¹

★ Cílem tohoto textu je zamyslet se nad rozporem mezi společenskými a právními normami na úrovni Evropské unie. Tento rozpor se projevuje v tom, že zatímco právní normy EU usilují přímo či nepřímo o prohlubování evropské integrace, postojе řady občanů EU, a tím i společenské normy, kterými se tito občané řídí, myšlenku hlubší evropské integrace spíše odmítají. Text je strukturován následovně. První kapitola připomíná, co se rozumí normami evropského práva. Druhá kapitola ukazuje, že ačkoliv normy evropského práva usilují o to, aby Evropská unie byla homogenním celkem, realita je jiná a EU stále homogenním celkem není. Třetí kapitola rozebírá problematiku nehomogenosti Evropské unie, respektive rozporu mezi deklarovaným a skutečným stavem pohledem několika ekonomických teorií. Čtvrtá kapitola upozorňuje, že jakákoliv varianta vývoje EU, ať už se jedná o další prohlubování evropské integrace, nebo naopak o určitou dezintegraci, má své přínosy i náklady. Výhodnost jednotlivých variant přitom nelze hodnotit pouze na základě tvrdých, statistických dat, ale i podle preferencí občanů. Určitá varianta může občanům přinášet vyšší užitek, i když na základě tvrdých, statistických dat vychází jako méně výhodná. Závěr shrnuje hlavní poznatky.

1. Normy evropského práva

Evropská integrace byla vždy založena na smlouvách a dalších právních dokumentech, proto lze hovořit o evropském právu jako o speciálním druhu právních norem. Toto právo se standardně (viz například Tichý a kol. 2014) dělí na primární a sekundární.

Primárním právem EU se rozumí dokumenty, které upravují základní otázky existence a fungování Evropské unie – hodnoty, cíle, pravomoci, orgány a další záležitosti EU. V současnosti jsou součástí primárního práva zakládající smlouvy EU – Smlouva o Evropské unii (SEU) a Smlouva o fungování Evropské unie (SFEU) –, dále protokoly připojené k těmto smlouvám, Listina základních práv Evropské unie a smlouvy o přistoupení jednotlivých členských států k Evropské unii. Zmíněné smlouvy, které jsou součástí primárního práva EU, jsou oproti jiným mezinárodním smlouvám unikátní v tom, že členské země EU jako jejich signatáři se v nich vzdaly některých svých pravomocí a přenesly je na Evropskou unii.

Primární právo je nejvyšším pramenem práva EU, to znamená, že má přednost před všemi ostatními prameny práva. Evropská unie má přitom

¹ Článek byl zpracován v rámci projektu Podpora šíření poznatků výzkumu evropské integrace (reg. č. CZ.1.07/2.3.00/09.0128). Projekt byl v období 1. 9. 2009–31. 8. 2012 spolufinancován Evropským sociálním fondem a státním rozpočtem České republiky, od 1. 9. 2012 do 31. 8. 2017 se projekt nachází ve fázi udržitelnosti.

k dispozici mechanismy k vynucení tohoto stavu. Odpovědnost za zajištění přednostního postavení primárního práva má jeden z orgánů EU – Soudní dvůr Evropské unie –, který tak činí prostřednictvím různých postupů, jako je žaloba na neplatnost (článek 263 SFEU) nebo řízení o předběžné otázce (článek 267 SFEU). Pokud jde o územní působnost primárního práva, článek 355 SFEU stanoví, že právo EU se vztahuje na metropolitní území členských států Evropské unie a některé jejich ostrovy a zámořská území, stejně jako na území, za jejichž zahraniční vztahy převzaly členské státy odpovědnost.

Zakládající smlouvy EU umožňují orgánům Evropské unie vydávat právní normy odvozené od primárního práva. Právní teorie (Tichý a kol. 2014) zde hovoří o tzv. sekundárním právu EU. To tvoří nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska.

Nařízení je právně závazné. Platí v celém svém rozsahu v celé Evropské unii. Například když Evropská unie chtěla pro členské státy zavést společné záruky na zboží dovážené ze zemí mimo EU, přijala v této věci nařízení. Nařízení platí v každém členském státě EU přímo, aniž by muselo a mohlo být transformováno do národního právního řádu. Lze ho proto označit za evropský zákon. Nařízení vytlačuje veškeré vnitrostátní právo, které je s ním v rozporu. Členský stát Evropské unie nemůže, i kdyby chtěl, zabránit platnosti nařízení uvnitř svého právního řádu.

Směrnice je závazná pro každý členský stát EU, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo. Jedná se o právní akt stanovující cíl, který musejí všechny členské země EU splnit. Je však na jednotlivých zemích, jak formulují příslušné vnitrostátní normy a jak tohoto cíle dosáhnou. Příkladem je směrnice EU o právech spotřebitelů, která posiluje práva spotřebitelů v celé Evropské unii, například tím, že eliminuje skryté poplatky a náklady při nakupování prostřednictvím internetu a prodlužuje lhůtu, ve které mohou spotřebitelé odstoupit od kupní smlouvy. Směrnice je tzv. bezprostředně použitelná. Před uplynutím lhůty k jejímu provedení

má bezprostřední použitelnost 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 Evropské unie výslovně konstatovala, že se závazným účinkem směrnice by bylo neslučitelné zásadně vyloučit, aby se směrnici dotčené osoby nemohly dovolat závazků uložených směrnici. Judikatura Soudního dvora EU tak vytvořila institut tzv. bezprostředního účinku. Jeho cílem je nepřipustit, aby pochybením členského státu trpěla práva jednotlivců. Ti se v případech porušení svých práv, která měla vyplýnout z práva EU, mohou dovolat práva EU přímo před národními orgány. Konkrétně judikatura rovněž konstatovala, že členský stát, který nevydal v určené lhůtě prováděcí opatření stanovené ve směrnici, se nemůže vůči jednotlivcům touto skutečností bránit. Povinností členských států je tedy 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 směrnici, 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 Soudního dvora v případě „Ratti“ z roku 1979).

Rozhodnutí je závazné v celém rozsahu pro všechny, jimž je určeno (například pro členský stát EU nebo určitou obchodní společnost), a je přímo použitelné. Evropská unie například vydala rozhodnutí o účasti EU v různých protiteroristických organizacích – rozhodnutí se tedy vztahuje pouze na tyto organizace.

Doporučení není závazné. Prostřednictvím do-



→ poručení mohou dát orgány EU najevo svůj názor a navrhnout určité kroky, aniž by z nich vyvozovaly právní závazek pro toho, komu je doporučení určeno. Například když Evropská unie vydala doporučení, aby soudní orgány zemí EU více využívaly videokonferencí, aby usnadnily přeshraniční spolupráci v soudních záležitostech, doporučení nemělo žádné právní důsledky.

Stanovisko není závazné. Pomocí stanoviska se orgány EU mohou vyjádřit k určité otázce, aniž by tím vytvářely právní závazek pro toho, komu je stanovisko určeno. Stanoviska mohou vydávat hlavní orgány EU – Evropská komise, Rada EU a Evropský parlament –, i další orgány EU – Výbor regionů a Evropský hospodářský a sociální výbor. Tyto dva výbory vydávají během legislativního procesu stanoviska k návrhům právních aktů EU z pohledu regionů nebo hospodářských a sociálních otázek. Výbor regionů například vydal stanovisko k balíčku Čisté ovzduší pro Evropu.

2. Evropská unie není homogenní celek

Řada norem sekundárního práva EU v nějaké podobě řeší evropskou integraci, například problematiku volného pohybu zboží, služeb, osob a kapitálu, otázky typu, aby finanční instituce z jednoho členského státu mohly poskytovat služby v jiném členském státě apod. V zásadě se uplatňuje následující postup:

- Pokud může nějaký subjekt působit v jednom členském státě EU (například na základě povolení státního orgánu tohoto členského státu), může působit i v ostatních členských státech.
- Aby se sjednotily podmínky, na základě kterých dané subjekty v členských státech EU působí, stanoví evropské normy (nejčastěji směrnice) minimální standardy, které musí dané subjekty splňovat. Tyto minimální standardy tedy musí být splněny ve všech členských zemích EU, členské země ale mohou stanovit i přísnější podmínky. Abychom byli konkrétní, směrnice EU například stanoví minimální výši základního kapitálu, kterou musí mít určitý typ

finanční instituce. Členský stát EU ve svém právním předpisu musí tuto minimální výši respektovat, ale může stanovit i vyšší hodnotu.

Příslušné normy sekundárního práva EU uvedeným způsobem stanovily minimální standardy v oblasti zboží, služeb atd. Přispěly tak k tomu, že pro obyvatele každého jednotlivého členského státu EU přestalo být neznámé, a tudíž rizikové to, co pochází z ostatních členských zemí EU. Jednoznačně tak přispěly k většímu pohybu zboží, služeb, osob a kapitálu mezi členskými zeměmi. Nepochybně přispěly k vyšší životní úrovni obyvatel EU. Dalo by se očekávat, že tyto skutečnosti, které působí déle než 60 let, povedou ke vzniku celoevropského pocitu sounáležitosti, k tomu, že evropská integrace bude podporována, že obyvatelé členských států EU vezmou integraci za svou, že se k ní budou aktivně hlásit, že pokusy integraci omezit nebudou mít podporu.

Realita je ale jiná. Členské země EU stále nejsou homogenním celkem, v mnoha ohledech se liší. Idea „evropského národa“ u většiny občanů členských zemí EU absentuje. Rozdíly existují i v rámci orgánů Evropské unie.

V rozhovoru pro týdeník *Respekt* č. 6/2017 s názvem *Přepískli jsme to* popsal současnou situaci EU Marek Mora, od 13. února 2017 člen bankovní rady České národní banky, který před svým jmenováním do bankovní rady ČNB působil v Generálním sekretariátu Rady Evropské unie nejprve jako ředitel kanceláře generálního tajemníka Rady EU a posléze jako ředitel pro rozpočet, daně a regionální politiku. K řecké dluhové krizi v uvedeném rozhovoru Marek Mora mimo jiné konstatoval: „Nejsme politická Evropa. Protestantský severovýchod, kam počítám i Německo, lpí na dodržování pravidel, zatímco jihozápad bere pravidla spíše laxe a pragmaticky. Sever klade důraz na zodpovědnost a až potom na solidaritu, jih nejdříve volá po solidaritě a potom říká, že taky bude ta zodpovědnost. Tohle vyvolává ohromné pnutí, bylo to vidět hlavně na řecké krizi. Technicky vzato by záchrana Řecka stála pár procent HDP eurozóny. Ale pro zařáté severské luterány jen tak pomoci někomu, kdo poru-

šil pravidla, byl prostě problém... V roce 2015 po referendu v Řecku, jež odmítlo reformy, reálně hrozilo, že Řekové z eurozóny vyletí. Německý ministr financí Wolfgang Schäuble tlačil na vyloučení Řecka a ještě tvrdší než Němci byli Finové, kteří Řekům absolutně nevěřili. V té době byl finským ministrem financí Alexander Stubb, mladý politik, bývalý europoslanec, který Evropu zevnitř dobře znal, a ten to na klíčovém jednání ministrů financí prolomil, když vzal rozhodnutí na sebe. Souhlasil s pokračováním pomoci Řekům na vlastní pěst, bez mandátu finského parlamentu. A pak to definitivně zachránil francouzský prezident Hollande. Francouzi začali Řekům hodně pomáhat, dokonce poslali tým do Řecka, aby jim napsal nový reformní plán, a dilemma pro Německo najednou nebylo, jestli jít proti Řecku, ale proti Francii. V té chvíli Německo otočilo. Německá kancléřka Angela Merkelová rozhodla, že se Řecku pomůže. V sázce byla pověst celé eurozóny a Řekové to věděli a jednali ve stylu: Kdo tu má větší problém? My, nebo vy?“

K migrační krizi v EU Marek Mora ve zmiňovaném rozhovoru pro týdeník *Respekt* č. 6/2017 uvedl: „Migrační krize zanechala ještě větší šrám než ta finanční. Všechny ty miliardy byly do jisté míry pro mnoho lidí abstraktní pojmy, ale když přes Evropu pochoduje dav milionu uprchlíků, je to velmi konkrétní obraz. Byla o tom velká debata na Evropské radě na jaře 2015, kde se nakonec dohodly dobrovolné kvóty na uprchlíky. Pak ale přišla Juncerova Evropská komise v září 2015, když už se do Evropy valily statisíce lidí, se svěvolným závěrem, že kvóty budou povinné, a rozhořel se spor. Jih Evropy začal zase volat po solidaritě a sever mu na to říkal, ale vždyť vy jste se zavázali, že si svoje hranice ohlídáte, a teď to neděláte, lidi necháváte jít a chcete po nás pomoc. Východ Evropy se přidal tím, že Maďaři začali stavět plot a Slováci rozhodnutí o povinných kvótách žalují u soudu.“

Marek Mora si je vědom přínosů evropské integrace, upozorňuje však i na její rizika. Opět to můžeme ilustrovat citací z jeho rozhovoru pro týdeník *Respekt* č. 6/2017: „Teď je doba na to ubrat plyn, jít zpátky k členským státům a prodávat Unii tak, aby

se s ní lidé více ztotožnili. Dělat jenom věci, které zvládneme, a neslibovat něco, čeho nejsme schopni... Myslím si, že jsme to v některých věcech přepískli s integrací a tu krizi jsme si trochu vyrobili sami. Měli jsme ambici, vytvářeli v lidech očekávání, a přitom se ukázalo, že máme projekt EU, který je jen do dobrého počasí. Euro v sobě od počátku nese systémové chyby a my jsme je stále neopravili. Reakce na migrační krizi se bezvýsledně táhne už dva roky. Já si proto například umím představit, byť nerad, že nebude schengenský prostor. Jestli jsou lidé přesvědčeni, že jim to pomůže k větší bezpečnosti, tak ukazujeme na hranicích pasy. Než abych riskoval, že se tady „ztrumpizují“ některé státy, uzavrou se do sebe, až EU úplně skončí, tak raději zrušíme schengenský prostor. Určitě by to přineslo ztrátu ekonomice, proto po zavření schengenského prostoru nevolám. Jen říkám, že pokud by na druhé misce vah bylo udržení vnitřního trhu a EU jako takové, tak bych obnovení hraničních kontrol nezavrhoval. Rakousko-německá nebo dánsko-německá hranice už se stejně kontroluje. Země smějí zavést „dočasné kontroly“ a dočasnost pak trvá rok či rok a půl.“

Na skutečnost, že Evropská unie není homogenní celek, respektive že cíle a realita EU se od sebe často podstatně liší, mnohokrát poukázal Václav Klaus, ať již byl ve funkci prezidenta České republiky, nebo na jiné pozici. Například ve svém vystoupení s názvem *Má EU nějakou dobrou budoucnost?* dne 26. října 2016 mimo jiné uvedl:

„Podívejme se nejprve na to, za co se dnešní EU vydává:

- dnešní EU je prezentována — před světem i před občany svých členských zemí — jako společenství národů zajišťující mír na evropském kontinentě;
- jako demokraticky organizovaná a řízená skupina zemí, kde si démos připadá jako démos, kde je lid lidem v politickém smyslu, tedy kde je lid — nikoli politické a byrokratické elity — hlavním aktérem politického dění;
- jako koherentní, jednolitá, homogenní entita, monokulturně založená na jednotných evrop-



Více než 60 let existence evropského práva prozatím nevedlo k tomu, že by většina obyvatel EU vzala myšlenku evropské integrace za svou, požadovala neustálé prohlubování této integrace a protestovala proti pokusům tuto integraci zastavit nebo zvrátit. Naopak se ukazuje, že myšlenka prohlubování evropské integrace vyvolává v nemalé části obyvatel členských zemí EU odpor (praktickým projevem tohoto odporu je brexit).

ských hodnotách a vzorcích chování. Rozdíl mezi kulturou např. Řecka, Finska, Irsko či Portugalska je interpretován jako natolik zanedbatelný, že je násilná homogenizace Evropanů považována za snadnou a žádoucí;

- jako konglomerát zemí, kde jsou si všichni rovni (v orwellovském smyslu), kde je síla hlasu mocného Německa srovnatelná s hlasem malé Malty, Estonska či Slovinska;
- jako zcela altruistická instituce podobná rodině, kde slabším členům významně a dobrovolně pomáhají ti silnější;
- jako instituce, kde je opozice vůči oficiálním názorům nejen povolena a umožněna, ale i vítána;
- jako instituce, kde existuje skutečná, demokraticky utvářená a demokraticky implementovaná politika, atd. Víím, že tímto stručným náčrtem provádím pouhou modelovou zkratku daleko složitější reality.

Ve skutečnosti je dnešní EU něco úplně jiného:

- je to entita bez lidu, bez démosu, to znamená bez demokracie. Nesouhlasím s eufemistickými výroky, že EU charakterizuje demokratický deficit (což říci je dnes už téměř oficiálním stanoviskem). Jako následek výrazných de-demokratizačních tendencí, vyvolaných Maastrichtskou a Lisabonskou smlouvou, vidím v Evropě post-demokracii. Tedy něco úplně jiného než demokracii, respektive než její pouhý deficit;
- je to entita s jen velmi slabou společnou identitou. Pro mnohé z nás být Evropanem znamená převážně jen geografické vymezení. Pokud jde o naši skutečnou identitu, jsme primárně Češi,

Slováci nebo Maďaři. A jsme na to hrdí. Jisté společné evropské znaky — stejně jako jistá evropská identita — nepochybně také existují, ale jsou relativně slabé. Evropa nikdy nebyla „tavícím kotlem“ (melting pot) v americkém slova smyslu (i když asi už jen v původním, nikoli dnešním americkém pojetí);

- je to entita, která zneužívá pojem subsidiarita k zamaskování skutečného stavu věcí a k zamlčování převládající tendence, kterou je neustále narůstající centralizace veškerých rozhodovacích procesů a přenášení více a více oblastí rozhodování od jednotlivých států do Bruselu;
- je to — zvláště po Lisabonské smlouvě, které jsem se, jak známo, intenzivně bránil — entita s jedinou dominantní zemí, Německem, které — jak nedávno prohlásil německý „Staatsminister für Europa“ Michael Roth — musí v Evropě převzít vedoucí roli, ať se mu to samotnému líbí, či nikoli. Zejména malé střeoevropské země to musí chápat jako riziko vůči své integritě, autonomii, suverenitě;
- je to entita bez autentické, skutečné solidarity. Pomoc Řecku — a to ví Slovensko více než dobře — nebyla dobrovolnou národní sbírkou Slováků na Řeky. Byla to za „solidaritu“ vydávaná politika evropských elit, prováděná za peníze evropských daňových poplatníků, kteří si to většinou nepřáli;
- je to entita oslabená nefunkční měnovou unií, založenou na seskupení ekonomicky málo kompatibilních zemí, a oslabená — jak ukazuje dnešní migrační krize — nepromyšleným zrušením hranic, Schengenem.

Ten první seznam, který jsem uvedl, je propagandistickou verzí dnešní EU, ten druhý je realitou dnešní EU.“

3. Ekonomické teorie a současné problémy EU

Pokud rozebereme výše prezentované názory z ekonomického hlediska, lze konstatovat následující. Na současném stavu společnosti se ukazuje, že prohlubování evropské integrace je spojeno s rostoucími mezními náklady, respektive s klesajícími výnosy z rozsahu. To, že pokračování nějakého procesu nebo jevu je dříve či později spojeno s rostoucími mezními náklady (tedy s rostoucími dodatečnými náklady spojenými s pokračováním tohoto procesu nebo jevu), respektive s klesajícími výnosy z rozsahu (dodatečná jednotka přináší menší výnos než předcházející jednotka), je v ekonomické teorii známo. Ekonomická teorie rovněž upozorňuje na to, že díky technologickému pokroku může být tento stav, kdy náklady rostou a výnosy klesají, změněn. Nicméně musí jít o přirozený proces, kdy vskutku dojde k uplatnění technologického pokroku a kdy na základě reálných událostí má další pokračování smysl. Evropská unie se však podle našeho názoru nenachází ve stavu, kdy je další prohlubování integrace výhodné.

Institucionální ekonomie (viz například Furuotn a Richter 2005, Voigt 2008) upozorňuje na to, že jakákoliv aktivita musí být upravena příslušnými normami. Trh například nemůže fungovat bez respektování vlastnických práv a dobrovolně uzavřených smluv. Institucionální ekonomie přitom rozlišuje normy formální a neformální. Formální normy jsou kodifikovány státem, respektive jeho orgány či institucemi, jsou vynutitelné a jejich nedodržování může být sankcionováno. Formální normy jsou však samy o sobě nedostatečné. Musí být podpořeny neformálními normami – zvyklostmi, tradicemi, hodnotami apod., které definují, jak se mají lidé chovat. Jestliže například formální normy zakazují krádež, ale neformální normy by krádeže tolerovaly, výsledkem by byl zřejmý stav,

kdy by se mnoho osob krádeží dopouštělo. Státní moc by v této situaci nebyla schopna trestat všechny krádeže, což by dále subjekty v dané společnosti stimulovalo, aby krádeže realizovaly. Jinými slovy, existence formální normy by nebyla schopna zabránit tomu, aby se lidé řídili normou neformální.

Výše uvedené citace Marka Mory i Václava Klause upozorňují na to, že v Evropské unii existuje rozpor mezi formálními a neformálními normami. Zatímco formální normy jsou postaveny na myšlence evropské integrace a prohlubování této integrace, neformální normy často další integraci odmítají.

Behaviorální ekonomie (například Ariely 2009) hovoří místo o konfliktu formálních a neformálních norem o konfliktu právních a společenských norem. Společenské normy v pojetí behaviorální ekonomie představují to, co lidé v dané společnosti považují za správné či vhodné. Ariely konstatuje, že pokud se právní a společenské normy liší, nebude právo plnit svou roli – lidé se budou chovat podle společenských norem a budou v té či oné podobě ignorovat právní normy.

Jsme si vědomi toho, že nikoliv všichni občané odmítají evropskou integraci. Nepochybně existují lidé, kteří myšlenku evropské integrace a jejího dalšího prohlubování podporují a prosazují. Netvoří však prozatím rozhodující většinu obyvatel Evropské unie. Nedávné události (například vítězství brexitu v britském referendu) ukázaly, že v mnoha zemích EU jsou stoupenci prohlubování evropské integrace v menšině. Prosazovat další integraci se v takové situaci jeví jako kontraproduktivní.

Některé teorie říkají, že pokud se zrealizuje určité opatření, ekonomické subjekty si na něj zvyknou a začnou se podle něho chovat, což povede k tomu, že dané opatření bude mít důsledky, které jeho tvůrci zamýšleli. V praxi však takový automatismus nefunguje. Například dosavadní vývoj nepotvrzuje předpoklad, že přijímání norem primárního a sekundárního práva EU zaměřených na prohlubování integrace členských zemí Evropské unie povede k tomu, že se tato hlubší integrace



- bude nakonec bez problémů a bez odporu realizovat.

4. Přínosy a náklady různých variant vývoje Evropské unie

Marek Mora ve výše citovaném rozhovoru upozornil na to, že Evropská unie je projekt do dobrého počasí a že nemá dostatečné mechanismy pro zvládnání nejrůznějších krizí. Tento názor je možné zaznamenat i v dalších textech (viz například Wawrosz 2016a). To ale neznamená, že Evropská unie je zcela neživotaschopný útvar.

Jak konstatuje Wawrosz (2016b), za hlavní přínos EU lze považovat vnitřní trh. Ten pomohl odstranit tradiční, většinou staleté bariéry mezi trhy zúčastněných zemí — celní, obchodní, daňové, technické, administrativní a jiné. Vznikla tak „oblast bez vnitřních hranic, v níž byly propojeny trhy zboží, pracovníků, služeb a kapitálu“. Společným úsilím členských zemí byl vytvořen hospodářský prostor umožňující uplatňovat čtyři svobody — volný pohyb zboží, služeb, osob a kapitálu. Tyto svobody se v zásadě podařilo naplnit. Danou skutečnost má smysl zdůraznit, protože v minulosti tyto svobody nebyly samozřejmostí — volnému pohybu bránila řada překážek. Například v období před druhou světovou válkou byl výrazně omezován zahraniční obchod, což bylo jedním z důvodů prohloubení světové hospodářské krize. Problematiký byl i samotný pohyb osob přes hranice, o mobilitě kapitálu a služeb ani nemluvě. Překážky existovaly i po druhé světové válce, koneckonců evropská integrace se prováděla s cílem jejich odbourávání a toto odbourávání se reálně podařilo naplnit.

Jako konečné cíle programu vnitřního trhu se uvádějí dva — ekonomický a politický:

- zvýšit a udržet ekonomickou prosperitu, a to odstraněním překážek, které brání využití ekonomického potenciálu jeho účastníků, a na tomto základě zvyšovat životní úroveň a kvalitu života; lze se domnívat, že tohoto cíle se podařilo dosáhnout;

- přispět ke „stále užšímu svazku evropských národů“, jak se říká v preambuli Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství z roku 1957, což pomůže odstranit staleté politické soupeření na evropském kontinentu, jež opakovaně vyúsťovalo v krvavé konflikty. Skutečnost, že členské země Evropské unie mezi sebou, pokud byly členy EU, nevedly válku, je důležitá. Často se na ni zapomíná.

Celkově můžeme charakterizovat projekt vnitřního trhu jako program dalekosáhlé liberalizace doprovázený dohodnutými pravidly. Program vzájemného otevření trhů předpokládal odstranění všech dosavadních omezujících národních bariér, desítek a stovek národních předpisů, a na jejich místě zavedení společně dohodnuté evropské právní úpravy umožňující volný pohyb po celém vnitřním trhu. Legislativa vnitřního trhu tvoří podstatnou část evropského práva — v roce 2014 šlo zhruba o 2000 směrnic a 1000 nařízení. Jejich přijetí, zavedení a respektování v domácím právním řádu je závazek, který přebírá každá členská země EU. Orientace ve znění směrnic a nařízení je však pro laiky i odborníky složitá, právní řád EU rozhodně není přehledný. Vzniká tak velká pravděpodobnost, že nějaké ustanovení evropského práva bude porušeno. Tato složitost jde ve své podstatě proti logice vnitřního trhu — brání přístupu jednotlivých subjektů na daný trh. Přes tuto složitost lze evropskou integraci v oblasti vnitřního trhu považovat za relativně úspěšnou — podstatně snížila bariéry obchodu a dalších vztahů mezi členskými státy.

Koneckonců i již výše citovaný Marek Mora v rozhovoru pro týdeník *Respekt* č. 6/2017 říká: „Ptali jste se mě na konkrétní věci, vůči kterým mám výhrady. Když od nich poodstoupíme, o smysluplnosti toho projektu nepochybuji. EU je pořád tím ostrovem bezpečí a prosperity, jakým byla na počátku. Víra v to, že se dokážeme v míru dohodnout, je mezi západními politiky opravdu silná — i v těch nejvypjatějších chvílích krizí, kdy se bouchalo do stolu a odcházelo z místnosti, se do ní zase všichni vraceli, protože věřili, že se u toho sto-

lu nakonec dohodnou. Česko ve svých dějinách nemělo lepší nabídku než být součástí tohoto světa... Ale podívejte se na Nizozemsko – přes dvacet let extrémně liberální multikulti země, která je sebevědomá a bohatá. A najednou volí Wilderse? Jejich přístup k Unii se dramaticky změnil. Co se tam děje? Už brexit je pro mě obrovskou ztrátou. Chceme ztratit i Nizozemsko? Podle mě bychom se nad tím vším měli vážně zamyslet, jinak se nám Unie může rozsypat... Jedna z cest určitě je být daleko realističtější v tom, čeho jsme schopni v rámci Unie dosáhnout. Nestavět tu laťku příliš vysoko, nevytvářet politickou Evropskou komisi a neříkat, jako to dělá Juncker, že je přímo voleným předsedou Evropské komise. Máte pocit, že jste volili Junckera?“

Každé opatření, každý proces, ať už v jakékoliv variantě, má své přínosy a náklady. Prohlubování evropské integrace nebo existence eura má také své přínosy a náklady. Kdyby byl například zrušen schengenský prostor nebo omezen volný pohyb zboží, služeb, osob a kapitálu, rovněž to bude mít své přínosy a náklady. Lidé přitom mohou zvolit variantu, která je pro ně ve smyslu tvrdých, statistických dat méně výhodná. Problémem je, že mohou zvolit a následně realizovat pouze jednu variantu. Přínosy a náklady ostatních variant zůstanou potom do značné míry neznámé – dané varianty se nerealizovaly, takže jejich přínosy a náklady nejsou přesně známy, jsou to pouze odhady. Další problém spočívá v tom, že lidé při svém uvažování neberou v úvahu pouze tvrdá, statistická data. Mohou například preferovat menší integraci, i když jejím důsledkem bude, že budou moci spotřebovávat méně statků. Větší hodnotu pro ně může mít větší bezpečnost, menší počet cizinců v zemi a podobné jevy, které lidé mohou s menší integrací spojovat.

Zastavení procesu evropské integrace, respektive jeho omezení by s velkou pravděpodobností vedlo ke zmenšení nabídky statků a k větším nákladům. Pokud však lidé danou variantu preferují, nelze argumentovat pouze tvrdými, statistickými daty. Varianta menší integrace může lidem přiná-

šet větší užitek než varianta větší integrace. Zdá se, že v současnosti je varianta menší integrace preferována. Ve výše uvedených citacích Marek Mora i Václav Klaus upozorňují na to, že v Evropské unii neexistuje dobrovolná ochota pomáhat zemím, které se ocitly v problémech (ať už vlastní, nebo cizí vinou). Jak už jsme výše rovněž konstatovali, v EU spíše absentuje povědomí evropského lidu. Občané členských zemí EU se cítí být spíše občany svých národních států než evropskými občany. Prohlubování evropské integrace má v této situaci pravděpodobně celkově vyšší náklady než její neprohlubování.

5. Závěr

Více než 60 let existence evropského práva zatím nevedlo k tomu, že by většina obyvatel EU vzala myšlenku evropské integrace za svou, požadovala neustálé prohlubování této integrace a protestovala proti pokusům tuto integraci zastavit nebo zvrátit. Naopak se ukazuje, že myšlenka prohlubování evropské integrace vyvolává v nemalé části obyvatel členských zemí EU odpor (praktickým projevem tohoto odporu je brexit). Historická zkušenost ukazuje, že samotné právo nemůže změnit mentalitu evropských národů, respektive že ji v daném čase změnit nedokázalo. Nelze samozřejmě vyloučit, že ke změně mentality dojde v delším historickém čase. Pokud však obyvatelé členských zemí EU prohlubování evropské integrace většinově nepodporují, nemá smysl integraci prohlubovat proti jejich vůli. Nepodporování hlubší integrace přitom může mít z pohledu obyvatel členských států EU racionální důvody – větší integrace pro ně může znamenat větší konkurenci, nutnost vynakládat větší úsilí, aby získali prostředky pro své živobytí, hrozbu možné větší kriminality, střet s pro ně neznámými osobami, zvyky apod. Integrace musí být přirozený, autentický proces.

Jak konstatujeme výše v textu, Evropská unie nepochybně prokázala svůj smysl. Prokázala ho ale i v situaci, kdy fungovala jako „pouhá“ zóna volného obchodu, respektive celní unie. Návrh



→ k tomuto stavu by samozřejmě znamenal, že náklady řady aktivit by vzrostly a výnosy z nich klesly. Pokud však lidé nějaký podobný stav preferují, jsou sice argumenty o důsledcích tohoto stavu smysluplné, avšak neměly by bránit tomu, aby byl

daný stav nastolen. Praktická zkušenost s nějakým menším rozsahem integrace navíc může vést k tomu, že myšlenka hlubší evropské integrace opět začne být populárnější, tedy že si ji občané členských zemí EU vezmou za svou.

LITERATURA A PRAMENY

1. ARIELY, D. (2009): *Jak drahé je zdarma*. Praha: Práh
2. FURUBOTN, E. G., RICHTER, R. (2005): *Institutions and Economic Theory*. Ann Arbor: University of Michigan Press
3. KLAUS, V. (2016): *Má EU nějakou dobrou budoucnost?* Klaus.cz, 26. 10. 2016 (<https://www.klaus.cz/clanky/4009>)
4. *Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie*. Úřední věstník Evropské unie, 2010/C 83/01, 30. 3. 2010
5. Přepískli jsme to. Rozhovor s Markem Morou. *Respekt*, 2017, roč. 28, č. 6, s. 46–49
6. TICHÝ, L. a kol. (2014): *Evropské právo*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck
7. VOIGT, S. (2008): *Institucionální ekonomie*. Praha: Alfa nakladatelství
8. WAWROSZ, P. (2016 a): Nedostatečnost právního rámce EU pro řešení krizí. *Scientia et Societas*, roč. 12, č. 4, s. 22–34, ISSN 1801-7118
9. WAWROSZ, P. (2016 b): Úspěchy a neúspěchy evropské integrace pohledem práva EU. *Scientia et Societas*, roč. 12, č. 2, s. 17–31, ISSN 1801-7118

KLÍČOVÁ SLOVA

Evropská unie, právo EU, integrace, dezintegrace, brexit, finanční krize, dluhová krize, migrační krize

Meaningfulness and feasibility of various options of European integration

ABSTRACT

The article discusses whether EU law can change mentality of European nations. It shows the discrepancy between goals of official law and what many Europeans really want and the consequences of the discrepancy. The discrepancy is further analyzed from the point of view of economic theory. It is emphasized both deeper integration and reduction of integration have benefits and costs. It should not be preferred the variant with higher difference between benefits and costs based on the hard data but the variant with the highest support of Europeans.

KEYWORDS

European Union, EU law, integration, disintegration, Brexit, financial crisis, debt crisis, migrant crisis

JEL CLASSIFICATION

F02, F15, G01, J15, N44



Alternativní měnová řešení jako inspirace pro nastavení společné evropské měny

► **Mgr. Ing. Jakub Jedlinský** » Katedra světové ekonomiky, Fakulta mezinárodních vztahů, Vysoká škola ekonomická v Praze

* 1. Úvod

Již řadu let se svět a zejména Evropská unie potýká s obtížně řešitelnou dluhovou krizí. Ačkoli většina odborníků stále spatřuje příčinu krize v nezodpovědnosti vlád nebo bankéřů, část ekonomů označuje za jádro problému samotné nastavení měny. Kritizují typ peněz, který používáme, tedy fiat měnu podloženou dluhem. Zajímavý projev sílící skepse vůči kreditním penězům představují konkrétní pokusy nových měn, se kterými experimentují některé vlády i nezávislá veřejnost.

Tyto pokusy jdou nad rámec klasické „monetární reformy“, neboť neřeší pouze technické detaily bankovní regulace, nýbrž i zásadní otázky jako, kdo by měl emitovat peníze a jakým způsobem by se měly dostat do ekonomiky. Jedná se zejména o fenomén tzv. kryptoměn a měnové experimenty na Islandu, v Ekvádoru a v některých dalších státech a regionech. Finanční služby prochází dynamickým inovačním procesem, což dokládá například zpráva Světového ekonomického fóra (WEF, 2015). Zejména bitcoinu se v posledním roce dostává adopce ze strany významných finančních institucí, získává svůj právní rámec a na něm založenou technologii se zájmem studují i státní instituce.

Cílem tohoto článku je vytvořit přehled nejzajímavějších alternativních měnových konceptů a zdůraznit jejich odlišnosti od v současnosti dominantního typu měny, který je pro potřeby této

práce označován jako kreditní fiat měna. Otázce typu a nastavení měny se věnuje minimum ekonomů i vykonavatelů governance. Jasně klasifikace a systematizace je zasazena do kontextu ekonomických problémů, na něž autoři alternativních kontextů reagují. Na kritice nevýhod nastavení eura panuje mezi autory překvapivá shoda, patří mezi ně zejména tendence k předlužení a negativní produkční mezeře. Článek tak plasticky a z různých stran vysvětluje, proč existuje potřeba zaobírat se detailněji podstatou používané měny, jaké má její nastavení implikace a jak lze jeho změnou řešit problémy současné EU.

Článek navazuje na právní analýzu měny eura, která čerpá ze studia dokumentů primárního a sekundárního práva (Jedlinský, 2015). Právní definice společné evropské měny je vágní, základním otázkám nastavení měny se nevěnuje. Skutečné fungování eura je tedy podřízeno praxi ECB a bankovního sektoru jako celku. Teoreticky je tak možné změnit fungování této měny bez toho, že by bylo nutné existující legislativní akty nahrazovat. Tento článek tak nenabízí pouhé hypotetické možnosti, jak fungování měny změnit po rozsáhlé společenské diskusi a po náročném schvalovacím legislativním procesu. Nabízí přímo aplikovatelná konkrétní doporučení realizovatelná ihned.

Metodou je komparativní a systémová analýza a syntéza a katalogizace získaných poznatků. Druhá kapitola představuje použitou metodu klasifika-



ce měny a aplikuje ji na případ eura. Třetí kapitola poté stejnou metodu aplikuje na jednotlivé alternativní monetární návrhy. Ke komparaci zjištěných parametrů zkoumaných měn slouží tabulka č. 1.

Studie čerpá především z oficiálních dokumentů institucí EU a stanovisek a právně nezávazných publikací stejných subjektů. Velkou pozornost věnuje odborným článkům a zprávám navrhujícím konkrétní měnové reformy a odborné literatuře k tématům fiat peněz a kryptoměn. U tématu měnové reformy v Ekvádoru zpracovává i aktuální novínové články.

2. Nastavení měny

Pro potřeby této práce je nutné stanovit si charakteristiky měn, které mohou jednu měnu odlišovat od jiné. Ignorování takové potřeby vede k představě, že jednotlivé měny se od sebe odlišují pouze názvem, symbolem, autoritou centrální banky a vzájemným kurzem. Pro většinu světových států měn to obecně platí, protože se jedná o měny stejného typu. Vedle toho však existuje v teorii i praxi řada odlišných přístupů k nastavení měn (viz kapitola 3). Především díky stále populárnějšímu fenoménu kryptoměn se diskuse o měnových záležitostech rozšiřuje i o takové otázky.

Měnu lze charakterizovat prostřednictvím její podstaty, monetární autority, nosiče, měnové jednotky, přenosové soustavy, institucí, kolaterálu, vzniku (emise) a zániku. Jedná se o čistě funkční, autorem vytvořenou systematizaci, která má pomoci pochopit závěry této práce. Nepochybně lze uvažovat i o jiných charakteristikách,¹ tyto jsou však dostatečně fundamentální na to, aby dokázaly rozlišit nesourodé typy měn.

Podstatou měny se rozumí typ souboru principů, které omezují možnosti jejího fungování. Podstata měny je zároveň to, co jí dodává důvěryhod-

nost. V případě eura nebo české koruny (pro něž se bude dále používat termín kreditní fiat měna) je podstata čistě konsensuální v tom smyslu, že peníze existují jako sociální instituce, a to právě v takové formě, jaká je výsledkem společenské potřeby. Fungování těchto měn je omezeno pouze legislativou, případně zvyklostmi a účetními pravidly. Společenský konsensus může být proměnlivý. Některé jiné měny mají podstatu fyzickou, jsou omezeny nikoli lidskými, ale přírodními zákony. Příkladem by mohly být měny emitované na základě zlatého standardu (tzv. free coinage). Moderní elektronické kryptoměny jsou pak omezeny počítačovým protokolem, programem.

Monetární autoritou se rozumí subjekt, který je oprávněn emitovat nové jednotky měny. V případě kreditní fiat měny se jedná nejen o centrální banku, ale v praxi o bankovní sektor jako celek. Úvěrová komerční emise má totiž prakticky stejné postavení jako centrální bankou emitovaná hotovost. To potvrzuje i ECB: „*Během času začal být monopol (na tvorbu peněz) sdílen s komerčními bankami, když začaly být vklady a jejich transfer prostřednictvím šeků a platebních příkazů všeobecně přijímány. Bankovky a peníze komerčních bank se staly plně zaměnitelnými*“² (ECB, 2000). Používání hotovosti (a tradičních šeků) ve světě navíc rychle ztrácí na významu (WEF, 2015) a stále častěji se hovoří dokonce o postupném rušení hotovosti. Podle zprávy parlamentního výboru pro premiéra Islandu „*se ukazuje, že systém částečných rezerv mohl omezit schopnost centrální banky kontrolovat nabídku peněz, zatímco bankám dal moc i motivaci tvořit příliš mnoho peněz. Vskutku, komerční banky rozšířily nabídku peněz během čtrnácti let končících bankovní krizí v roce 2008 na devatenáctinásobek*“ (Sigurjónsson, 2015, s. 10). Roli komerční emise bankovních peněz vysvětluje také například zpráva Bank of England (McLeay et al.,

¹ Například ECB rozlišuje kategorie jako legální status nebo omezenost nabídky peněz (ECB, 2012).

² Přesto pokud ECB na svých oficiálních stránkách (ECB, 2015) mluví o euru, myslí tím výhradně hotovost. Tím si protiřečí a laickou veřejnost částečně uvádí v omyl. Skutečný právní rozdíl mezi hotovostí a elektronickými penězi je v tom, že (zatím) nejsou elektronické peníze zákonným platidlem v tom smyslu, že by bylo nezákonné je neakceptovat jako úhradu platby. V praxi dosud někteří obchodníci, zejména stánkaři, nepoužívají platební terminály.

2014), Krejčí (1998), Mayer (2014a), Revenda (2014), Mehrling (2010), Keen (2011) a jiní.

Nosičem je vnější zobrazení peněz ve skutečném světě. Nosičem je to, co lidé vnímají jako peníze. V případě kreditní měny se jedná o mince a bankovky a vzhledem k výše uvedenému i bankovní a nebankovní účty. Měnovou jednotkou eura je 1 euro, které se dělí na 100 centů. Jde o měrnou jednotku, podobně jako kilogram nebo metr.

Přenosovou soustavou se rozumí systém, skrze něj peníze mění majitele. Přenosovou soustavou moderních fiat měn je účetnictví. Fyzické předání hotovosti pouze symbolizuje transakci, která by se měla zobrazit v účetnictví. Hotovost je v zásadě token. Samotné držení hotovosti a fyzická možnost ji předat ještě neznamená, že je takový držitel skutečně oprávněn hodnotou disponovat.

Institucemi se rozumí všechny subjekty, které regulují měnu nebo jsou nezbytné pro její udržování a fungování. V případě kreditních fiat měn se jedná o komerční banky, centrální banky a mezinárodní banky (do určité míry o zákonodárné sbory, které se podílí na stanovení pravidel).

Kolaterálem se rozumí podklad měny. Jde o hodnotné aktivum, které lze vždy získat za peníze, a to v konkrétním mimotržním kurzu (oficiálním kurzu). Pro existenci kolaterálu postačuje, pokud alespoň některé subjekty mohou tuto možnost využít. Dnešní fiat měna (od rozpadu bretonwoodského systému) žádný kolaterál nemá.

Vznikem se rozumí způsob, jakým nové jednotky peněz vstupují do ekonomiky. V případě kreditní fiat měny je emise téměř výhradně doprovázena vznikem nového dluhu.³ Německý ekonom Thomas Mayer hovoří o tzv. pasivní měně (viz podkapitola 3.1). Měna se řídí podvojným účetnictvím, které neumožňuje vytvořit hodnotu proti ničemu.

Růstu pasiv (vkladů) musí odpovídat růst aktiv (pohledávek za klienty). Expanzí účetní rozvahy roste počet závazků. S růstem peněžní zásoby tedy roste celkové nominální zadlužení. Dlužníkem je buď banka i příjemce úvěru, nebo sama banka, pokud z nově emitovaných peněz kupuje například dluhopis nebo budovu. Jak popisuje Sigurjónsson: „*Povšimněte si, že banka může vytvořit peníze také tím způsobem, že koupí aktivum jako například vládní dluhopis, majetek nebo budovu. Stejně jako v případě půjčky je získaný majetek zaznamenán jako aktivum v rozvaze banky a proti tomu banka zvýší prodejčův vklad o stejnou částku, což se zaznamená jako pasivum*“ (Sigurjónsson, 2015, s. 22).

Zánikem se rozumí způsob, jakým měnové jednotky opouští ekonomiku. Jelikož jsou peníze v kreditní měně emitované proti dluhu, pak spolu se splácením takového dluhu (úvěru, dluhopisu atp.) mizí, jsou účetně likvidovány a dochází ke smrštění účetní rozvahy banky. Jednotlivé jednotky peněz jsou tak dočasné.⁴ Slovy Sigurjónssona: „*K zániku peněz dochází, když banka přijme vklad jako splátku dluhu nebo když banka prodá aktivum a přijme vklad jako platbu. Cestou banálního podvojného účetnictví je na pasivním vkladovém účtu připsáno na má dáti a zároveň na aktivním účtu (například úvěrovém) je připsáno na dal. Obě strany rozvahy jsou tak sníženy*“ (Sigurjónsson, 2015, s. 22).

3. Alternativní měnové koncepty

3.1 Vollgeld

Tzv. vollgeld je měnový koncept navržený Thomasem Mayerem,⁵ bývalým hlavním ekonomem Deutsche Bank. Jedná se o typ tzv. aktivních pe-

³ Krejčí (1998) argumentuje, že nové peníze lze vytvořit bezdlužnou cestou, když centrální banka provádí operace na volném trhu. To je z hlediska jedné ekonomiky pravda, v globálním kontextu je ale z oběhu stažena jiná měna, která už většinou sama byla emitována proti účetnímu vytvoření dluhu. V některých státech lze rovněž razit mince proti zisku, jejich podíl na nabídce peněz je však marginální.

⁴ U hotovosti je situace o něco složitější, ale podrobná účetní analýza nemá význam pro splnění cíle této práce.

⁵ S odkazy na Chicagský plán předpokládající 100% zlaté krytí peněz (Fisher, 2007) a práci německého centrálního bankéře Rolfha Gochta (Gocht, 1975).

něž. Současnou dominantní měnu (kreditní fiat měnu) Mayer nazývá pasivními penězi. Pasivní peníze vznikají jako dluh buď soukromou kreditní expanzí státem licencovaných bank, nebo jako zákonné platidlo vytvořené centrální bankou z něčeho podobným způsobem, jako firma emituje akcie. Aktivní peníze na rozdíl od pasivních nevznikly proti dluhu, ale jako reprezentant hodnoty.⁶ Tato hodnota představuje v případě tzv. komoditních aktivních peněz certifikát opravňující k dispozici s deponovanou komoditou. V případě virtuálních aktivních peněz (což je vollgeld) představuje taková měna pouze nepodložený token, jehož emise je výsledkem sociální konvence (Mayer, 2014b). Emise je ospravedlněna očekávaným zvýšením reálné produkce. Podobně ostatně funguje úvěrová expanze; pouze s tím rozdílem, že emise vollgeldu nedoprovází zvýšení zadlužení. V případě, že emitent (nezávislá centrální banka) neodhadne skutečný růst, může dojít k inflaci, která představuje schumpeterovskou kreativní destrukci peněz (resp. jejich hodnoty).

V systému vollgeldu připadá zisk z emise peněz státu,⁷ případně je nová emise rovnoměrně rozdělena mezi občany.⁸ Komerční banky by ztratily možnost emise nových žirových peněz,⁹ podobně jako v minulosti ztratily právo tisku bankovek. Sloužily by pro příště pouze jako zprostředkovatel mezi spořiteli a investory. To ostatně předpokládá i teorie, byť například již Paul Samuelson ve své učebnici uznává, že komerční banky mimo jiné vytvářejí nové peníze (Samuelson a Nordhaus, 2010). Fiduciární dluhová emise komerčních bank by ztratila speciální postavení, přestala by být nerozpoznatelná od primární emise (vollgeldu) a dostala by se v zásadě na úroveň soukromé směnky.

Podstata vollgeldu je konsensuální, stejně jako

podstata kreditní fiat měny. Monetární autoritou již však není bankovní soustava jako celek, ale pouze ECB. Nosičem je stále hotovost, a kromě ní speciální účty, na nichž jsou spravovány peníze emitované ECB (nikoli již všechny bankovní účty). Monetární jednotkou je stále euro; koncept vollgeldu nemá za cíl nahradit společnou evropskou měnu měnou novou, ale pouze diametrálně změnit pravidla jejího fungování. Přenosovou soustavu stále představuje účetnictví. Institucemi přestávají být komerční banky a jsou jimi nadále pouze ECB a soustava centrálních bank. Vznik peněz již není vyvážen vytvořením dluhu, ale je čistě diskrečním rozhodnutím ECB, která tiskne nové peníze proti ničemu (resp. účetně patrně proti zisku). V systému vollgeldu peníze nezanikají.

3.2 Island

Teoretický koncept vollgeldu nachází v současnosti svou realizaci v prostředí islandské ekonomiky. Island byl jednou ze zemí těžce postižených finanční krizí. Mezi důsledky kolapsu finančního sektoru patřila i pomoc od Mezinárodního měnového fondu a sepsání nové ústavy. Premiér ostrovní republiky Sigmundur David Sigmundsson pověřil člena parlamentu a předsedu Komise pro ekonomické vztahy a obchod Frostiho Sigurjónsóna sepsáním zprávy analyzující potřebu měnové reformy. Sigurjónsson uvádí, že „v důsledku finanční krize z roku 2008 vložili finanční regulátoři a centrální banky po celém světě úsilí do snahy po vybudování větší stability finančního systému, zvýšení kapitálu bank a zlepšení požadavků na likviditu. Vyžadovali po bankách vytvoření rezolučních plánů a trvali na tom, že obchodování s deriváty musí procházet skrze centrální clearingová středis-

⁶ Podobně argumentují ve svých návrzích vědecké články zmíněného Fishera (Fisher, 2007) a Beneše a Kumhofa (Beneš a Kumhof, 2012).

⁷ Což je v kontrastu k současné praxi, kdy státy platí ročně miliardy na úrocích za to, že mohou používat soukromé bankovní peníze. V roce 2012 17 států eurozóny takto vydalo téměř 170 miliard eur (Mayer, 2014b, s. 60).

⁸ Jednalo by se o způsob podobný nepodmíněnému základnímu příjmu. Ten je ovšem fiskální, nikoli monetární, záležitostí.

⁹ Něco podobného navrhuje také například hlavní ekonomický komentátor deníku Financial Times Martin Wolf (Wolf, 2014), Irving Fisher (Fisher, 2007) nebo John Cochrane (Cochrane, 2014).

ka... Selhali však v identifikaci základního problému – schopnosti bank vytvářet úvěr, peníze a kupní sílu – a také toho, co nevyhnutelně následuje. Výsledkem je, že reformy, které byly dosud odsouhlaseny, zanechávají svět nebezpečně zranitelný budoucí finanční a hospodářskou nestabilitou“ (Sigurjónsson, 2015, s. 8).

Zpráva nepoužívá termín *vollgeld*, nýbrž „systém suverénních peněz“. Spíše než na Mayera odkazuje na díla *Modernising Money* (Jackson a Dyson, 2012), *Creating New Money* (Robertson a Huber, 2010) a na práci Irvinga Fishera ze 30. let 20. století. Zpráva nepřímě odkazuje na endogenní teorii peněz: „Komerční banky vytváří peníze, když poskytují půjčky, a ničí peníze, když jsou půjčky spláceny. Centrální banka Islandu (CBI) musí poskytovat bankám rezervy (peníze na účtech CBI)¹⁰ podle jejich potřeby, aby neztratila kontrolu nad úrokovými měrami nebo aby dokonce nespustila krizi likvidity mezi bankami. CBI tedy musela vytvářet a poskytovat nové rezervy centrální banky, aby se přizpůsobila bankám, které rozšířily nabídku peněz mezi lety 1994 a 2008 na devatenáctinásobek“¹¹ (Sigurjónsson, 2015, s. 11).

Island má nově bránit vzniku soukromých peněz nerozlišitelných od primární emise. Tím bude zásadně omezena činnost komerčních bank. Komerční bankovníctví se má omezit na uchovávání a zprostředkování suverénních peněz. Klienti bank budou moci volit mezi transakčními a investičními účty. Jedná se o aktivní peněžní systém, proto je třeba rozlišovat, kdo vlastní peníze a kdo pouze pohledávku za bankou.¹² Peníze na transakčním účtu budou vedeny jako depozitum v právním smyslu, banka s nimi nedisponuje, pouze je uchovává a umožňuje klientovi s nimi nakládat (například provádět elektronické platby). Peníze na investičním účtu oproti tomu budou vstupovat do rozvahy banky jako závazek, dluh vůči deponento-

vi. Vložené peníze přejdou do majetku banky. Deponent bude za poskytnutí peněz bance odměněn úrokem, nemůže však peníze převádět na třetí strany, vybírat je z bankomatu atp. Tím investiční účty připomínají termínované vklady. Naopak peníze půjčené bankou investorovi (nebo jinému dlužníkovi) samozřejmě přestanou být aktivem banky a transformují se v pohledávku. Investiční účty, na rozdíl od transakčních, budou spojeny s rizikem.

Všechny peníze vlastněné i spravované komerční bankou budou vedeny v rozvaze centrální banky na třech různých účtech – jeden je operační a představuje vlastní peníze banky, druhý investiční a třetí je nazvaný účet zákaznických fondů. Na něm budou vedeny peníze, jež banka spravuje na transakčních účtech klientů. Platba z jednoho transakčního účtu na druhý tedy proběhne zároveň na účtech zákaznických fondů u centrální banky. Elektronické peníze dostanou v zásadě formu dnešních rezerv centrální banky, resp. likvidity. Tedy elektronických peněz centrální banky, které dnes nevstupují do oběhu a slouží pouze pro mezi-bankovní styk.

Výhradní pravomoc na vytváření nových peněz bude mít centrální banka. Island navrhuje, aby CBI evidovala v účetnictví tisk bankovek proti zisku, nikoli jako závazek. Argumentují tím, že CBI není povinna měnit peníze za podkladové aktivum, jako například v minulosti zlato, a že peníze nenesou úrok. Stejně jako v systému *vollgeldu* má mít CBI výhradní pravomoc na vytváření jak hotovosti, tak i elektronických peněz.

Cílem reformy není pouze převést pravomoc tvorby peněz z komerčních bank na stát, ale také oddělit od sebe samotnou moc vytvářet peníze a moc rozhodovat o tom, jak se využijí. V dnešním systému komerční banky prakticky rozhodují o množství peněz v ekonomice (alespoň podle is-

¹⁰ Zpráva nerozlišuje mezi termíny *rezervy* a *likvidita*.

¹¹ Endogenní peněz a úvěrová emise nejsou nutně totéž. I čistě exogenní peníze mohou být neúvěrové. Naopak mohou existovat endogenní peníze, které nejsou emitovány proti dluhu, ale například ve formě poukázky na vytvořenou produkci.

¹² V dnešním pasivním systému obě věci splývají.

→ landského chápání endogenní teorie peněz) a zároveň o tom, jak budou využity. Po reformě by množství peněz měla přímo určovat nezávislá komise při centrální bance a o jejich využití vláda s potvrzením parlamentu. Nové peníze budou připsány na transakční účet vlády. Vláda připraví plán využití peněz, který musí schválit parlament podobně jako státní rozpočet. Tuto demokratickou kontrolu přehlíží kritici návrhu jako například Patric Barron z Misesova institutu (Barron, 2015). Jejich obava z toho, že se jednotlivé, dle ústavy nezávislé, složky moci budou ovlivňovat a spolupůsobit, je relevantní, ale směřuje spíše proti účelnosti státu jako takového než vůči logice suverénních peněz.

Mezi očekávané způsoby využití nových peněz patří: zvýšení vládních výdajů, snížení daní, snížení veřejného zadlužení, přímá distribuce mezi občany a v neposlední řadě půjčka bankám, aby mohly půjčovat podnikatelům.

Oproti Mayerovu návrhu vollgeldu má islandský systém suverénních peněz umožňovat centrální bance i zničení peněz jejich stažením z oběhu cestou prodeje finančních aktiv, jež vlastní. Není zcela jasné, jak má centrální banka provádět kurzovou politiku nebo jak se má nakládat se stínovým bankovníctvím. Zpráva výslovně stanoví, že návrh nebrání koexistenci alternativní platební systémů a komunitních měn. Vzhledem k tomu, že islandský premiér odstoupil z funkce v důsledku skandálu Panama Papers, je celý projekt v ohrožení.

3.3 Hard-euro

Hard-euro je alternativní měnový koncept navržený německým ekonomem Ulrichem van Suntumem (Suntum, 2013). Je jedním z navrhovaných řešení evropských dluhových problémů. Klíčovou myšlenkou je koexistence měn specializovaných na plnění určitých funkcí.

Hard-euro je účetní jednotkou, nemá mince a bankovky. Denominuje hodnotu smluvních závazků. Tím je zajištěna jistota v právních vztazích a jsou chráněny úspory. Hard-euro je odolné vůči

inflaci, která se nadále může objevovat u normálního eura (v této podkapitole pro přehlednost označovaného jako „soft-euro“) v důsledku přehnané emise. Soft-euro slouží jako prostředek směny, umožňuje běžný platební styk. Směnný kurz mezi hard-eurem a soft-eurem je nalézán jednak na trhu, vedle toho je ale jeho prahová hodnota stanovena ECB při emisi a zpětném odkupu za soft-euro. Změna kurzu obou provázaných měn by měla přesně reflektovat inflaci v soft-euru.

Toto rozdělení jedné měny na dva funkční instrumenty odstraňuje konflikt mezi zájmy věřitelů a dlužníků. Teoreticky umožňuje inflační řešení dluhových problémů, aniž by tím byly ochuzeni věřitelé. Střadatelé v „severních“ zemích EU (ale koneckonců nejenom tam) mohou spořit ve stabilním hard-euru, zatímco „jižní“ státy mohou zvýšit svou konkurenceschopnost inflační cestou. Inflace teoreticky tlumí reálné zadlužení a kurzový efekt by měl napomoci vývozu a cestovnímu ruchu.

Van Suntum uvažuje tak, že hard-euro by nebylo společné pro celou EU (resp. eurozónu), ale jednotlivé země by vytvořily vlastní národní stabilní paralelní měny. Koncept má ideálně vyhovovat silným věřitelským členským státům, jako je Německo. Zemím, jako je Řecko, by přijetí vlastní paralelní měny doporučil pouze v případě, že by dluhové kontrakty nebyly v této hard-měně denominovány, protože jinak by nešlo využít inflace k snížení zadlužení.

Kromě toho by efektem zavedení stabilního hard-eura bylo zvýšení oběžné rychlosti soft-eura, protože nikdo nechce podle Greshamova zákona držet úspory v měně, která rychle ztrácí na hodnotě. Zvýšení oběžné rychlosti může podle kvantitativní rovnice směny vést vedle posílení inflačního trendu i k přiblížení agregátní poptávky svému potenciálu. Jakýkoli pokus o řešení ekonomických problémů emisí nových peněz by byl nepochybně politicky průchodnější v systému, kde se střadatelé mohou pojistit používáním druhé měny, jejíž kurz efektivně právě inflaci vyrovnává.

Prakticky by zavedení hard-eura probíhalo následovně: „(Německá) Bundesbanka nabídne nový

druh rezervního média zvaného hard-euro (H€), které mohou nakupovat komerční banky a pojišťovny usazené v Německu v počátečním kurzu 1 € za 1 H€. Bundesbanka garantuje, že kdykoli zpětně odkoupí H€ za cenu nejméně 1 € plus hodnotu inflace měřené podle CPI, ke které došlo od data emise konkrétní tranše H€“ (Suntum, 2013, s. 6).

V takovém případě by byla podstata stále konsensuální. Monetární autorita by ovšem neexistovala, protože by nedocházelo k emisi peněz. Peníze by nevznikaly ani nezanikaly. Nosičem jsou smlouvy, teoreticky i bankovní účty, které jsou na základě rozhodnutí smluvních stran v hard-euru vedeny. Převodovou soustavou je soft-euro. Částka

Již řadu let se svět a zejména Evropská unie potýká s obtížně řešitelnou dluhovou krizí. Ačkoli většina odborníků stále spatřuje příčinu krize v nezodpovědnosti vlád nebo bankéřů, část ekonomů označuje za jádro problému samotné nastavení měny. Kritizují typ peněz, který používáme, tedy fiat měnu podloženou dluhem. Zajímavý projev sílící skepse vůči kreditním penězům představují konkrétní pokusy nových měn, se kterými experimentují některé vlády i nezávislá veřejnost.

Podstata měny hard-euro je konsensuální. Monetární autoritou je národní centrální banka. Nosičem jsou pouze bankovní účty, hotovost neexistuje. Měnovou jednotkou je hard-euro dělené na 100 hard-centů. Transakční soustavou je účetnictví, institucemi komerční banky a národní centrální banka. Kolaterálem je soft-euro. Jednotky hard-eura vznikají výměnou za rezervy a aktiva denominovaná v soft-euru u centrální banky. Zanikají výměnou za soft-euro u centrální banky. Soft-euro existující vedle hard-eura má stejné parametry jako dnešní euro.

Van Suntumův návrh v důsledku směřuje k rozdělení a rozpadu eurozóny, což sám považuje za nevyhnutelné. Hard-euro má představovat pouze epizodu, která takový rozpad učiní bezbolestnějším a méně nákladným. Teoreticky lze vzít stejný návrh a učinit z něj paralelní měnu pro eurozónu jako celek. Hard-euro ani nemusí být vyjádřené v jednotkách a může sloužit prostě jen jako denominátor hodnoty smluv. Dosáhne se tím velmi podobného stabilizačního efektu, a přitom nedojde k odpojení různých „pod-eurozón“, neboť hard-euro nebude moci existovat bez podkladového soft-eura.

v hard-euru spolu s kurzem určuje, kolik jednotek soft-eura se má přesunout. Institucí je Eurostat, který eviduje inflaci a tak závazně určuje kurz hard-eura.

Tento typ hard-eura připomíná návrh Dirka Meyera, který doporučoval vytvoření cenných papírů indexovaných podle inflace (Meyer, 2012). Van Suntum upřednostňuje svůj koncept hard-eura, které je penězi, a proto je pružnější. Peníze jsou likvidní, cenné papíry nikoli. Do určité míry, ovšem se spíše vnitrostátním akcentem, by takové hard-euro připomínalo také situaci, kdy existovalo ECU, čistě jako účetní jednotka bez hotovostního vyjádření.

3.4 Bitcoin

Přestože je bitcoin relativně nový fenomén a vzhledem k počtu uživatelů v řádu jednotek milionů a tržní kapitalizaci kolem 10 miliard USD i relativně okrajový, věnuje se mu značná pozornost, a to i na institucionální úrovni.

ECB definuje bitcoin jako „virtuální měnové schéma založené na peer-to-peer síti. Nemá centrální autoritu schopnou kontrolovat nabídku peněz,



→ ani centrální clearingové středisko, ani finanční instituce, které by byly zapojené v transakcích, protože samotní uživatelé vykonávají všechny tyto úkoly“ (ECB, 2012, s. 7).

Evropská bankovní agentura (EBA) definuje virtuální měny (včetně bitcoinu) jako „digitální reprezentaci hodnoty, která není emitována ani centrální bankou, ani veřejnou autoritou, ani není nutně napojena na fiat měnu, nýbrž je užívána fyzickými a právníky osobami jako prostředek směny a může být převáděna, skladována a obchodována v elektronické formě. Lze si představit, že centrální banka nebo veřejná autorita zaštití schéma virtuální měny. V takovém případě by ale šlo namítnout, že už se nejedná o virtuální měnu, ale fiat měnu“ (EBA, 2014).

Světové ekonomické fórum (WEF) definuje kryptoměny jako „decentralizované síť využívající společnou sadu protokolů, které rozdělují úkol mezi množství individuálních uzlů, spíše než aby je vykonávalo nějaké centrum“, a konkrétněji jako „decentralizované platební systémy umožňující uživatelům převádět mezi sebou hodnotu, typicky v procesu zajištěném šifrováním“ (WEF, 2015, s. 46).

Fungování i ekonomickým přesahům bitcoinu se kromě institucionálních subjektů věnuje již i odborná literatura, například Antonopoulos (2014), Franco (2014), Swan (2015) nebo nedávno v češtině Stroukal a Skalický (2015).

Podstatou bitcoinu je počítačový protokol, což vede ke značné rigiditě ohledně možností změn jeho fungování. O tom svědčí i probíhající spor bitcoinové komunity ve věci tzv. velikosti bloku.¹³ Bitcoinový protokol je open-source (otevřený, volně kopírovatelný kód), kdokoli tak může přijít s vlastní verzí a nabídnout ji k užívání ostatním. Hlasování probíhá „nohama“, v tom smyslu, že je na každém jedinci, jakou verzi softwaru bude používat. Jednotlivé verze nemusí být navzájem kom-

patibilní, takže existuje možnost, že se bitcoin rozdělí na dvě nezávislé měny.

Bitcoin postrádá monetární autoritu, neumožňuje diskreční rozhodování o tvorbě peněz. Nabídka peněz je pevně daná matematickými pravidly zanesenými do protokolu. Jelikož neexistuje vydavatel peněz, tak tyto peníze nemohou představovat pohledávku za vydavatelem. Bitcoin proto není „elektronickými penězi“, neboť Směrnice o přístupu k činnosti institucí elektronických peněz (2009/110/EC) definuje elektronické peníze jako elektronicky, a to i magneticky, uchovávanou peněžní hodnotu vyjádřenou pohledávkou za vydavatelem, vydanou proti přijetí peněžních prostředků za účelem provádění platebních transakcí.

Bitcoin je měna čistě digitální, nemá hotovost. Nosičem jsou digitální e-peněženky určující stav konta. Obsahem peněženky je soukromý klíč, který umožňuje tomu, kdo ho zná, disponovat s určitým obnosem vedeným v tzv. blockchainu. Blockchain je decentralizovaná účetní kniha (public ledger) obsahující záznam o všech transakcích. Stav blockchainu se aktualizuje zhruba každých 10 minut. Tak dlouho trvá v této síti „vytěžit“ nový blok. Blok v sobě zahrnuje všechny transakce, ke kterým v uplynulém časovém období došlo. Zároveň každý blok obsahuje několik zcela nových bitcoinů (viz dále).

Měnovou jednotkou je 1 bitcoin, který se dělí na 100 000 000 satoshi. Takto široké dělení umožňuje provádět mikrotransakce i v případě, že cena bitcoinu rapidně vzroste.

Přenosovou soustavou je zmíněný blockchain. Blockchain je decentralizovaná síť udržovaná tzv. „těžaři“. Těžaři jsou pro ten účel vyhrazené počítače, které mají staženou společnou kopii blockchainu a provádí šifrování transakcí a hašování bloků, což umožňuje vyřešit problémy, se kterými se setkávaly dřívější pokusy o internetové měny, jako je například tzv. problém dvojího utracení

¹³ Blok představuje nejnovější článek distribuované účetní knihy, blockchainu, a obsahuje především záznam o posledních transakcích. V současnosti lze do jednoho bloku vtěsnat pouze omezené množství transakcí, v praxi pak bitcoinová síť neumožňuje vypořádat více transakcí než 7 za vteřinu. Část uživatelů se kloní k tomu, aby bylo pravidlo upraveno, pro prosazení takové změny by však musela souhlasit velká většina všech uživatelů.

stejných peněz. Za odměnu mají majitelé těžařů šanci získat přístup k nově objeveným (vytěženým) bitcoinům, a to každých 10 minut. Šance roste se silou výpočetní kapacity, kterou těžař sítě poskytuje (tzv. princip „proof-of-work“). Blockchain dopočítává aktuální výše dostupných prostředků na jednotlivých e-peněženkách z informací o tom, na jaké peněžence konkrétní peněžní jednotky vznikly a jaké následovaly transakce na ni a z ní v dalších blocích.

Jedinou institucí v síti bitcoinu jsou právě těžaři, kteří rozhodují o tom, která transakce bude nebo nebude zahrnuta do bloku (jedná se o ochranu sítě proti spamu). Vnější regulace samotného fungování bitcoinu je technicky nemožná, omezuje se tedy na regulování kontaktu kryptoměny s fiat měnou – regulovány jsou například směnárny, které již v mnoha zemích podléhají pravidlům AML, KYC apod.

Bitcoin podobně jako fiat měny nemá žádný kolaterál. Vzniká procesem, který byl v předchozích odstavcích popsán jako „těžba“. Jednotky bitcoinu nikdy nezanikají, ačkoli se může stát, že jejich majitel zapomene svůj soukromý klíč a částky na dotčených peněženkách prakticky trvale zmizí z oběhu.

Bitcoin, a zejména inovativní technologie blockchainu, získávají v posledních měsících až letech značnou pozornost obchodníků, finančních institucí, ale i vlád států. Do start-upů v oblasti bitcoinu bylo od roku 2014 investováno přes miliardu USD¹⁴ (CoinDesk, 2016). Zájem o možnost implementace blockchainu pro potřeby státní správy projevily veřejné instituce například USA (Chavez-Dreyfuss, 2015a), Spojeného království (HM Treasury, 2015), Austrálie (Senate Standing Committees on Economics, 2015) nebo Ukrajiny (Fillner, 2015).

Některé státy už technologii dokonce implementují v konkrétních projektech. Ostrov Man (závislé území Spojeného království) připravil obchodní rejstřík pro BTC firmy na blockchainu (Marckx, 2015). Honduras využil stejnou technolo-

gii pro katastr nemovitostí (Chavez-Dreyfuss, 2015b). Největší technologická burza Nasdaq chce využít blockchain pro obchod s akciemi (Bloomberg, 2015).

3.5 Ekvádor

O Ekvádoru se mluvilo jako o první zemi, která by mohla převést státní měnu na blockchain (Khao-san, 2014; Millet, 2014). Ekvádor od roku 2000 vlastní měnu nemá (kromě „halfvých“ centávů) a jako zákonné platidlo uznává americký dolar. Spekulovalo se, že nová „centralizovaná kryptoměna“ zvýší kontrolu státu nad emisí peněz,¹⁵ podobně jako uvažovaná suverénní měna na Islandu, přičemž blockchain přinese i výhody transparentnosti a technické nemožnosti fiduciární úvěrové emise. Nové peníze v oběhu pak měly umožnit postupné stažení amerického dolaru, jímž by se zaplatil veřejný dluh.

V roce 2015 započaly první fáze zavádění nové digitální měny, účast v systému není pro běžné spotřebitele povinná, pro banky však ano (Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, 2015). O blockchainu se však výslovně nemluví. Měna tak bude po jejím plném uvedení do provozu patrně podobná spíše digitálním měnám, jako je soukromá M-Pesa provozovaná Vodafone (Vodafone, 2015), a stejně jako ona nebude vyžadovat připojení k internetu, ale pouze k mobilní síti. Oficiální místa navíc popírají, že má měna sloužit k dedolarizaci ekonomiky, naopak má systém dolaru doplnit a posílit. Jednotka je ostatně denominovaná v dolaru a má být směnitelná za papírový dolar (Embajada de Ecuador en Washington, DC, 2016; Banco Central del Ecuador, 2016). Jedním dechem však Diego Martinez, vyslanec prezidenta republiky při Radě pro regulaci a monetární a fiskální politiky, uvádí, že nová měna umožní stáhnout z oběhu hotovost, aby se neničila a nebylo nutné vynakládat náklady na výměnu bankovek →

¹⁴ Přitom tržní kapitalizace samotné kryptoměny činila 22. října 2016 10,2 miliardy USD (viz <http://coinmarketcap.com>).

¹⁵ Na rozdíl od samotného bitcoinu, kde nad emisí nemá kontrolu nikdo, protože se řídí počítačovým protokolem.

(Rosenfeld, 2015). Taková argumentace je zjevně ekonomicky absurdní.

Centrální banka Ekvádoru na svém webu tvrdí, že navrhovaný platební systém nemá za cíl proplácení účtů státu, že jím nemají být vyplaceni vládní zaměstnanci a že nepovede k úniku kapitálu (Vinueza a Rivera, 2014). Larry White, profesor ekonomie na George Mason University, tvrdí, že v takovém případě by zavádění nové měny nedávalo smysl: „Projekt má stěžejní význam než jako fiskální manévr, který dláždí cestu k oficiální dedolarizaci“ (White, 2014). O tom, že se centrální banka Ekvádoru snaží získat kontrolu nad veškerou měnou v ekonomice, svědčí i fakt, že došlo k zákazům konkurenčních elektronických měn, což se vztahuje na bitcoin, ale také například na zmíněnou M-Pesu (Marty, 2014). Z perspektivy EU může být projekt jakýmsi ověřením konceptu. Pokud skutečně „dinero electrónico“ doplní dolar a umožní splatit zahraniční dluhy, pak v tom některé země EU, typicky Řecko, mohou vidět inspiraci.

3.6 Řecko

Bývalý řecký ministr financí Yanis Varoufakis byl podle vlastních slov v lednu 2015 pověřen, aby prozkoumal možnosti zavedení paralelní měny v Řecku. Paralelní měna měla zabránit gresitu: „Vždy jsem byl zcela proti rozložení eura, protože nemůžeme nikdy vědět, jaké temné síly by to mohlo v Evropě uvolnit ze řetězu“ (Evans-Pritchard, 2015). Návrhů různých paralelních měn se sešlo takové množství, že je tato práce nemůže všechny pojmenovat. Například Ludwig Schuster systematizuje celé desítky různých návrhů paralelních měn pro Řecko (Schuster, 2012).

Mezi ty, kteří tvrdí, že Řecko může částečně získat zpět svou monetární suverenitu, aniž by opustilo eurozónu, a sice vytvořením paralelní měny, patří i již zmiňovaný Thomas Mayer (Mayer, 2015). Navrhuje financovat vládní výdaje speciálním vládním dluhem, který by fungoval jako prostřed-

dek směny. Pohledávky by byly placeny přímo tímto prostředkem, namísto běžné praxe, kdy stát vydává dluhopisy a prodává je za euro. Navrhuje také měkčí variantu, kdy by vláda dále vyplácela například důchody v euru; v novém měnovém prostředí by ale vyplácela k důchodu bonusy, s cílem zvýšení koupěschopnosti. Likviditu prostředku by zajistilo zvýšení minimální mzdy s tím, že zvýšenou částku by zaměstnavatelé mohli vyplácet právě v nové kvaziměně. Tato kvaziměna by mohla být přijímána i při platbě daní.

Mayer uznává, že monetární řešení nemůže substituovat potřebnou modernizaci řecké ekonomiky, mohlo by však ulevit od dopadu úsporných opatření a podpořit agregátní poptávku, zatímco reformy na nabídkové straně budou pokračovat.

Druhá možnost je denominovat další řecké dluhy v „geuru“, které by mělo původně kurz 1:1 vůči euru, ale mělo by volně plovoucí kurz. Geuro by systémem dodalo likviditu, přitom by zbylo dost eur na splácení dluhů. Zároveň by propad kurzu geura podpořil řecké exporty a cestovní ruch. Důvěru v geuro může dodat jejich podložení vládními aktivy spravovanými speciálním fondem.

John Cochrane navrhuje, aby řecká vláda emitovala bezúročné dluhopisy, v podstatě vládní směnky, slibující eurové plnění k budoucímu datu. Byly by vydávány jako cenné papíry nebo v elektronické formě, a to cestou veřejných výdajů na platy, důchody a sociální transfery. Zároveň by mohly být využity k rekapitalizaci bank (Cochrane, 2015). Podobné řešení využila k řešení své dluhové krize Kalifornie (Yee, 2009).

Rob Parentau (Parentau, 2013) navrhoval problémovým zemím na okraji eurozóny emitovat tzv. „poukázky na budoucí příjmy rozpočtu“ (fiscal revenue anticipation notes),¹⁶ kterými by vlády proplácely veřejné zaměstnance, dodavatele a příjemce sociálních transferových plateb. Poukázky by nesly nulový úrok, jejich jistina by nebyla splácena, byly by volně převoditelné a denominované v eurech. Vláda by byla povinná přijímat je pro

¹⁶ V USA se užívá termín TAN (tax anticipation note).

Tabulka č. 1 » Charakteristiky měn

Měna	Kreditní fiat měna, euro	Vollgeld, islandská koruna	Hard-euro	Bitcoin	TCC
Podstata	Konsensuální	Konsensuální	Konsensuální	Protokol	Konsensuální
Monetární autorita	Bankovní soustava	Centrální banka	Národní centrální banka	Není	Vláda
Nosič	Hotovost, bankovní účty	Hotovost, speciální účty evidované u centrální banky	Bankovní účty	e-peněženky	Certifikáty (cenné papíry)
Měnová jednotka	Euro, dělené na 100 centů	Islandská koruna, dělená na 100 aurar (jednotné číslo eyrir)	Hard-euro, dělené na 100 hard-centů	Bitcoin, dělený na 100 000 000 satoshi	Euro
Přenosová soustava	Účetnictví	Účetnictví	Účetnictví, do jisté míry zprostředkované přes euro	Blockchain	Fyzické předání
Instituce	Komerční banky, centrální banky, mezinárodní banky	Centrální banka, vláda, parlament (částečně komerční banky)	Centrální banka, komerční banky (popř. Eurostat, který měří inflaci)	„Těžaři“	Vláda
Kolaterál	Není	Není (resp. velmi volně aktiva centrální banky)	Euro	Není	Není (resp. platba daní)
Vznik	Proti vytvoření dluhu	Diskreční rozhodnutí centrální banky → převod na vládu	Finanční instituce je nakoupí u centrální banky za rezervy nebo cenné papíry denominované v euro	„Těžba“	Diskreční rozhodnutí vlády → převod na firmy a občany
Zánik	Splacením dluhu	Buď vůbec, nebo stažením centrální bankou	Výměnou za odpovídající sumu eur u centrální banky	Není	Platba daní

Pramen: vlastní zpracování



→ platbu daní. Zde nelze hovořit o tom, že by tyto pokázky měly kolaterál, protože stejnou povinnost mají vlády i ve vztahu k euru jako zákonnému platidlu. Parentau předpokládá, že by oběh těchto pokázek uvolnil euro, které by mohlo být využito ke splacení zahraničního dluhu a k financování importu. Myšlenka opět artikuluje Greshamův zákon, který předpokládá, že „horší“ měny se budou chtít ekonomičtí agenti zbavovat přednostně a bude se tak specializovat na plnění funkce prostředku směny.

Sám Varoufakis ještě předtím, než se stal ministrem financí,¹⁷ přišel s návrhem vytvoření paralelní vládní měny opět „podložené“ budoucími výběry daní a denominované v euru (Varoufakis, 2014). Zajímavostí bylo, že měla být na blockchainu, z důvodu transparentnosti a programovatelnosti.¹⁸ Blockchainový protokol by dokázal elegantně zabránit tomu, aby byly peníze likvidovány daňovou platbou ještě před zamýšlenou splatností. Tato měna by byla vládou prodávána na trhu, nikoli jako dluhový cenný papír, ale jako poukázka na daňovou slevu. Daňová sleva by činila 150 % nominální hodnoty.

Bossone a Cattaneo navrhuji emitovat „daňové úvěrové certifikáty“ (tax credit certificates – TCC) a rozdávat je zdarma pracovníkům a podnikům (Bossone a Cattaneo, 2015). Návrh je podobný Varoufakisovu s těmi rozdíly, že chybí blockchain a distribuce je zdarma. Jelikož se jedná o certifikát, tak by k převodu hodnoty docházelo předáním (hodnotu prokazuje právě držení certifikátu). Autoři předpokládají, že by o TCC projevíli zájem investoři, kteří by v nich viděli bezpečný nástroj, v porovnání s dluhopisy. Jednalo by se vlastně o investiční pobídku s tím, že by za ni investoři museli předem částečně zaplatit, a to nikoli vládě, ale domácnostem a firmám, které TCC od vlády obdržely.

Společné pro všechny zmíněné návrhy je to, že se jedná o paralelní měny emitované vládou. Jejich cílem je zabránit platební neschopnosti Řecka, odchodu Řecka z eurozóny a dopadům, které by to mělo na důvěru ve finanční trhy a na občany. Varoufakis kromě toho také navrhoval použití dluhopisů, jejichž výnos by byl odložen a představoval by určité procento z HDP,¹⁹ jakož i další neměnová řešení, která se částečně překrývají s cíli vznikající bankovní unie a unie kapitálových trhů (Varoufakis, 2015).

4. Závěr

V článku bylo představeno několik alternativních měnových pojetí a jednotlivé měny byly definovány z hlediska klíčových charakteristik jejich nastavení, ve kterých se mohou odlišovat od kreditní fiat měny, tedy eura. Shrnutí těchto rozdílů mezi vybranými měnami je uvedeno v tabulce č. 1.

Kromě bitcoinu a měn odvozených z něj mají všechny navržené koncepty konsensuální podstatu, nepřidávají tedy jiná omezení než lidská pravidla. Bitcoin je navíc omezován obtížně změnítelem počítačovým protokolem a některá pravidla jeho fungování je tedy třeba brát více jako fakt než jako otázku k diskusi.

Všechny zkoumané alternativní měnové návrhy berou pravomoc emise (i bezhotovostních) peněz komerčním bankám. Posilují buď pravomoci centrální banky (vollgeld, dinero electrónico) nebo převádí monetární pravomoc na národní centrální banky (hard-euro) či vlády (TCC), popřípadě ji upírají úplně všem (bitcoin). Právě tento bod se jeví jako klíčový pro navrhované reformy existující monetárního systému, všichni autoři se shodují, že se komerční úvěrová emise vymkla kontrole.

Návrhy jsou konkrétnější v určení toho, co jsou peníze a jaký mají nosič. Primární emise je zřetel-

¹⁷ Varoufakis má zkušenosti s nastavováním měn jako makroekonom videoherních ekonomik pro Valve, jednu z největších firem v oboru (Varoufakis, 2012).

¹⁸ Projekty jako Ethereum (samostatná měna) nebo Coinprism (nadstavba bitcoinu) umožňují programovat jednotlivé jednotky měny pro určité chování.

¹⁹ Tuto myšlenku představili Shiller a Kamstra pod názvem „trills“ (Shiller a Kamstra, 2009).

ně vymezena a fiduciární (dluhová) emise je buď rozlišitelná (hard-euro, bitcoin), zcela zakázaná (islandská koruna), nebo z podstaty nesmyslná (TCC). Tento bod rozšiřuje poslední a směřuje k jasnějšímu pojetí měny do budoucna.

Nové měny mají buď vlastní měnovou jednotku (bitcoin, dinero electrónico), nebo jsou denominované v euru (TCC, vollgeld).

Přenosová soustava je většinou stále účetnictví, byť u některých konceptů fakticky nebo i právně dochází k převodu jiným způsobem (zápisem do blockchainu nebo předáním cenného papíru).

Ve všech případech slábne institucionální pozice komerčních bank, byť v případě islandské koruny a hard-eura se s nimi počítá jako s partnerem při distribuci nových peněz do ekonomiky a pro správu účtů klientů. Mezi nové instituce jsou v některých případech zahrnuty vlády (TCC, islandská koruna). Bitcoin je v tomto nejdemokratičtější, neboť je v něm institucí kdokoli, kdo síti poskytuje svou výpočetní kapacitu (podílí se na „těžbě“).

Většina měn není podložena jiným aktivem, výjimkou jsou hard-eura podložená eurem a částečně některé návrhy pro Řecko, které dodávají měně důvěryhodnost slibem přijmout v nich daňovou platbu (což je ovšem definičním znakem zákonného platidla, takže to jako přidanou hodnotu lze chápat jenom u měny paralelní, kde to nemusí být samozřejmé). Návrh geura počítá i s myšlenkou, že by nová paralelní měna byla podložena vládními aktivy, něco podobného bylo zmiňováno i v případě ekvádorského dinera elektronického.

Největší rozdílnosti souvisí se vznikem nových peněz. Některé měny vznikají jako aktivum, jako reprezentant nové hodnoty (vollgeld, bitcoin), jiné představují závazek (TCC, většina dalších návrhů pro Řecko). Kromě hard-eura, kde musí participovat finanční instituce, které nakupují nové peníze od centrální banky, jsou však všechny koncepty zřetelně exogenní. Emitent (ať už je jím vláda, nebo centrální banka) dokáže plně kontrolovat peněžní zásobu v dané měně.

Ve zkoumaných měnách peníze nezanikají (vollgeld, bitcoin), nebo zanikají výměnou za kolaterál (hard-euro, omezeně islandská koruna), případně platbou daní po splatnosti (některé návrhy pro Řecko, například TCC).

Článek neprovádí pouze komparativní analýzu významných současných měnových alternativ nebo jejich konceptů. Zasazuje je do kontextu problémů, které se autoři těchto měn pokoušejí řešit. Jedná se o společné problémy, které jsou přinejmenším částečně zapříčiněny nebo posilovány tím, jak je nastaveno euro jako měna. Jako klíčový problém byla identifikována nejasná nebo spíše neexistující definice toho, co jsou peníze (eura), a z toho vyplývající nerozlišitelnost primární emise od úvěrové fiduciární emise prováděné komerčními bankami. Vzhledem k rozvolnění právní definice eura je možné uvažovat o jeho typové přeměně směrem k některé z diskutovaných měn nebo ke kombinaci více z nich.

LITERATURA A PRAMENY

1. ANTONOPOULOS, A. M. (2014): *Mastering Bitcoin. Unlocking Digital Cryptocurrencies*. Sebastopol: O'Reilly Media
2. BANCO CENTRAL DEL ECUADOR (2016): *Electronic money system*. Dostupné z: <https://www.bce.fin.ec/en/index.php/electronic-money-system>
3. BARRON, P. (2015): *A Half-Right Monetary Reform for Iceland*. Mises Institute, 28. 4. 2015. Dostupné z: <https://mises.org/library/half-right-monetary-reform-iceland>
4. BENEŠ, J., KUMHOF, M. (2012): *The Chicago Plan Revisited*. IMF Working Paper, WP/12/202. International Monetary Fund. Dostupné z: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12202.pdf>



5. BLOOMBERG (2015): *Nasdaq Expects to Be First Exchange Using Bitcoin Technology*. Bloomberg, 23. 7. 2015. Dostupné z: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2015-07-23/nasdaq-expects-to-be-first-exchange-to-use-bitcoin-technology>
6. BOSSONE, B., CATTANEO, M. (2015): *A parallel currency for Greece: Part I*. VoxEU — CEPR's Policy Portal, 25. 5. 2015. Dostupné z: <http://voxeu.org/article/parallel-currency-greece-part-i>
7. COCHRANE, J. H. (2015): *Beware of Greeks Bearing Bonds*. The Grumpy Economist, 6. 2. 2015. Dostupné z: <http://johnhcochrane.blogspot.it/2015/02/beware-of-greeks-bearing-bonds.html#more>
8. COCHRANE, J. H. (2014): *Toward a run-free financial system*. Chicago: University of Chicago Booth School of Business
9. COINDESK (2016): *Bitcoin Venture Capital*. Dostupné z: <http://www.coindesk.com/bitcoin-venture-capital/>
10. EBA (2014): *EBA Opinion on 'virtual currencies'*. EBA/Op/2014/08. European Banking Authority, 4. 7. 2014. Dostupné z: <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/657547/EBA-Op-2014-08+Opinion+on+Virtual+Currencies.pdf>
11. ECB (2000): *Domestic payments in Euroland: commercial and central bank money*. European Central Bank. Dostupné z: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2000/html/sp001109_2.en.html
12. ECB (2012): *Virtual currency schemes*. European Central Bank, October 2012. Dostupné z: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/virtualcurrencyschemes201210en.pdf>
13. ECB (2015): *The Euro*. European Central Bank. Dostupné z: <https://www.ecb.europa.eu/euro/html/index.en.html>
14. EMBAJADA DE ECUADOR EN WASHINGTON, DC (2016): *10 things to know about Ecuador's electronic payment system*. Dostupné z: <http://eeuu.embajada.gob.ec/10-things-to-know-about-ecuadors-electronic-payment-system-2/>
15. EVANS-PRITCHARD, A. (2015): *Varoufakis reveals cloak and dagger 'Plan B' for Greece, awaits treason charges*. The Telegraph, 26. 7. 2015. Dostupné z: <http://www.telegraph.co.uk/finance/economics/11764018/Varoufakis-reveals-cloak-and-dagger-Plan-B-for-Greece-awaits-treason-charges.html>
16. FILLNER, K. (2015): *Ukrajina by mohla brzy legalizovat bitcoin*. The CoinTelegraph, 2. 9. 2015. Dostupné z: <http://cointelegraph.cz/news/115219/ukrajina-by-mohla-brzy-legalizovat-bitcoin>
17. FISHER, I. (2007): *100%-Money*. Kiel: Gauke
18. FRANCO, P. (2014): *Understanding Bitcoin: Cryptography, Engineering and Economics*. New York: Wiley
19. GOCHT, R. (1975): *Kritische Betrachtungen zur nationalen und internationalen Geldordnung*. Berlin: Duncker & Humblot
20. HM TREASURY (2015): *Digital currencies: call for information*. HM Treasury, 18. 3. 2015. Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/consultations/digital-currencies-call-for-information/digital-currencies-call-for-information>
21. CHAVEZ-DREYFUSS, G. (2015 a): *Exclusive: IBM looking at adopting bitcoin technology for major currencies*. Reuters, 12. 3. 2015. Dostupné z: <http://www.reuters.com/article/2015/03/12/us-bitcoin-ibm-idUSKBN0M82KB20150312>
22. CHAVEZ-DREYFUSS, G. (2015 b): *Honduras to build land title registry using bitcoin technology*. Reuters, 15. 5. 2015. Dostupné z: <http://in.reuters.com/article/2015/05/15/usa-honduras-technology-idINKBN0001V720150515>
23. JACKSON, A., DYSON, B. (2012): *Modernising Money. Why Our Monetary System is Broken and How it Can be Fixed*. London: Positive Money

24. JEDLINSKÝ, J. (2015): Definice měny v evropském právu. In: *Ekonomie a finance – výsledky výzkumu doktorandů. Sborník příspěvků z konference doktorandů na Vysoké škole finanční a správní (2015)*. 1. vydání. Praha: Vysoká škola finanční a správní, ISBN 978-80-7408-128-6
25. JUNTA DE POLÍTICA Y REGULACIÓN MONETARIA Y FINANCIERA (2015): *Reformense las normas para la gestión de dinero electrónico*. Registro Oficial del Ecuador. Dostupné z: <https://www.registr-official.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/2129-suplemento-al-registro-oficial-no-507.html>
26. KHAOSAN, V. (2014): *Ecuador Bans Bitcoin in Favor of Own National Cryptocurrency*. Cryptocoins News, 27. 7. 2014. Dostupné z: <https://www.cryptocoinsnews.com/ecuador-bans-bitcoin-favor-own-national-cryptocurrency/>
27. KREJČÍ, D. (1998): *Teorie endogenních peněz*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky
28. MARCKX, C. (2015): *Isle of Man to Create Cryptocurrency Businesses Register*. Cryptocoins News, 7. 5. 2015. Dostupné z: <https://www.cryptocoinsnews.com/isle-man-create-cryptocurrency-businesses-register/>
29. MARTY, B. (2014): *Top-Down Digital Currency Coming to Ecuador, with Ban on Competition*. PanAm Post, 23. 7. 2014. Dostupné z: <http://panampost.com/belen-marty/2014/07/23/top-down-digital-currency-coming-to-ecuador-with-competition-banned/>
30. MAYER, T. (2014 a): *The (Neo-) Austrian response to the credit money system*. Přednáška na konferenci. Witten
31. MAYER, T. (2014 b): *Vollgeld: Das Geldsystem der Zukunft. Unser Weg aus der Finanzkrise*. Marburg: Tectum
32. MAYER, T. (2015): *A Parallel Currency for Greece*. Brussels: Centre for European Policy Studies
33. MCLEAY, M. et al. (2014): Money creation in the modern economy. *Quarterly Bulletin*, Q1. Bank of England. Dostupné z: <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/quarterlybulletin/2014/qb14q1prereleasemoneycreation.pdf>
34. MEHRLING, P. (2010): *The New Lombard Street: How the Fed Became the Dealer of Last Resort*. Princeton: Princeton University Press
35. MEYER, D. (2012): Das Konzept nationaler Parallelwährungen für die Eurozone. *ifo Schnelldienst*, Vol. 65, No. 16, pp. 19–28
36. MILLET, J. (2014): *Ecuador Plans to Circulate Government-Issued Digital Currency in December*. NEWSBTC. Dostupné z: <http://www.newsbtc.com/2014/08/29/ecuador-plans-circulate-government-issued-digital-currency-december/>
37. PARENTAU, R. (2013): *How to Exit Austerity, Without Exiting the Euro*. New Economic Perspectives, 6. 12. 2013. Dostupné z: <http://neweconomicperspectives.org/2013/12/exit-austerity-without-exiting-euro.html>
38. REVENDA, Z. (2014): Vliv České národní banky na množství peněz v ekonomice. *Acta Oeconomica Pragensia*, roč. 22, č. 5, s. 3–17
39. ROBERTSON, J., HUBER, J. (2010): *Creating New Money. A monetary reform for the information age*. London: New Economics Foundation
40. ROSENFELD, E. (2015): *Ecuador becomes the first country to roll out its own digital cash*. CNBC, 9. 2. 2015. Dostupné z: <http://www.cnbc.com/2015/02/06/ecuador-becomes-the-first-country-to-roll-out-its-own-digital-currency.html>
41. SAMUELSON, P. A., NORDHAUS, W. D. (2010): *Economics*. McGraw-Hill Education



42. SENATE STANDING COMMITTEES ON ECONOMICS (2015): *Digital currency – game changer or bit player*. Parliament of Australia. Dostupné z: http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Economics/Digital_currency/Report
43. SHILLER, R. J., KAMSTRA, M. (2009): *The Case for Trills: Giving the People and Their Pension Funds a Stake in the Wealth of the Nation*. Discussion Paper No. 1717. New Haven: Cowles Foundation for Research in Economics, Yale University
44. SCHUSTER, L. (2012): Paralelwährungen für die Eurozone. Überblick und Versuch einer Systematisierung. In: *Die Paralelwährung: Optionen, Chancen, Risiken*. Berlin: Bundesverband mittelständische Wirtschaft, pp. 6–13
45. SIGURJÓNSSON, F. (2015): *Monetary Reform. A better monetary system for Iceland*. Reykjavík
46. STROUKAL, D., SKALICKÝ, J. (2015): *Bitcoin. Peníze budoucnosti*. Praha: Ludwig von Mises Institut
47. SUNTUM, U. van (2013): *A Parallel Currency Proposal for the Stronger Euro-States*. CAWM Discussion Paper No. 64. Centrum für Angewandte Wirtschaftsforschung Münster
48. SWAN, M. (2015): *Blockchain. Blueprint for a New Economy*. Sebastopol: O'Reilly Media
49. VAROUFAKIS, Y. (2012): *It all began with a strange email*. Valve Economics, 14. 6. 2012. Dostupné z: <http://blogs.valvesoftware.com/economics/it-all-began-with-a-strange-email/>
50. VAROUFAKIS, Y. (2014): *BITCOIN: A flawed currency blueprint with a potentially useful application for the Eurozone*. Yanis Varoufakis, 15. 2. 2014. Dostupné z: <http://yanisvaroufakis.eu/2014/02/15/bitcoin-a-flawed-currency-blueprint-with-a-potentially-useful-application-for-the-eurozone/>
51. VAROUFAKIS, Y. (2015): *Talking to Yanis Varoufakis*. (Harald Schumann on the trail – the complete interview.) 16. 3. 2015. Dostupné z: <https://www.youtube.com/watch?v=qNItYoJhgmK&feature=youtu.be>
52. VINUEZA, D. M., RIVERA, P. (2014): *Vyjádření k článku „Bitcoin-Like Money Is Ecuador's Latest Dollar-Saving Plan“*. Dopis agentury Bloomberg. Quito
53. VODAFONE (2015): *What is M-Pesa?* Dostupné z: http://www.vodafone.com/content/index/about/about-us/money_transfer.html
54. WEF (2015): *The Future of Financial Services. How disruptive innovations are reshaping the way financial services are structured, provisioned and consumed*. World Economic Forum, June 2015. Dostupné z: http://www3.weforum.org/docs/WEF_The_future_of_financial_services.pdf
55. WHITE, L. (2014): *Defending dollarization in Ecuador*. Alt-M, 4. 12. 2014. Dostupné z: <https://www.alt-m.org/2014/12/04/defending-dollarization-in-ecuador/>
56. WOLF, M. (2014): *Strip private banks of their power to create money*. Financial Times, 24. 4. 2014. Dostupné z: <https://www.ft.com/content/7f000b18-ca44-11e3-bb92-00144feabdc0>
57. YEE, B. T. (2009): *State Controller's Office Information on Registered Warrants (IOUs) Issued in 2009*. California State Controller's Office. Dostupné z: http://www.sco.ca.gov/eo_news_registeredwarrants.html

KLÍČOVÁ SLOVA

alternativní měnové přístupy, euro, vollgeld, bitcoin

Alternative monetary approaches as an inspiration for adjustment of the common European currency

ABSTRACT

The paper provides a synoptic list of significant alternative monetary concepts (namely Vollgeld, new Icelandic króna, hard-euro, bitcoin, Ecuadorian dinero electrónico and several Greek proposals) and performs systematic classifications of each of them. It is focused on the most important differences between these currency types and the dominant currency in most of the developed countries – the credit based fiat currency. The credit based currency (particularly euro) is being analyzed and classified using the same methodology too. The synthesis of the discovered facts is then used to identify the significant flaws of euro as seen by the proponents of discussed alternatives. The paper also mentions arguments why changing the definition of the currency may help to overcome or mitigate certain economic issues, notably overindebtedness or under-consumption.

KEYWORDS

alternative monetary approaches, euro, Vollgeld, bitcoin

JEL CLASSIFICATION

E42, E51, P51



Financializace světové ekonomiky a její dopad na obchod s cukrem

► Ing. Leopold Tanner, MSc., prof. Ing. Luboš Smutka, Ph.D. » Provozně ekonomická fakulta, Česká zemědělská univerzita v Praze¹

* Světový trh s cukrem prochází v posledních letech velmi bouřlivým vývojem. Na jeho charakteru se podepisují tradiční faktory, jako jsou nabídka, poptávka, zásoby, směnné kurzy, politická opatření, meziregionální difference, přírodní klimatické podmínky atd. [1] [2] [3]. Nicméně vedle těchto faktorů se na charakteru současného trhu s cukrem podepisuje také globalizace [4] a financializace světové ekonomiky a vliv spekulativních obchodů, které v kontextu neustálého procesu liberalizace, implementace nových technologií a postupů nabyly zcela nové dimenze. Právě vliv spekulativních obchodů na vývoj ceny agrárních komodit, cukr nevyjímaje, lze zejména ve vztahu k budoucímu vývoji zařadit jako jeden z významných faktorů ovlivňujících stav trhu s cukrem ve světě a potažmo v regionech [5] [6] [7] [8].

Financializace světové ekonomiky je fenomén s historickými kořeny sahajícími do období, kdy byly postupně zrušeny brettonwoodský systém a Smithsoniánská dohoda v roce 1971, respektive v roce 1973. Těmito událostmi končí dlouhá a relativně úspěšná éra částečného zlatého standardu a tzv. pevných měnových kurzů vázaných na americký dolar. Tuto vazbu vážně narušil narůstající deficit běžného účtu platební bilance a vysoká míra inflace ve Spojených státech amerických a vy-

spělých tržních ekonomikách států západní Evropy.

Implementace volné plovoucích kurzů konvertibilních měn a postupná dekompozice Glass-Steagallova zákona přijatého ve Spojených státech amerických po Velké depresi v roce 1933 za účelem rozdělení komerčního a investičního bankovníctví, vytvořila *raison d'être* se silným finančním motivem pro spekulativní sektor ve vyspělých tržních ekonomikách. Jeho protagonisté, kterými byli institucionální i individuální spekulanti ve vybraných segmentech finančních trhů jako jsou například devizové, derivátové a komoditní trhy. Postupující financializace globální ekonomiky vedla k tomu, že již začátkem 80. let minulého století spekulativní sektor ekonomiky významně přispěl k narůstající asymetrii mezi reálnou a spekulativní ekonomikou, čímž se otevřela cesta pro institucionální i individuální spekulanty, kteří začali výrazně zvyšovat objemy investovaných finančních prostředků do výše uvedených vybraných segmentů finančních trhů. Tím posílili jeden ze čtyř hlavních rysů financializace světové ekonomiky, která kromě dominantního postavení finančních trhů ve vyspělých tržních ekonomikách je ještě doplněna dominantním postavením finančních institucí v čele s bankovním sektorem, dominantním postavením

¹ E-mail: tanner@pef.czu.cz; smutka@pef.czu.cz.

finančních elit a dominantním finančním motivem [9].

Velké hedgeové fondy a individuální spekulanti se v posledních letech stále více zaměřují na vybrané segmenty finančních trhů, mezi které též patří významné světové komoditní burzy se zemědělskými komoditami [10] [11]. Cukr je významnou položkou na světovém trhu se zemědělskými komoditami vyznačující se například intenzivními intervencemi ve formě kvót a cenových regulací v zemích Evropské unie dále pak poměrně velkou historickou cenovou volatilitou, rostoucím trhem substitutů cukru, jakož i širokou celosvětovou teritoriální diverzifikací produkce. Cukr, s kterým se obchoduje především na komoditních burzách v New Yorku, Londýně, Tokiu, Sao Paulu, Pekingu a Moskvě, vykazuje zejména v posledních dvou dekádách vysoké hodnoty historické volatility, na kterou mají mimo jiné velký vliv makroekonomické proměnné jako je například míra inflace a volatilita kurzů dolaru a britské libry. Odhaduje se, že na těchto nejvýznamnějších světových komoditních burzách se obchoduje s cca 20–28 % celosvětové produkce cukru, a proto je tento segment finančních trhů v posledních letech v centru pozornosti institucionálních spekulantů jako jsou především velké hedgeové fondy, významné investiční banky a někteří významní spekulanti ze segmentu tzv. stínového bankovníctví, kteří využívají komparativní výhody nižšího stupně regulace ze strany CFTC (Commodity Futures Trading Commission). Specifické finanční instrumenty (podrobnější informace viz [12] [13] [14] [15] [16] [17] [18] [19]), jako jsou například syntetické termínové derivátové instrumenty vyšších generací využívané při tradingových operacích s touto komoditou, implikují velmi časté odtržení ceny cukru od tržního fundamentu s nežádoucími distorzemi cenové volatility, která je předmětem stále častějšího targetingu vysokofrekvenčního obchodování, jehož součástí je algoritmické obchodování, do jehož realizace se zapojují kvantoví analytici systémových investičních bank a velkých hedgeových fondů, tzv. quants.

1. Cíl a metodika

Hlavní cíl článku je posouzení vlivu spekulace a financionalizace světové ekonomiky na cenovou volatilitu (implicitní i historickou) zemědělské komodity cukru na základě analýzy intervalových časových řad od roku 1960. Analýza odráží pohyb cen na nejvýznamnějších světových komoditních burzách jako je především newyorská komoditní burza ICE (obchod se surovým cukrem) a londýnská komoditní burza (obchod s rafinovaným cukrem). Vliv spekulace, pro níž vytváří optimální platformu pokračující financionalizace na finančních trzích, včetně segmentu trhu s tzv. soft komoditami, nebude-li adekvátně regulován, může implikovat nežádoucí cenovou volatilitu právě u komodity cukru a postupně vyvolat kromě dlouhodobé nestability na tomto segmentu světových komoditních trhů i zesílené spekulativní finanční motivy nejen ze strany významných institucionálních investorů na organizovaných trzích s finančními deriváty futures a opcemi, ale i zesílený spekulativní tlak individuálních investorů na neorganizovaných, tzv. OTC trzích (over-the-counter) s forwardy.

Algoritmus vedoucí k identifikaci vlivu spekulace a financionalizace světové ekonomiky a její dopad na obchod s cukrem je strukturován do tří základních iterací.

První iterace se soustřeďuje na výběr souborů dat z časové řady od roku 1960 až do ledna 2017. Výběr zahrnuje roční ceny vybraných zemědělských komodit včetně cukru (World Bank Commodities Price Data). Za účelem identifikace vlivu financionalizace světové ekonomiky a tím i významných jednotlivých a institucionálních spekulantů na obchod s vybranými zemědělskými komoditami, je výběr souboru dat zaměřen na specifické roky, ve kterých proběhly důležité makroekonomické jevy a události, např. pád brettonwoodského systému, světová surovinová a energetická krize, deregulace finančních trhů, zvýšené tempo inflace, finanční krize apod.

Druhá iterace se zabývá komparací cenových distorzí mezi jednotlivými zemědělskými komodi-



tami ve vybraném ročním období s významnou událostí, respektive makroekonomickým jevem.

Třetí a zároveň poslední iterace pomocí historické volatility analyzuje a vyhodnocuje kauzální příčiny pohybů podkladového aktiva v minulém období, respektive na základě předpokládané volatility stanovuje cenu opce vybrané zemědělské komodity za účelem detekce dominantního finančního motivu jako jednoho z charakteristických rysů financializace globální ekonomiky [9]. V linearitě vybraného období je možné např. poukázat na výraznou volatilitu cen cukru v letech 2015–2016 (World Bank Commodities Price Data), které mohou být vybrány za účelem prohloubení analýzy zkoumaného jevu, tj. cenové volatility jako dekompozice souhrnného čísla s možným parciálním vlivem individuálních, respektive institucionálních spekulantů (zvláště v tzv. krátkých pozicích – short position) těžících ze zesíleného tlaku spekulantů a z procesu financializace globální ekonomiky, jejíž jednou z hlavních determinant je rovněž dominantní postavení finančních trhů [9].

2. Výsledek a diskuse

Je známou skutečností, že 75–80 % současné celosvětové produkce cukru je na základě dlouhodobých kontraktů předmětem mezinárodní směny a pouze 20–25 % produkce cukru je obchodováno na světových komoditních burzách. Z tohoto objemu produkce, tj. z cca 36 mil. tun, je 50 % (tj. cca 18 mil. tun) předmětem spekulativních operací na derivátových trzích, kde zemědělská komodita cukr slouží jako podkladové aktivum. Derivátové trhy jsou z hlediska objemu finančních aktiv druhým největším trhem na světě – jejich objem dosahuje až dvacetinásobku celkového světového hrubého domácího produktu (viz graf č. 1).

Specifický je trh s cukrem v Evropské unii, který je do roku 2017 regulován jednak nastavenými cenami na 400 EUR za tunu, jednak kvantitativními restrikcemi ve formě kvót na produkci cukru v jednotlivých zemích EU. Vzhledem k tomu, že cukr volně obchodovaný na světových burzách se zemědělskými komoditami tvoří cca pětinu z celo-

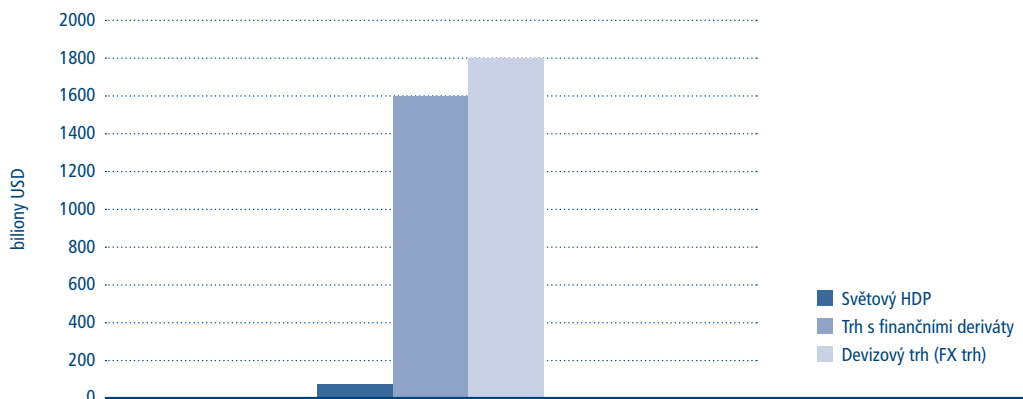
Tabulka č. 1 » Vývoj cen cukru na světových trzích v letech 1960–2017

Měsíc/rok	Evropská unie (USD/kg)	USA (USD/kg)	Svět (USD/kg)	Historická volatilita (%)
1/1960	0,12	0,12	0,07	n. a. ¹⁾
12/1960	0,12	0,13	0,06	n. a. ¹⁾
1/1970	0,11	0,17	0,08	n. a. ¹⁾
12/1970	0,11	0,17	0,09	n. a. ¹⁾
1/1980	0,49	0,43	0,33	n. a. ¹⁾
12/1980	0,47	0,67	0,63	n. a. ¹⁾
1/1990	0,51	0,51	0,31	n. a. ¹⁾
12/1990	0,66	0,50	0,21	n. a. ¹⁾
1/2000	0,60	0,39	0,12	34,35
12/2000	0,53	0,47	0,22	33,22
1/2010	0,48	0,87	0,58	34,11
12/2010	0,43	0,85	0,62	53,18
1/2017	0,35	0,65	0,45	30,85

¹⁾ Údaje o historické volatilitě jsou uvedeny od 1/2000, kdy začal platit zákon Gramm-Leach-Bliley Act.

Pramen: vlastní zpracování na základě údajů World Bank Commodities Price Data

Graf č. 1 » Světový HDP v porovnání se dvěma nejvýznamnějšími segmenty finančního trhu (v bilionech USD)



Pramen: vlastní zpracování

Graf č. 2 » Vývoj ceny cukru iniciovaný hedgeovými fondy (změny, index)



Pramen: CFTC (Commodity Futures Trading Commission); Bloomberg

světové produkce, promítá se i malá změna v produkci nebo spotřebě cukru mnohem výrazněji do obchodního sentimentu s touto tzv. soft komoditou na reziduálních volných trzích. Nepatrná změna v nabídce a poptávce, tj. tržního fundamentu, tak může vyvolat poměrně vysokou hladinu historické cenové volatility cukru, a to především s termínovými a opčními kontrakty na významných

světových burzách, jako jsou například komoditní burzy v New Yorku a Londýně, respektive Tokiu. Obchodní platformy s historickou cenovou volatilitou se tak mohou stát lákavým *raison d'être* pro burzovní spekulanty, jejichž hlavní prioritou je finanční motiv jako jeden ze čtyř dominantních rysů financionalizace globální ekonomiky a ne hedging proti implicitní cenové volatilitě. Hedging je

→

→ **Tabulka č. 2 » Nejvyšší dosažené ceny cukru na světových trzích se zemědělskými komoditami (v USD/kg)**

Měsíc/rok	Evropská unie	USA	Svět
11/1974		1,26	1,24
12/1974		1,03	
1/1975		0,89	
4/2008	0,78		
7/2008	0,78		
1/2011			0,65
4/2011		0,89	

Pramen: vlastní zpracování na základě údajů World Bank Commodities Price Data

naopak tradičním nástrojem klasických obchodních zajišťovacích operací na komoditních burzách.

V grafu č. 2 je patrný prudký nárůst ceny surového cukru na newyorské burze ICE ve druhé polovině roku 2015 a v roce 2016. Za prudkým nárůstem ceny surového cukru stojí hedgeové fondy a individuální spekulanti, kteří disponují masivními čistými dlouhými pozicemi, tj. spekulacemi na vzestup ceny. Odhaduje se, že hedgeové fondy spolu s individuálními spekulanty držely celkem 270 180 lotů o celkovém objemu téměř 18 milionů tun cukru, což je téměř polovina objemu největšího světového producenta cukru Brazílie, respektive objem celkové spotřeby cukru v Evropské unii. Po roce 1999, kdy dochází k definitivní dekompozici Glass-Steagall Act zavedeného již v roce 1933 a platného až do roku 1999, je implementován nový Gramm-Leach-Bliley Act, který dokončil liberalizaci finančních trhů započatou nástupem Ronalda Reagana v lednu 1981 do prezidentského úřadu. Gramm-Leach-Bliley Act nejen velmi zásadně omezil, ale dokonce v mnoha případech úplně eliminoval účinek regulace a dohledu nad opčními a futures kontrakty na amerických komoditních trzích.

Na komoditních trzích se koncem 90. let minulého století a začátkem 21. století objevují tzv. HFT (High-Frequency-Traders) tradeři, kteří využívají pokročilé nové informační a komunikační technologie k tzv. algoritmickému obchodování. Algorit-

mické obchodování vyžaduje speciální obchodní platformy, jimiž disponují především velké investiční banky a hedgeové fondy využívající vysoký potenciál automatizace pro nákup a prodej v reálném čase. Vysokofrekvenční obchodování operuje s extrémně výkonnými počítačovými sestavami, které analyzují kvanta dat a generují až desítky nákupních a prodejních příkazů během jedné mikrosekundy. Potřeba stále aktualizace vstupních parametrů, algoritmické obchodování využívá i nepatrných cenových rozdílů, tj. tzv. spreads, v obchodních operacích na cizí účet zajišťujících při velkých objemech mimořádně vysoké zisky. Kromě toho jsou především institucionálními spekulanty aplikovány arbitrážní strategie, které využívají rozdílných cen u stejných finančních nástrojů na různých trzích s cílem výrazně profitovat z neefektivních trhů.

3. Závěr

Kauzální příčiny historické cenové volatility zemědělských komodit za poslední dvě dekády byly rovněž součástí agendy ministrů financí a guvernérů centrálních bank G20. Na tomto fóru, ale i dalších významných mezinárodních dějištích byl kritizován možný negativní vliv financionalizace globální ekonomiky doprovázené výraznými spekulativními prvky, jako jsou například u spekulantů oblíbené krátké pozice, neboli *shortování*, tj. speku-

lace na pokles ceny podkladového aktiva. Proto bylo ministry financí a guvernéry centrálních bank v rámci agendy G20 doporučeno rozpracovat regulaci a dohled nad derivátovými trhy se zemědělskými komoditami jako důležitého segmentu finančních trhů. Nepodaří-li se dostat výše navrhané regulace a dohled do realizační fáze a naopak dojde-li k další deregulaci finančních trhů, může vlivem postupující financionalizace světové ekonomiky a činnosti spekulantů v historicky krátké době dojít k ohrožení indikátoru potravinové bezpečnosti (FAO a EU, 2008).

Dlouhodobá statistická analýza cen a historické volatility vybraných zemědělských komodit na světových komoditních burzách ukázala na korelaci mezi vývojem tržních fundamentů a makroekonomickými faktory, jako jsou například vývoj exogenních a endogenních globálních cen, tj. měnových kurzů hlavních konvertibilních měn a klíčových úrokových sazeb. Vyšší cenová volatilita implikuje vyšší náklady na řízení tržních rizik, jež se projevují například v navýšení tzv. marginu u futures kontraktů a ve zvýšení premie na pojištění výnosů z úrody příslušné zemědělské komodity. Vysokou míru korelace lze prokázat mezi zvyšováním produkce biopaliv implikující cenovou volatilitu ropy, která se přenáší na trhy se zemědělskými komoditami a stává se tak vedle finančního motivu spekulantů jednou z hlavních determinant současných cenových nestabilit na světových trzích se zemědělskými komoditami. Kromě výše uvedených faktorů implikujících cenovou volatilitu zemědělských komodit je třeba zmínit vliv světové energetické a surovinové krize v letech 1973–1974 a světové finanční a ekonomické krize z let 2008–2009 (viz tabulka č. 2). Dopady na historickou volatilitu zemědělských komodit včetně cukru je možné identifikovat u energetické a surovinové krize ještě v roce

1975 a u světové finanční a ekonomické krize dokonce v letech 2010–2011, která navíc indukovala robustní pozitivní korelace u specifických zemědělských komodit včetně cukru a dlouhými pozicemi (long position) na trhu s futures. Kromě cukru a v určitých případech i rýže je možné kvantifikovat pozitivní interakce mezi cenami zemědělských komodit a počtem otevřených pozic na derivátových trzích s futures. Jinými slovy, tato zjištění podporují hypotézu, že nekomerční hráči (spekulanti) na futures trzích se zemědělskými komoditami mají tendenci uměle navyšovat ceny zemědělských komodit.

Širší výsledky analýzy trhu se zemědělskými komoditami, a tedy cukru ukazují, že historická cenová volatilita cen zemědělských komodit a výnosy dlouhodobých státních dluhopisů nejsou, na rozdíl od ropy, ve výrazné kontradikci. Dlouhodobě se ale ukazuje, že světová produkce biopaliv implikuje výrazný vliv na ceny cukru a dalších tzv. soft komodit, jako jsou například sójové boby, kukuřice, ječmen apod., a to především v situaci, kdy se výnosy těchto zemědělských komodit využijí k produkci biopaliv. Nestabilní situace může nastat, na základě odhadu amerického ministerstva zemědělství (USDA), když globální zásoby cukru v letech 2016–2017 poklesnou na historické minimum. Tato skutečnost byla s největší pravděpodobností výraznou determinantou růstu ceny cukru až k hranici 36,08 centu za jednu libru, což je její maximum za posledních 35 let, nebo mohla být též předzvěstí dlouhodobého vlivu financionalizace globální ekonomiky i s jejími spekulativními symptomy poslední doby. Tyto skutečnosti se týkají především tzv. vysokofrekvenčního obchodování s jeho potenciálním vlivem na cenovou volatilitu na světových trzích se zemědělskými komoditami včetně trhu s cukrem.

Derivátové trhy jsou z hlediska objemu finančních aktiv druhým největším trhem na světě — jejich objem dosahuje až dvacetinásobku celkového světového hrubého domácího produktu.



→ LITERATURA A PRAMENY

- [1] MAITAH, M., ŘEZBOVÁ, H., SMUTKA, L., TOMŠÍK, K.: European Sugar Production and its Control in the World Market. *Sugar Tech*, 2016, 18(3), pp. 236–241
- [2] MAITAH, M., SMUTKA, L.: Restoration and Growth of the Russian Sugar Market. *Sugar Tech*, 2016, 18(2), pp. 115–123
- [3] ŘEZBOVÁ, H., MAITAH, M., ŠKUBNA, O., SMUTKA, L.: The Economic Aspects of Sugar Beet Production. In: *Agrarian Perspectives XXV. Proceedings of the 25th International Scientific Conference*. Prague: Faculty of Economics and Management, Czech University of Life Sciences Prague, 2016, pp. 327–335
- [4] JENÍČEK, V.: Globalisation — challenges, rewards, question. *Agricultural Economics*, 2012, 58(6), pp. 275–284
- [5] ŘEZBOVÁ, H., MAITAH, M., SERGIENKO, O. I.: EU Quota Sugar Market Concentration — the Main Drivers of EU Sugar Market. *Agris on-line Papers in Economics and Informatics*, 2015, 7(4), pp. 131–142
- [6] HNDI, B. M., MAITAH, M., MUSTOFA, J.: Trade Impacts of Selected Free Trade Agreements on Agriculture: The Case of Selected North African Countries. *Agris on-line Papers in Economics and Informatics*, 2016, 8(3), pp. 39–50
- [7] ŘEZBOVÁ, H., BELOVÁ, A., ŠKUBNA, O.: Sugar beet production in the European Union and their future trends. *Agris on-line Papers in Economics and Informatics*, 2013, 5(4), pp. 165–178
- [8] SVATOŠ, M., MAITAH, M., BELOVÁ, A.: World Sugar Market — Basic Development Trends and Tendencies. *Agris on-line Papers in Economics and Informatics*, 2013, 5(2), pp. 73–88
- [9] EPSTEIN, G. A.: *Financialization and the World Economy*. Northampton, Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2005, ISBN 978-1-84376-874-6
- [10] DAWES, D.: Price Stabilization for Staple Foods: Costs and Benefits, Implications for Modeling, and Using Trade Policy as a Safety Net. In: MUNIER, B. R. (ed.): *Global Uncertainty and the Volatility of Agricultural Commodities Prices*. Amsterdam: IOS Press, 2012, pp. 135–150, ISBN 978-1-61499-036-9
- [11] TROSTLE, R.: *Global Agricultural Supply and Demand: Factors Contributing to the Recent Increase in Food Commodity Prices*. USDA, 2008
- [12] DELATTRE, E.: *Nové finanční nástroje*. Praha: HZ Editio, 2000, ISBN 80-86009-30-0
- [13] DU, X., YU, C. L., HAYES, D. J.: *Speculation and Volatility Spillover in the Crude Oil and Agricultural Commodity Markets: A Bayesian Analysis*. Working Paper 09-WP 491. Center for Agricultural and Rural Development, Iowa State University, May 2009. Dostupné z: <http://www.card.iastate.edu/products/publications/pdf/09wp491.pdf>
- [14] IRWIN, S. H., SANDERS, D. R.: *The Impact of Index and Swap Funds on Commodity Futures Markets: Preliminary Results*. OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers, No. 27. OECD Publishing, 2010. Dostupné z: <http://www.oecd.org/trade/agricultural-trade/45534528.pdf>
- [15] JÍLEK, J.: *Deriváty, hedžové fondy, offshorové společnosti*. Praha: Grada Publishing, 2006, ISBN 80-247-1826-X
- [16] JÍLEK, J.: *Finanční a komoditní deriváty v praxi*. Praha: Grada Publishing, 2010, ISBN 978-80-247-3696-9
- [17] MEYERS, W. H., MEYER, S.: *Causes and Implications of the Food Price Surge*. FAPRI-MU Report No. 12-08. Food and Agricultural Policy Research Institute, University of Missouri, December 2008. Dostupné z: <https://www.fapri.missouri.edu/wp-content/uploads/2015/02/FAPRI-MU-Report-12-08.pdf>
- [18] ORHANGAZI, Ö.: *Financialization and the US Economy*. Northampton, Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2008, ISBN 978-1-84720-594-0

- [19] ROBLES, M., TORERO, M., von BRAUN, J.: *When Speculation Matters*. IFPRI Issue Brief 57. International Food Policy Research Institute, February 2009. Dostupné z: <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ib57.pdf>

KLÍČOVÁ SLOVA

financializace, termínové obchody, světové komoditní burzy, historická volatilita, implicitní volatilita, derivátové trhy

Financialization of the world economy and its impact on the trade with sugar

ABSTRACT

World economy financialization is a phenomenon with historical roots in the beginning of the 1970s. The fall down of both Bretton Woods system and Smithsonian agreement resulted into implementation of free flow foreign exchanges and step by step deregulation of financial markets opened adequate space for both individual and institutional speculators. Underlying assets prices' taking off from market fundamentals e.g. on some segments with agriculture commodity markets the historical volatility increased and became financial incentive point for speculators. This phenomenon is possible to quantify on sugar agriculture commodity markets being traded as refined white sugar on the London Agriculture Commodity Exchange and as raw sugar on the New York Agriculture Commodity Exchange. To identify speculators' trading on agriculture exchanges is possible but on the base of specific iterations by means of time series regression analysis and implied volatility. Historical volatility prices negative development trends encouraged ministers of finance and central bank governors of Agenda G20 namely after the world financial and economic crisis 2008/2009 to take into consideration regulation and supervision over agriculture commodity markets to avoid undesirable threat any of four foodstuff security pillars such as stability, availability, access and foodstuff utility.

KEYWORDS

financialization, futures, world commodity exchanges, historical volatility, implied volatility, derivatives markets

JEL CLASSIFICATION

E61, E62, E65, G01, G15, Q14, Q17

✕

Přiznání statusu tržní ekonomiky Číně: možné dopady na český chemický průmysl

► Ing. Jan Bejkovský, doc. Ing. Zuzana Stuchlíková, Ph.D. » Katedra světové ekonomiky
a Centrum asijských studií, Fakulta mezinárodních vztahů, Vysoká škola ekonomická v Praze¹

* Čína usiluje o to, aby jí byl v souladu s jejím přijímacím protokolem do Světové obchodní organizace (World Trade Organization, WTO) z roku 2001 přiznán status tržní ekonomiky (Market Economy Status, MES). Tato redefinice ČLR by měla dalekosáhlé důsledky, především by se projevila ve složitějším prokazování nekalých obchodních praktik při dovozu zboží z ČLR, tj. dumpingu.² Z pohledu některých evropských průmyslových odvětví (zejména ocelářství, produkce hliníku, skla, keramiky apod.) tak hrozí silnější příliv levného zboží z Číny s možnými negativními dopady na zaměstnanost i HDP.

Cílem tohoto článku je rozbor specifik a možných dopadů přiznání statusu tržní ekonomiky Číně, zejména na chemický průmysl v České republice a v Evropské unii.

Článek je rozdělen do čtyř částí. První část

představuje úvod do problematiky, přičemž se zabývá statusem tržní ekonomiky z pohledu Evropské unie (EU) i WTO. Stručně analyzuje význam termínu „tržní ekonomika“ a související stanoviska EU. Druhá kapitola statí se zaměřuje na dopady udělení MES Číně na Evropskou unii, s důrazem na evropská ochranná opatření. Analyzuje konkrétní vliv udělení MES na antidumpingové řízení a ochranu před dumpingovými dovozy z ČLR. Třetí kapitola článku zkoumá vzájemný obchod mezi EU a ČLR, potažmo ČR a ČLR tak, aby bylo možné identifikovat oblasti a segmenty, které udělení MES Číně ovlivní nejvíce. Analyzuje také trendy ve vzájemném obchodě chemickými produkty mezi EU a ČLR. Poslední kapitola pak nastiňuje dopady udělení MES na chemický průmysl a další vybraná odvětví v ČR i EU. V potaz bere poznatky předchozích částí, vyjádření relevantních odvětvových

¹ Článek byl zpracován v rámci institucionální podpory Fakulty mezinárodních vztahů Vysoké školy ekonomické v Praze a jako podklad pro Svaz chemického průmyslu České republiky (SCHP) v červnu 2016. E-mail: jan.bejkovsky@vse.cz; stuchliz@vse.cz.

² O dumping se dle Ministerstva průmyslu a obchodu ČR (MPO) jedná, „pokud je tentýž výrobek vyvážen za nižší cenu, než za kterou je prodáván na domácím trhu. Rozdíl mezi vyšší cenou na domácím trhu (tzv. běžnou hodnotou) a nižší exportní cenou se nazývá dumpingové rozpětí (marže). Výrobci v EU mají možnost podat podnět Evropské komisi k zahájení šetření, pokud se ocitnou v nepříznivé hospodářské situaci, kterou mohou jednoznačně přičíst vlivu dovozu výrobků, o nichž se domnívají, že jsou na unijní trh dováženy za dumpingové ceny. To znamená, že cena dováženého výrobku je nižší než jeho běžná hodnota při prodeji na domácím trhu zahraničního výrobce.“ Subvence jsou v rozporu s pravidly WTO v případě, že jde o tzv. specifické subvence, tedy pro „konkrétní podnik, výrobní odvětví, skupinu podniků nebo výrobní odvětví nebo subvence na přednostní použití domácího výrobku před dováženým“. V případě, že jsou evropští výrobci poškozovali zahraničním subjektem čerpajícím specifické subvence, mohou požádat Evropskou komisi o zahájení antisubvenčního řízení: „Čeští výrobci mohou uplatňovat své požadavky na ochranu před dumpingovými nebo subvencovanými dovozy prostřednictvím příslušného výrobního odvětví Unie. To znamená, že žadatel (fyzická nebo právnická osoba nebo sdružení bez právní subjektivity, které jedná jménem výrobního odvětví) musí mít podporu výrobců v rámci Unie představujících minimálně 25 % celkové výroby Unie. Pokud takovou podporu má, podá stížnost Evropské komisi.“ Podrobněji viz MPO (2014) nebo Evropská komise (2016a).

a průmyslových svazů i výsledky dotazníkového šetření k dané problematice mezi českými chemickými firmami. Toto šetření bylo provedeno pro Svaz chemického průmyslu České republiky v červnu 2016.

1. Status tržní ekonomiky Číny z pohledu Světové obchodní organizace a Evropské unie

Antidumpingová pravidla Evropské unie vycházejí z pravidel WTO, tj. z Dohody o provádění článku VI GATT 1994 (tzv. Antidumpingová dohoda, Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994) (viz WTO 1994). Pravidla WTO byla přejata do legislativy EU, zejména do Nařízení Rady (ES) č. 1225/2009 ze dne 30. 11. 2009 o ochraně před dumpingovým dovozem ze zemí, které nejsou členy EU (tzv. Základní antidumpingové nařízení), které určuje postup pro zjišťování dumpingu i možná protiopatření proti těmto praktikám apod. V Základním antidumpingovém nařízení EU je vymezeno i pět hlavních kritérií pro posouzení tržního nebo netržního statusu ekonomiky, jež jdou nad rámec pravidel WTO. Podle EU (Rada ES 2009a) a jejích pravidel antidumpingového řízení je ekonomika „tržní“, pokud:

1. Společnosti rozhodují o ceně, nákladech a vstupech, např. surovinách, nákladech na technologie a pracovní síly, výrobě, prodeji a investicích, na základě tržních signálů odrážejících nabídku a poptávku a bez zásadních zásahů státu v této záležitosti, přičemž náklady nejdůležitějších vstupů se v zásadě zakládají na tržní hodnotě.
2. Společnosti vedou jednoznačné a jasné účetnictví prověřené nezávislými auditory v souladu s mezinárodními účetními standardy a používané ve všech oblastech.
3. Výrobní náklady a finanční situace společností nepodléhají podstatnému zkreslení způsoběnému bývalým systémem netržního hospodářství, zejména pokud jde o odpisy aktiv, jiné odpisy, směnný obchod a zaplacení započtením.

4. Společnosti podléhají právní úpravě úpadku a vlastnictví, která zaručuje právní jistotu a stabilitu pro fungování společností.

5. Měnové přepočty se provádějí podle tržních směnných kurzů.

Kromě Základního antidumpingového nařízení existuje i Nařízení Rady (ES) č. 597/2009 ze dne 11. 6. 2009 o ochraně před dovozem subvencovaných výrobků ze zemí, které nejsou členy EU (tzv. Základní protisubvenční nařízení, viz Rada ES 2009b), jež upravuje pravidla antisubvenčního šetření a řízení v rámci EU a vychází z Dohody o subvencích a vyrovnávacích opatřeních z roku 1995 v rámci WTO (WTO 1999). Toto druhé nařízení ale status „tržní ekonomiky“ přímo nezmiňuje. Z pohledu antisubvenčního řízení není tedy status ČLR tak zásadní jako u řízení antidumpingového. Případné přiznání MES by tedy neovlivnilo podobu antisubvenčních řízení.

Evropská komise (EK) po vstupu ČLR do WTO v roce 2001 hodnotila několikrát pokrok ČLR v dosahování statusu tržní ekonomiky (v letech 2004, 2008, 2010 a 2011). Podle posledního dostupného hodnocení z roku 2011 Čína pokročila v plnění uvedených kritérií, nicméně stále vykazuje řadu nedostatků a slabin (Evropský parlament 2015). Jako problematické je vnímáno mj. i ovlivňování cen ze strany vlády i poskytování subvencí a dotací v řadě odvětví čínské ekonomiky (např. u energií), což se projevuje i v nižších nákladech a tím i vyšší konkurenceschopnosti čínských podniků na světových trzích (Bejkovský 2016). ČLR požádala EK o přiznání MES už v roce 2003, v rámci Smíšeného výboru EU-ČLR však nedošlo ke shodě nad posuzováním naplňování jednotlivých kritérií z pohledu ČLR. Kromě žádosti o MES ze strany ČLR posuzuje Evropská komise i žádosti Vietnamu, Kazachstánu, Mongolska, Arménie nebo Běloruska.

Na základě čl. 15 přijímacího protokolu Číny do WTO (WTO 2016b) může být na Čínu po dobu 15 let nahlíženo ve vztahu k antidumpingovým opatřením jako na netržní ekonomiku. Podle některých interpretací přijímacího protokolu se lhůta



15 let vztahuje ale jen na použití alternativní ceny, ne na status tržní ekonomiky. Podle těchto názorů by Čína nadále zůstávala netržní ekonomikou a bylo by i nadále možné aplikovat nestandardní metody WTO pro výpočet dumpingu při dovozu z netržní ekonomiky. Tím by se postup obrany proti dovozům poškozujícím domácí výrobce zásadně neměnil (viz Evropský parlament; podobnou argumentaci užívají někdy i USA). Podle rezoluce Evropského parlamentu (2016) z května 2016 by měla ČLR splnit všech pět kritérií pro přiznání statusu tržní ekonomiky (viz výše), jinak je třeba posuzovat dovozy z ČLR nestandardními metodami WTO.

Podle ČLR by ale EU měla změnit Základní antidumpingové nařízení a neměla by dále používat pravidlo třetí nebo analogické země (viz dále). Pokud tak neučiní, hrozí jí další spory ve WTO a odvetná opatření ze strany ČLR (tj. ČLR může využít mechanismus řešení sporů ve WTO a zahájit podle něj řízení proti EU). Podle komisařky EU pro obchod by mělo být Základní antidumpingové nařízení novelizováno co nejdříve tak, že umožní lepší ochranu evropského trhu (Malmström 2016). S ohledem na komplikované a relativně dlouhé legislativní procesy v EU však nejspíše nebude taková novela přijata do konce roku 2016 (Evropská komise 2016d, Stuchlík 2016).

2. Dopady statusu tržní ekonomiky na podobu antidumpingového řízení vůči Číně

„Podle článku 15 přístupového protokolu v případě podezření na dumpingový dovoz buď dotčený čínský výrobce prokáže, že se v jeho sektoru vyrábí za tržních podmínek, nebo může být výpočet normální ceny založen na jiných než čínských cenách“ (Štěrbová 2016, WTO 2016b). Pokud je Čína považována za netržní ekonomiku, je možné dokazovat poškození domácích výrobců v importující zemi s pomocí tzv. alternativních metod, pokud čínští výrobci neprokáží, že podnikají v tržních podmínkách. Tyto alternativní metody zahrnují např. zmíněné použití světové ceny či ceny obvyklé v jiných

zemích jako referenční ceny (tzv. pravidlo třetí země nebo země analogické), takže značně usnadňují prokázání případného dumpingu (Evropský parlament 2015).

Pokud bude ČLR považována za ekonomiku tržní, případný dumping bude zjišťován porovnáním cen dovážených výrobků a průmyslových nákladů s vnitročínskými cenami daného zboží, ne s cenami ve zvolené třetí (tržní) ekonomice. V takovém případě bude u prokázaného dumpingu aplikována nižší antidumpingová cla na levné dovozy z ČLR — podle odhadů Scotta a Jianga (2015) by sankční sazby mohly klesnout z průměrných 40 % na 10 % — a samotný dumping se bude složitěji prokazovat. Pokud bude např. čínská domácí cena utvářena na základě netržních determinant k podpoře exportu, dojde ke ztížení pozice států, které by se chtěly těmto praktikám bránit. Důkazní břemeno dokázání faktu, že cena není utvářena na základě tržních faktorů, navíc bude nově na nich.

Vzhledem k tomu, že proti Číně je dlouhodobě vedeno nejvíce antidumpingových šetření ze všech členů WTO, vzbuzuje reklasifikace jejího postavení obavy. K dubnu 2016 např. Čína figuruje v 15 probíhajících antidumpingových sporech v rámci WTO (dle článku VI GATT 1994), z toho v 8 případech jako odpůrce, tedy strana žalovaná. Ve většině případů jde o spory z odvětví ocelářství. Celkový počet probíhajících sporů s Čínou (v roli strany žalované) na půdě WTO je ale vyšší, nejvíce sporů vedou s ČLR USA a další země Severní Ameriky. Zajímavé je, že ČLR stále častěji vystupuje i jako strana žalující ostatní členské státy WTO — k dubnu 2016 se jednalo o 7 probíhajících antidumpingových sporů, z toho 5 bylo vedeno vůči USA a 2 vůči EU (WTO 2016c, MPO 2016b).

Vůči Číně zahájila EU mezi lety 2012 a 2016 nová antidumpingová nebo antisubvenční šetření ve 25 případech (z celkových 58 případů), což představuje nejvyšší počet nově zahájených šetření vůči nečlenským zemím EU. Naprostá většina šetření má podobu antidumpingového šetření. EU relativně často šetří také dovozy z Indie, Turecka, Indonésie a dalších zemí (viz graf 1). V roce 2015

byla zahájena řízení vůči Číně např. u glukonátu sodného (antidumpingové řízení) a cyklamátu sodného (antisubvenční řízení).

Antidumpingovými opatřeními je podle odhadů Čínské akademie sociálních věd postíženo asi 0,5 % hodnoty čínského vývozu, zejména produkce oceli a lehkého průmyslu náročného na pracovní sílu, dále strojírenství a chemického průmyslu náročného na kapitál a technologie. Nízké ceny u vývozu z těchto odvětví ale Číňané prezentují i jako výsledek silné konkurence na domácím trhu (Stuchlík 2016). Podle sektorového členění je antidumpingovými cly nejčastěji chráněn chemický a ocelářský průmysl (Odbory.info 2016).

Antidumpingová cla jsou dodatečná, koncepčně odlišná oproti standardním dovozním clům. Výše běžných dovozních cel činila v případě ČLR v roce 2014 v průměru 10 % (pro všechny produkty, na bázi doložky nejvyšších výhod). Zatímco u zemědělských dovozů se průměrná cla pohybovala kolem 15 %, u dovozů nezemědělské produkce to bylo 9 %. U dovozů chemických produktů do ČLR se průměrná cla na bázi doložky nejvyšších výhod pohybovala kolem 7 % (maximální výše cla v této komoditní skupině dosahovala 47 %). Chemická produkce se na celkových dovozech do Číny

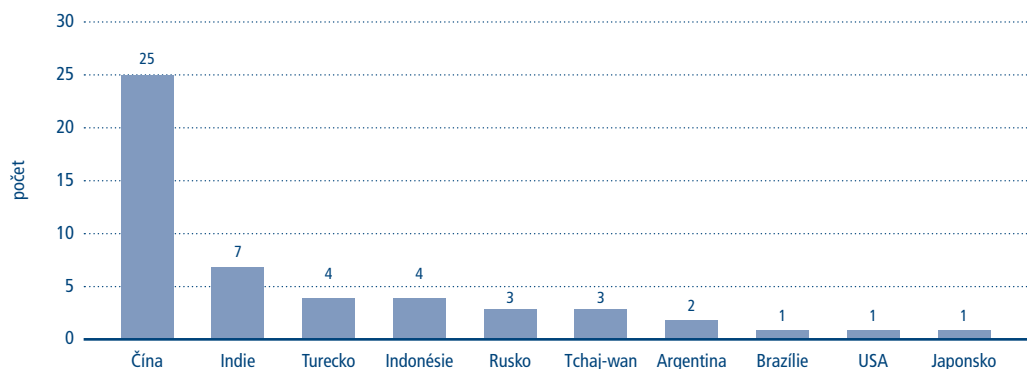
podílí cca 10–11 %. Podíl na vývozech je nižší – cca 5–6 % (WTO 2015a, 2015b).

Chemický průmysl v České republice využívá čínské dovozy surovin, polotovarů (celní uvolnění může mít pozitivní dopad) a konkuruje dovozu konečných produktů do regionu (dumpingové a subvencované ceny mohou znamenat určité ohrožení, byť k útlumu řady souvisejících výrob již v ČR došlo).

3. Vývoj čínských exportů chemických produktů a obchodu s Evropskou unií a Českou republikou – vybraná data

Jak bylo uvedeno výše, přiznání MES Číně bude mít dopady zejména na podobu antidumpingového řízení vůči ČLR, tedy na odvětví poškozovaná dumpingovými dovozy z ČLR a chráněná antidumpingovými cly. Jde zejména o průmysl hutní, keramický, o výrobu skleněných vláken, jízdních kol a paletových vozíků (MPO 2016b). Antidumpingovými cly je v Evropě přitom nejčastěji chráněn průmysl ocelářský a chemický. Zde je proto vhodné připomenout hlavní vývojové tendence v obchodu s chemickými produkty mezi Evropskou unií a ČLR, stejně tak mezi Českou republikou a ČLR

Graf č. 1 » Nově zahájená antidumpingová a antisubvenční šetření Evropské unie proti vybraným zemím v letech 2012–2016



Pramen: Evropská komise (2016b); vlastní zpracování



→ **Tabulka č. 1 » Obchod Evropské unie s chemickými produkty se zeměmi mimo EU v letech 2004–2014 (v mld. EUR)**

Rok	Exporty do zemí mimo EU	Importy ze zemí mimo EU	Celkový obrát obchodu se zeměmi mimo EU	Obchodní bilance se zeměmi mimo EU
2004	85,7	54,1	139,8	31,6
2005	91,9	60,3	152,2	31,6
2006	102,1	66,7	168,8	35,4
2007	106,4	74,9	181,3	31,5
2008	108,5	78,5	187,0	30,0
2009	103,3	61,5	164,8	41,8
2010	123,4	80,6	204,0	42,8
2011	133,5	93,6	227,1	39,8
2012	143,2	95,4	238,6	47,8
2013	138,6	90,4	229,0	48,2
2014	137,7	94,2	231,9	43,5

Pramen: CEFIC (2016a)

Tabulka č. 2 » Bilance obchodu Evropské unie s chemickými produkty s vybranými zeměmi a regiony mimo EU v roce 2014 (v mil. EUR)

Země/region mimo EU	Základní anorganické produkty	Petrochemické produkty	Polymery	Zvláštní chemikálie	Spotřební chemikálie	Chemické výrobky celkem
Evropské země mimo EU	-1 064	-595	4 984	3 679	3 238	10 329
Afrika	-866	380	1 930	4 212	1 526	7 246
USA	382	4 356	-1 139	656	801	5 111
Brazílie	302	714	656	1 648	289	3 914
Střední východ	-440	-1 586	-1 226	3 363	2 208	2 334
Rusko	-4 189	-2 071	1 270	3 857	2 383	1 252
Čína	-109	-1 891	1 513	1 004	99	674
Jižní Korea	237	492	-1 499	612	435	278
Indie	102	-1 082	510	212	114	-92
Japonsko	219	208	-833	-585	401	-571
Extra-EU celkem	-4 379	-1 978	7 826	25 392	15 591	43 508

Pramen: CEFIC (2016a)

(s důrazem na dovoz z ČLR do EU nebo ČR), aby bylo možné analyzovat dopady přiznání MES.

EU vykazuje v obchodu s chemickými produkty se třetími zeměmi (mimo EU) celkově přebytek, který v roce 2014 dosáhl 43,5 mld. EUR (v roce 2004 představoval jen 31,6 mld. EUR). Exporty i importy chemických výrobků v poslední dekádě poměrně rychle rostou, s výjimkou období světové

recese (2008–2009). Po roce 2012 je viditelné zpomalení dynamiky (viz tabulka 1). Největších deset obchodních partnerů se podílí 71 % na celkovém unijním obrátu s chemickými produkty. Jde o tyto země nebo regiony – USA (19,8 % v roce 2014), Čínu (9,2 %), Švýcarsko (8 %), Rusko (7,8 %), Střední východ (7,1 %), Turecko (4,8 %), Japonsko (4,5 %), Jižní Koreu (2,8 %), Indii (3,1 %) a Bra-

Tabulka č. 3 » Nejdůležitější obchodní partneri České republiky podle obrátu obchodu zbožím v roce 2015 (v mil. Kč a v %)

Země	Obrot			Vývoz			Dovoz			Balance	
	2014 mil. Kč	2015		2014 mil. Kč	2015		2014 mil. Kč	2015		2014 mil. Kč	2015 mil. Kč
		mil. Kč	%		mil. Kč	%		mil. Kč	%		
1. Německo	1 995 972	2 159 891	29,4	1 161 238	1 261 876	32,4	834 734	898 015	26,0	326 504	363 861
2. Slovensko	473 508	525 527	7,2	304 113	347 510	8,9	169 395	178 017	5,2	134 718	169 493
3. Čína	405 559	510 459	7,0	42 460	45 215	1,2	363 099	465 244	13,5	-320 639	-420 029
4. Polsko	465 470	499 413	6,8	217 114	227 174	5,8	248 356	272 239	7,9	-31 242	-45 065
5. Francie	286 169	303 269	4,1	183 819	197 920	5,1	102 350	105 349	3,0	81 469	92 571
6. Itálie	264 393	286 005	3,9	133 089	146 108	3,8	131 304	139 897	4,0	1 785	6 211
7. Velká Británie	252 165	279 262	3,8	184 040	205 989	5,3	68 125	73 273	2,1	115 915	132 716
8. Rakousko	256 250	262 870	3,6	156 760	159 566	4,1	99 490	103 304	3,0	57 270	56 262
9. Nizozemsko	206 726	198 678	2,7	99 108	108 671	2,8	107 618	90 007	2,6	-8 510	18 664
10. Maďarsko	175 367	194 727	2,7	101 078	112 956	2,9	74 289	81 771	2,4	26 789	31 185
11. Rusko	242 512	183 708	2,5	113 018	78 139	2,0	129 494	105 569	3,1	-16 476	-27 430
12. USA	158 635	173 321	2,4	81 186	91 858	2,4	77 449	81 463	2,4	3 737	10 395
13. Španělsko	141 018	162 399	2,2	86 327	101 790	2,6	54 691	60 609	1,8	31 636	41 181
14. Belgie	145 006	147 516	2,0	88 691	89 067	2,3	56 315	58 449	1,7	32 376	30 618
15. Švýcarsko	87 517	95 693	1,3	56 436	61 005	1,6	31 081	34 688	1,0	25 355	26 317
16. Jižní Korea	77 054	95 651	1,3	12 525	12 385	0,3	64 529	83 266	2,4	-52 004	-70 881
17. Rumunsko	81 163	90 220	1,2	45 803	48 741	1,3	35 360	41 479	1,2	10 443	7 262
18. Švédsko	81 172	87 412	1,2	53 205	58 375	1,5	27 967	29 037	0,8	25 238	29 338
19. Turecko	72 507	77 646	1,1	44 739	46 713	1,2	27 768	30 933	0,9	16 971	15 780
20. Japonsko	74 097	77 428	1,1	21 251	21 229	0,5	52 846	56 199	1,6	-31 595	-34 970

Pramen: MPO (2016a)



zřilii (3,3 %). Nejdůležitějším obchodním partnerem pro EU jsou tedy Spojené státy americké, následované Čínou, která je nejrychleji rostoucím trhem pro všechny globální chemické společnosti, včetně evropských. V dovozu chemie do ČR převažují základní chemikálie, ve vývozu ČR rostou speciální chemikálie (CEFIC 2016a).

Celkově v obchodu s chemickými produkty se třetími zeměmi EU dosahuje přebytku, což platí i v obchodu s Čínou (0,7 mld. EUR v roce 2014, viz poslední sloupec tabulky 2). Deficit s Čínou zaznamenáváme u některých významných podskupin chemické produkce, a to u základních anorganických produktů (-109 mil. EUR) a u petrochemických produktů (-1,9 mld. EUR). V ostatních skupinách (polymery, speciální chemikálie, spotřební chemikálie atd.) vykazuje EU přebytek (CEFIC 2016a).

Z pohledu České republiky (viz tabulka 3) už Čína patří mezi čtyři nejvýznamnější obchodní partnery dle celkového obrátu vzájemného obchodu (7 % v roce 2015; ČR tak figuruje za Německem, Slovenskem a Polskem), což je dáno zejména velkým podílem ČR na českém dovozu (13,5 %), zatímco podíl na vývozu je zatím velmi malý (1,2%; bez zahrnutí případných reexportů přes Německo a jiné země, které mohou v obchodu s ČR nabývat poměrně velkého rozsahu). Nutno dodat, že český export do Číny v posledních letech ale meziročně silně roste (viz také De Castro, Stuchlíková 2014). Čína je dnes pro ČR nejdůležitějším obchodním partnerem v rámci mimoevropských trhů, USA figurují např. až na 12. místě (dle celkového obrátu vzájemného obchodu v roce 2015).

Při analýze komoditní struktury českého dovozu z ČR je zřejmé, že dovážíme především stroje pro automatické zpracování dat, jednotky, snímače apod. (kód 8471; 20,2 % z celkového dovozu z ČR v roce 2013, 72,33 mld. Kč), přístroje telefonní, pro vysílání, příjem hlasu atd. (kód 8517; 15,0 %, 53,86 mld. Kč) a části strojů psacích, počítačích, pro automatické zpracování dat (kód 8473; 10,6 %, 37,9 mld. Kč). Chemické produkty nefigu-

rují mezi deseti nejvíce zastoupenými položkami českého dovozu z Číny – jejich podíl na celkovém dovozu nedosahuje ani 1 % (MPO 2016a).

Exporty chemických produktů z Číny ovšem relativně rychle rostou. V roce 2014 se Čína podílela na světových exportech chemických produktů 6,5 % (v roce 2000 jen 2,1 % a v roce 1990 dokonce 1,3 %), její exporty rostly v letech 2010–2014 v průměru o 11 % ročně (v roce 2014 o 12 %). Exporty ČR do Evropy (do celého evropského regionu, tj. i mimo EU) rostly v letech 2010–2014 o 7 % ročně (tj. nejpomaleji). Oproti tomu dynamika čínských exportů chemických produktů směřujících do Společenství nezávislých států, na Střední východ, do Jižní a Střední Ameriky a zejména do Afriky byla dvojnásobná (v případě Afriky rostly až o 19 % ročně), což se projevuje i v nárůstu podílů těchto regionů na celkových čínských exportech. Podíl Evropy na čínském exportu chemických produktů mezi lety 2010 a 2014 naopak poklesl z 21,7 % na 18,7 % (nejvíce čínských exportů přitom stále směřuje do asijských zemí, a to 44,7 % v roce 2014) (WTO 2015d).

4. Možné dopady přiznání MES Číně na chemický průmysl a další vybraná odvětví v Evropě a České republice

Evropská komise vedla v únoru až květnu 2016 veřejnou konzultaci o možných budoucích opatřeních pro zmírnění důsledků změny v podobě antidumpingového řízení vůči ČR. Evropská komise se však zatím k tomuto problému nevyjádřila definitivně, pouze potvrdila zrychlení antidumpingových procedur (Evropská komise 2016d).

Za chemický průmysl se vyjadřuje v obecné rovině Rada sdružení evropského chemického průmyslu (CEFIC). Ve svých sděleních konstatuje, že ČR není v současnosti tržní ekonomikou, a zdůrazňuje nutnost pokračujícího otevírání čínského trhu, recipročního zacházení a dialogu (CEFIC 2016b). Podle CEFIC je podíl dumpingových dovozů na celkových dovozech chemických produktů z Číny velmi nízký, nicméně možnost ochrany

skrze zesílené antidumpingové řízení je pro chemický průmysl v Evropě důležitá. CEFIC vnímá rychlý růst Číny více jako příležitost než hrozbu pro evropské podniky. CEFIC také doporučuje další liberalizaci evropského zahraničního obchodu, mj. i úplnou eliminaci všech dovozních cel, za předpokladu, že obchod mezi EU a jejími partnery bude probíhat férově. Plně otevřené trhy mohou zvýšit celkovou konkurenci na trzích a také eliminovat nekalé obchodní praktiky, včetně dumpingu a subvencování. Dle vyjádření z jara 2016 je CEFIC pro

dovozy v důsledku přiznání MES má polovina z nich. Dle výsledku dotazníků se přesně polovina domnívá, že přiznání MES Číně na ně bude mít negativní dopad. Výsledky dotazníků nelze podceňovat, na druhé straně ale návrh na antidumpingové šetření proti čínským firmám nepodala dosud žádná z firem odpovídajících na dotazník (anebo se nezapojila do společného podnětu na úrovni odvětví v rámci EU).

Také Ministerstvo průmyslu a obchodu České republiky oslovilo podnikatelské subjekty v ČR,

Největších deset obchodních partnerů se podílí 71 % na celkovém unijním obratu s chemickými produkty. Jde o tyto země nebo regiony — USA (19,8 % v roce 2014), Čínu (9,2 %), Švýcarsko (8 %), Rusko (7,8 %), Střední východ (7,1 %), Turecko (4,8 %), Japonsko (4,5 %), Jižní Koreu (2,8 %), Indii (3,1 %) a Brazílii (3,3 %). Nejdůležitějším obchodním partnerem pro EU jsou tedy Spojené státy americké, následované Čínou, která je nejrychleji rostoucím trhem pro všechny globální chemické společnosti, včetně evropských.

odstranění Číny ze seznamu netržních ekonomik, ovšem při zavedení opatření zmírňujících možné dopady tohoto kroku, která by umožnila pružnou aplikaci cenových přírážek při případných dumpingových dovozech. Podpořil by i zachování stávajících konečných antidumpingových opatření vůči ČLR do doby jejich platnosti (CEFIC 2016b).

Pro zhodnocení dopadů přiznání MES na chemický průmysl provedli autoři článku ve spolupráci se Svazem chemického průmyslu na jaře 2016 dotazníkové šetření zaměřené na výše definovanou problematiku. Respondenty byl vzorek českých chemických firem různých velikostí. Dle agregovaných výsledků je zřejmé, že české firmy se v posledních pěti letech setkávají s rostoucím dovozem chemických výrobků z Číny. Navíc 70 % českých chemických podniků uvedlo, že v důsledku levných dovozů z Číny v posledních letech ztratilo zakázky. Ač tedy české podniky chemického průmyslu s Čínou často obchodují (přes 60 %), obavy z poškození jejich odvětví levnými čínskými

profesní svazy, sdružení a sociální partnery s žádostí o vydání předběžných stanovisek k dané problematice, jejichž stručný výběr je uveden níže. Obecně převládá mezi oslovenými svazy a sdruženími shoda s výše uvedenými výsledky šetření mezi členy Sdružení chemického průmyslu a neochota přiznat Číně MES. Pro rozšíření úhlu pohledu uvádí stať shrnutí vybraných stanovisek.

Ze strany Svazu průmyslu a dopravy (SPD ČR 2016) zaznívá požadavek na to, aby EK vyhodnotila dopady na evropský průmysl a aby definovala zmírňující mechanismy, které bude možné při změně metodiky výpočtu dumpingu využít. Dle průzkumu z dubna 2016 by 64 % respondentů (členským firmám a odvětvovým svazům) nevěřilo, pokud by Evropská komise status tržní ekonomiky neudělila: „Firmy, které udělení statusu podpořily, vyjádřily obavu z možného propadu evropského exportu na čínský trh, poukazovaly i na obtížnější vstup na tento trh a na zhoršení finanční situace v souvislosti se snížením vzájemného

→ obchodu.“ Evidentní jsou tedy obavy z možné obrany Číny při neudělení statusu a zavedení možných sankcí z čínské strany. SPD ČR celkově očekává, že „oslabení antidumpingových opatření ve spojení s udělením statusu tržního hospodářství Číně zejména dopadne na oblasti ocelářství a strojírenských technologií a sklářský a keramický průmysl“ (SPD ČR 2016).

Dle vyjádření Odborového svazu KOVO, jenž je největší odborovou organizací v ČR, je nutné brát v potaz zejména ohrožení konkurenceschopnosti českého ocelářství a odvětví kovovýroby. Z podnětu OS KOVO byla přislíbena pomoc ze strany MPO, resp. zřízena pracovní skupina (společně se zaměstnaneckým svazem Hutnictví železa) ve snaze o diskusi a formulaci společného postupu, který by měl probíhat zejména na úrovni EU. Možným řešením případného udělení MES ze strany EU je dle odborového svazu KOVO a MPO (OS KOVO 2016) setrvání v uplatňování antidumpingových cel.

K podobnému závěru došlo např. i Sdružení pro rozvoj Moravskoslezského kraje (2016). Varuje před hrozbou dovozu levné čínské oceli, jež nabývá s případným přiznáním MES na významu. Prezident Sdružení volá po vyšší regulaci v případě, že nejsou řádně nastaveny rovné podmínky podnikání a hospodářské soutěže.

5. Závěr

Čína usiluje o přiznání statusu tržní ekonomiky v souladu s jejím přijímacím protokolem do WTO. Pokud k tomu dojde, Evropská unie by měla změnit Základní antidumpingové nařízení a neměla by dále používat pravidlo třetí nebo analogické země. Pokud tak neučiní, hrozí jí spory s Čínou ve WTO a odvetná opatření ze strany ČLR i možné zhoršení vzájemných obchodních a investičních vztahů. V první části se proto stať snažila vysvětlit problematiku z pohledu WTO i EU. Dále se článek zaměřil na možné dopady přiznání statusu tržní ekono-

miky. Přiznání statusu tržní ekonomiky Číně bude mít dopady zejména na podobu antidumpingového řízení vůči ČLR, tedy na odvětví poškozovaná dumpingovými dovozy z ČLR a chráněná antidumpingovými cly. Nedotkne se běžných celních sazeb na dovozy z ČLR (pokud nejsou spojeny s nekalými obchodními praktikami dle pravidel WTO).

Pro Českou republiku je Čína stále důležitějším obchodním partnerem. Jak článek ukázal, k roku 2015 figuruje na třetím místě dle celkového obratu vzájemného obchodu. Z pohledu dovozu do České republiky je Čína dokonce druhým nejdůležitějším obchodním partnerem. Chemické produkty momentálně nepatří mezi položky s nejvyšším podílem na celkovém dovozu ČR z Číny, nicméně čínské vývozy chemických produktů v globálním měřítku rychle rostou a mohou růst i směrem do České republiky.

Na základě dat za celou Evropskou unii není chemický průmysl ohrožen dumpingovými dovozy z Číny, resp. podle závěrů CEFIC netvoří dumpingové dovozy chemických produktů z ČLR zásadní podíl na celkových dovozech EU. CEFIC ovšem nabádá k opatrnosti při přehodnocování statusu tržní ekonomiky u ČLR (a spíše přiznání statusu tržní ekonomiky Číně při zavedení případných dodatečných ochranných opatření pro zmírnění negativních dopadů udělení MES Číně), protože považuje ČLR za zásadního partnera pro evropské země. Dle dostupných dat tak není český chemický průmysl prozatím přímo ohrožen, nicméně podniky v odvětví jsou spíše proti přiznání MES, stejně tak jako svazy v dalších odvětvích.

Dá se nicméně očekávat nárůst dovozů dumpingového zboží z Číny kvůli vyšší složitosti dokazování po udělení MES. Zejména se to dá očekávat v oblastech, kde panuje výrazná nadvýroba, tedy například v ocelářství a související odvětví. Je proto nutné zjednodušit a zrychlit proceduru pro podání žádosti o udělení antidumpingového cla v rámci EU (jak je již v plánu), aby došlo k minimalizaci případných dopadů.

LITERATURA A PRAMENY

1. BEJKOVSKÝ, J. (2016): Státní kapitalismus v Číně: případ bankovního sektoru. *Scientia et Societas*, roč. XII, č. 4, s. 79–88, ISSN 1801-7118
2. CEFIC (2016 a): *The European Chemical Industry – Facts and Figures 2016*. The European Chemical Industry Council. [online] [cit. 20. 9. 2016]. Dostupné z: <http://fr.zone-secure.net/13451/186036/#page=1>
3. CEFIC (2016 b): *Cefic views on Market Economy Status (MES) for China*. Briefing Paper. The European Chemical Industry Council, April 2016. [online] [cit. 20. 9. 2016]. Dostupné z: <http://www.cefic.org/Documents/RESOURCES/PositionPapers/Cefic-views-on-market-economy-status-MES-for-China.pdf>
4. DE CASTRO, T., STUHLÍKOVÁ, Z. (2014): China-V4 Trade Relations – A Czech Perspective. In: MRÁZ, S., BROCKOVÁ, K. (eds.): *Current Trends and Perspectives in Development of China-V4 Trade and Investment*. Bratislava, 12.–14. 3. 2014. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, s. 46–60, ISBN 978-80-225-3894-7
5. EVROPSKÁ KOMISE (2016 a): *Anti-dumping*. DG Trade. [online] [cit. 5. 6. 2016]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/trade-defence/actions-against-imports-into-the-eu/anti-dumping/>
6. EVROPSKÁ KOMISE (2016 b): *Anti-dumping, Anti-subsidy, Safeguard. Statistics Covering the First Month of 2016*. January 2016. [online] [cit. 5. 6. 2016]. Dostupné z: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/april/tradoc_154468.pdf
7. EVROPSKÁ KOMISE (2016 c): *Anti-subsidy*. [online] [cit. 5. 6. 2016]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/trade-defence/actions-against-imports-into-the-eu/anti-subsidy/>
8. EVROPSKÁ KOMISE (2016 d): *College orientation debate on the treatment of China in anti-dumping investigations*. Press release, 20. 6. 2016. [online] [cit. 30. 6. 2016]. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2567_en.htm
9. EVROPSKÝ PARLAMENT (2015): *Granting Market Economy Status to China. An analysis of WTO law and of selected WTO member's policy*. [online] [cit. 8. 6. 2016]. Dostupné z: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/571325/EPRS_IDA\(2015\)571325_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/571325/EPRS_IDA(2015)571325_EN.pdf)
10. EVROPSKÝ PARLAMENT (2016): *China's proposed market economy status: defend EU industry and jobs, urge MEPS*. Press release, 12. 5. 2016. [online] [cit. 5. 6. 2016]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/news/cs/news-room/20160504IPR25859/China%E2%80%99s-proposed-market-economy-status-defend-EU-industry-and-jobs-urge-MEPS>
11. HOSPODÁŘSKÁ KOMORA ČR (2016): *EU 3/16 Konzultace k metodám zjišťování existence dumpingů při dovozech z ČLR; T. 11. 3. 2016*. [online] [cit. 30. 6. 2016]. Dostupné z: <http://www.komora.cz/pro-podnikani/legislativa-a-normy/pripominkovani-legislativy/nove-materialy-k-pripominkam/export/eu-3-16-konzultace-k-metodam-zjistovani-existence-dumpingu-pri-dovozech-z-clr-t-11-3-2016.aspx>
12. MALMSTRÖM, C. (2016): *Trade Defence and China: Taking a Careful Decision*. Evropská komise, 17. 3. 2016. [online] [cit. 20. 6. 2016]. Dostupné z: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/march/tradoc_154363.pdf
13. MPO (2014): *Antidumpingové a antisubvenční řízení v EU*. Ministerstvo průmyslu a obchodu. [online] [cit. 20. 6. 2016]. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/dokument141915.html>
14. MPO (2016 a): *Zahraniční obchod ČR za 1–12/2015*. Ministerstvo průmyslu a obchodu. [online] [cit. 20. 6. 2016]. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/dokument169927.html>



15. MPO (2016 b): *Databáze antidumpingových a protisubvenčních řízení EU vůči dovozům ze třetích zemí*. Ministerstvo průmyslu a obchodu. [online] [cit. 20. 6. 2016]. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/cz/prehled-ad-as.html>
16. MZV (2015): *Mapa globálních oborových příležitostí*. Ministerstvo zahraničních věcí České republiky. [online] [cit. 16. 6. 2016]. Dostupné z: <http://www.businessinfo.cz/cs/zahranicni-obchod-eu/mapa-oborovych-prilezitosti.html>
17. MZV (2016): *Mapa globálních oborových příležitostí 2016/2017*. Ministerstvo zahraničních věcí České republiky. [online] [cit. 16. 6. 2016]. Dostupné z: http://www.mzv.cz/file/1995522/Mapa_globalnich_oborovych_prilezitosti_2016_20107.pdf
18. ODBOROVÝ SVAZ KOVO (2016): *Čínský dumping ohrožuje české ocelářství*. [online] [cit. 30. 6. 2016]. Dostupné z: <http://www.oskovo.cz/aktuality/cinsky-dumping-ohrozuje-ceske-ocelarstvi>
19. ODBORY.INFO (2016): *Návrh materiálu k problematice možného přiznání statusu tržní ekonomiky Čínské lidové republiky*. [online] [cit. 5. 6. 2016]. Dostupné z: https://ipodpora.odborny.info/soubory/dms/wysiwyg_uploads/c105e21bed96fd0f/uploads/Navrh_materialu_k_problematice_m.docx
20. RADA ES (2009 a): *Nařízení Rady (ES) č. 1225/2009 ze dne 30. 11. 2009 o ochraně před dumpingovým dovozem ze zemí, které nejsou členy EU*. [online] [cit. 10. 6. 2016]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2009R1225:20121215:CS:PDF>
21. RADA ES (2009 b): *Nařízení Rady (ES) č. 597/2009 ze dne 11. 6. 2009 o ochraně před dovozem subvenovaných výrobků ze zemí, které nejsou členy EU*. [online] [cit. 5. 6. 2016]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:188:0093:0126:CS:PDF>
22. SCOTT, R. E., JIANG, X. (2015): *Unilateral grant of market economy status to China would put millions of EU jobs at risk*. Economic Policy Institute. [online] [cit. 5. 6. 2016]. Dostupné z: <http://www.epi.org/publication/eu-jobs-at-risk/>
23. SDRUŽENÍ PRO ROZVOJ MORAVSKOSLEZSKÉHO KRAJE (2016): *Regionální podnikatelský zpravodaj*. 1/2016. [online] [cit. 5. 6. 2016]. Dostupné z: <http://www.msunion.cz/data/files/000/000/001/zpravodaj-brezen2016-842.pdf>
24. SHIH, V. (2010): Dealing with Non-Performing Loans: Political Constraints and Financial Policies in China. *The China Quarterly*, No. 180, pp. 922–944
25. SPD ČR (2016): *Průzkum SP ČR: Udělení statusu tržní ekonomiky Číně vyvolává rozpory*. Tisková zpráva. Svaz průmyslu a dopravy České republiky, 11. 5. 2016. [online] [cit. 5. 6. 2016]. Dostupné z: http://www.spcr.cz/images/TZ_Pr%C5%AFzkum_SP_%C4%8CR_k_ud%C4%9Blen%C3%AD_statusu_tr%C5%BEen%C3%AD_ekonomiky_%C4%8C%C3%ADn%C4%9B.pdf
26. STUHLÍK, J. (2016): Evropě hrozí záplava levným čínským zbožím. Brusel chystá ochranu. *E15*, 11. 2. 2016. [online] [cit. 1. 9. 2016]. Dostupné z: <http://zpravy.e15.cz/byznys/prumysl-a-energetika/evrope-hrozi-zaplava-levnym-cinsky-m-zbozim-brusel-chysta-ochranu-1270086>
27. ŠTĚRBOVÁ, L. (2016): VŠE o... antidumpingu vůči Číně. *Hospodářské noviny*, 8. 4. 2016. [online] [cit. 5. 6. 2016]. Dostupné z: <http://archiv.ihned.cz/c1-65240180-vse-o-antidumpingu-vuci-cine>
28. VLČKOVÁ, J. (2012): Is China Catching Up? Technological Sophistication of Chinese Exports to European Union. *Acta Oeconomica Pragensia*, roč. 20, č. 3, s. 36–54, ISSN 0572-3043
29. WTO (1994): *Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994*. World Trade Organization. [online] [cit. 5. 6. 2016]. Dostupné z: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/19-adp.pdf
30. WTO (1999): *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*. World Trade Organization. [online] [cit. 5. 6. 2016]. Dostupné z: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm.pdf

31. WTO (2015 a): *China – Trade Profile. September 2015*. World Trade Organization. [online] [cit. 10. 6. 2016]. Dostupné z: <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=CN>
32. WTO (2015 b): *China – Tariff Profile 2015*. World Trade Organization. [online] [cit. 10. 6. 2016]. Dostupné z: http://stat.wto.org/TariffProfiles/CN_e.htm
33. WTO (2015 c): *Report (2015) of the Committee on Subsidies and Countervailing Measures. G/L/1133*, World Trade Organization, 29. 10. 2015. [online] [cit. 10. 6. 2016]. Dostupné z: https://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/scm_e.htm
34. WTO (2015 d): *International Trade Statistics 2015*. World Trade Organization. [online] [cit. 10. 6. 2016]. Dostupné z: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2015_e/its2015_e.pdf
35. WTO (2016 a): *Anti-dumping*. World Trade Organization. [online] [cit. 5. 6. 2016]. Dostupné z: https://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_e.htm
36. WTO (2016 b): *Protocols of accession for new members since 1995, including commitments in goods and services*. World Trade Organization. [online] [cit. 5. 6. 2016]. Dostupné z: https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/completeacc_e.htm
37. WTO (2016 c): *Find disputes cases*. World Trade Organization. [online] [cit. 5. 6. 2016]. Dostupné z: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/find_dispu_cases_e.htm#results

KLÍČOVÁ SLOVA

Čína, Evropská unie, Světová obchodní organizace, mezinárodní obchod, chemický průmysl, dumping, antidumpingové řízení

Granting MES to China: Possible Impacts on Czech Chemical Industry

ABSTRACT

This article deals with the issue of granting Market Economy Status (MES) to China and its influence on the EU-China trade, with stress on the Czech chemical industry. The article initially looks into the definition of market economy as seen by EU and WTO as the key players in international trade. Consequently, it analyses the impact of the granting MES to China on the EU anti-dumping procedures. Furthermore, it investigates the trends in the EU-China chemical products trade as well as the Czech-China trade with goods to identify possible areas that might be threatened by cheap Chinese imports. Lastly, these possible impacts of granting MES are debated based on the data to fully analyse their influence on the Czech chemical industry and selected other industries.

KEYWORDS

China, European Union, World Trade Organization, international trade, chemical industry, dumping, anti-dumping procedure

JEL CLASSIFICATION

F13, L65, P50



Environmentální aspekty podnikových investic a jejich hodnocení

► Ing. Šimon Buryan » Katedra světové ekonomiky, Fakulta mezinárodních vztahů, Vysoká škola ekonomická v Praze¹

* 1. Úvod

Proces investičního rozhodování, ke kterému se váže dlouhodobé financování investic podniku, je označován jako kapitálové plánování. Jedná se o širokou škálu podnikových procesů spojených s pořízováním, financováním a řízením dlouhodobého majetku podniku. Podnik identifikuje své potřeby a dostupné příležitosti, kudy se chce ubírat. Následně vypracuje návrh možného investičního záměru.

Při rozhodování o určitém projektu podnik sleduje řadu finančních parametrů uvažovaného investičního záměru. Při identifikaci specifické technologie, do které chce podnik investovat, podnik zohledňuje především kapitálové a provozní náklady dané technologie. Uvažované technologie (a projekty) mají rozdílné environmentální dopady.

Záleží na specifické politice podniku, jak se management postaví k dopadu firmy na životní prostředí. Řada firem dobrovolně či vlivem preference veřejnosti usiluje o snižování dopadu svých aktivit na životní prostředí. Stále ovšem existuje řada tradičních firem, které tyto environmentální ambice nemají. Nicméně stát si je vědom závažnosti dopadu firem na životní prostředí a vynucuje dodržování environmentálního standardu, který je zadán

v legislativě. Firmy jsou tak nuceny formou závazných norem kvality, poplatky či pokutami sledovat svůj vliv na životní prostředí. Stejně tak stát realizuje řadu programů, které poskytují dotace na investice do šetrnějších technologií.

Tento článek pracuje s obecně používanými finančními ukazateli, které rozšiřuje o kvantifikovatelný prvek environmentálních nákladů. Při výběru investičního projektu firmy musí (pokud je to dáno legislativou) či mohou (pokud v dané oblasti není závazná legislativa a samy se rozhodnou) zvažovat environmentální náklady. Vyhodnocení environmentálních nákladů může vést k výběru takové technologie, která je environmentálně šetrnější.

2. Investiční rozhodování

Investice podniku představují významný finanční náklad, který má podniku přinést finanční příjmy v budoucích obdobích. Tyto vynaložené náklady představují kapitálové výdaje. Od provozních nákladů se odlišují tím, že provozní výdaje přinášejí budoucí finanční příjmy v období kratším než jeden rok. Nicméně v praxi je toto odlišení těžko specifikovatelné (Valach a kol. 2010: 32).

Za kapitálové výdaje se považují výdaje na obnovu a rozšíření dlouhodobého hmotného majet-

¹ Článek byl zpracován v rámci projektu Interní grantové agentury Vysoké školy ekonomické v Praze č. IG271036 „Metodologie ekonomického, politického a právního hodnocení zavádění environmentálních inovací do praxe“. E-mail: simon.buryan@vse.cz.

ku, na výzkumné a vývojové programy, na trvalý přírůstek zásob a pohledávek, na pořízení dlouhodobých cenných papírů, na vzdělávání zaměstnanců, na reklamní kampaň atd. (Valach a kol. 2010: 32).

Většinou se pro kapitálové výdaje užívá termín investiční náklady. Za investice jsou považovány kapitálové výdaje na pořízení dlouhodobého nehmotného majetku či dlouhodobého hmotného majetku a také nákup dlouhodobého finančního majetku (Sobel, Szmerekovsky, Tilson 2009: 698).

Proces investičního rozhodování a na to navazující dlouhodobé financování investic je obvykle nazýváno jako kapitálové plánování či kapitálové rozpočtnictví. Východiskem kapitálového plánování je soubor strategických cílů a postupů, které podnik sleduje. Cíle kapitálového plánování jsou pak zaměřeny na specifické oblasti. Jedná se o:

- efektivnost a finanční stabilitu podniku (vyjádřenou tržní hodnotou firmy, výnosností investic, likviditou),
- podíl podniku na trhu (jeho zachování, eventuálně růst),
- inovace výrobního programu, zařízení a technologií,
- sociální cíle (vyjádřené mzdovým a sociálním zajištěním pracovníků, rozvojem jejich kvalifikace),
- respektování požadavků na ochranu životního prostředí (Valach a kol. 2010: 33).

Uvedené cíle nejsou konzistentní a vznikají mezi nimi konflikty, především cíle finanční efektivity se střetávají se sociálními cíli či cíli na ochranu životního prostředí. Je nutné tedy usilovat o kompromis a mít na zřeteli nutnost monitorovat neshody mezi subjekty uvnitř firmy a v jejím okolí (Valach a kol. 2010: 33).

2.1 Úloha finančních kritérií v rozhodování firmy

Investiční projekty, které podnik realizuje, procházejí předvýběrem, který je doprovázen analýzou řady faktorů. Celková efektivnost investičních pro-

jektů se musí posuzovat podle toho, jak tyto projekty přispívají k hlavním cílům podniku, mezi kterými stěžejní roli hraje maximalizace tržní hodnoty pro vlastníky. Zvýšení tržní hodnoty podniku demonstrují finanční kritéria hodnocení efektivnosti investic (Valach a kol. 2010: 79).

Tradičně se pro vyhodnocení investic používají kritéria čisté současné hodnoty (ČSH) a vnitřního výnosového procenta (tento článek uvažuje z důvodu omezení rozsahu textu jen ČSH). Vedle nich se používají i další ukazatele, ty však vyjadřují spíše specifické finanční aspekty investičního projektu (Sobel, Szmerekovsky, Tilson 2009: 697).

V praxi se ovšem stává, že podnik se řídí jinými než jen souhrnnými finančními kritérii. Jedná se o případy, kdy podnik vstupuje na nový trh, nebo když dává přednost uplatnění nových technologií slibujících výrazný ekonomický přínos v budoucnosti, nebo pokud se jedná o nutnost odvíjející se od změny v legislativě (typicky nároky na nové ekologické a hygienické normy či sociální požadavky). Z pohledu udržitelnosti podniku převažuje shoda, že podnik by měl v dlouhodobém horizontu sledovat primárně finanční kritéria hodnocení investic (Valach a kol. 2010: 81).

2.2 Metody posouzení efektivnosti investičních projektů

Pro posouzení efektivnosti investičních projektů existuje několik metod. Podle toho, zda příslušné metody hodnocení efektivnosti investičních projektů přihlížejí, či nepřihlížejí k faktoru času, dělíme metody na statické a dynamické (Bodie, Kane, Marcus 2013: 400, Valach a kol. 2010: 81).

Statické metody lze přirozeně používat, pokud faktor času nehraje zásadní vliv na rozhodování o investici. Používá se při zhodnocení investic pomocí jednorázové koupě fixního majetku (stroje, budovy) a na krátkodobé investice (jejich životnost je do dvou let). Přehlížením faktor času předstává přípustné zjednodušení, protože faktor času v těchto případech nehraje zásadní roli (Valach a kol. 2010: 81).

Dynamické metody vyhodnocování investičních projektů jsou používány v těch případech, kde se uvažuje delší období, kdy jsou pořizovány investice v mnohaletém období a životnost investice je také víceletá. Takových investičních projektů je většina. Respektování času v těchto metodách je zásadním prvkem, který rozhoduje o výběru vhodných investičních projektů (Bodie, Kane, Marcus 2013: 400, Valach a kol. 2010: 81).

Čistá současná hodnota (ČSH) je dynamická metoda, která považuje za efekt z investice peněžní příjem z projektu, jehož základ tvoří zisk po zdanění, odpisy, eventuálně ostatní příjmy. ČSH představuje rozdíl mezi příjmy (které berou v potaz faktor času, jsou tedy diskontované) a kapitálovými výdaji specifikovaného investičního projektu. ČSH je čistě finančním kritériem pro zhodnocení finančních toků z investice (Valach a kol. 2010: 101). Matematický zápis pro výpočet ČSH je uveden v rovnici (1):

$$ČSH = \sum_{n=1}^N \frac{P_n}{(1+i)^{n+T}} - \sum_{t=1}^T \frac{K_t}{(1+i)^t}, \quad (1)$$

kde je

ČSH čistá současná hodnota,

P_n peněžní příjem z investice v jednotlivých letech,

N doba životnosti,

T doba výstavby,

i požadovaná výnosnost (úrok v % / 100),

K_t kapitálové výdaje.

Peněžní příjmy P za celou dobu životnosti investice N jsou diskontovány a stejně tak jsou diskontovány kapitálové výdaje K za dobu výstavby T . Důležitým aspektem je požadovaná míra výnosnosti i , která hraje roli při diskontování jednotlivých finančních toků. Čím je tato míra vyšší, tím je u investice s konvenčním finančním tokem ČSH nižší (Valach a kol. 2010: 101).

Graf 1 zobrazuje možné hodnoty ČSH s ohledem na požadovanou výnosnost. Jestliže požadovaná výnosnost nabývá hodnoty 0, pak ČSH je rovna rozdílu mezi nominálními peněžní příjmy a kapitálovými náklady. Při každé požadované vý-

nosnosti vyšší než 0 se ČSH snižuje z důvodu klesání peněžních příjmů a změny kapitálových nákladů vlivem diskontování (Valach a kol. 2010: 101).

Jestliže požadovaná výnosnost je Q , pak ČSH je rovna diskontovaným peněžním příjmům při požadované výnosnosti Q . Jestliže požadovaná výnosnost je R , pak ČSH je rovna 0. Jestliže požadovaná výnosnost je vyšší než R , pak ČSH je záporná (Valach a kol. 2010: 101).

V případě investičních projektů s nekonvenčním peněžním tokem (viz kapitola 3) se můžeme setkat s tím, že čistá současná hodnota se může s růstem požadované míry výnosnosti zvyšovat. Může to platit pro všechny úrokové míry výnosnosti nebo jen pro určité intervaly požadované výnosnosti. Záleží na charakteru nekonvenčního peněžního toku (Valach a kol. 2010: 105).

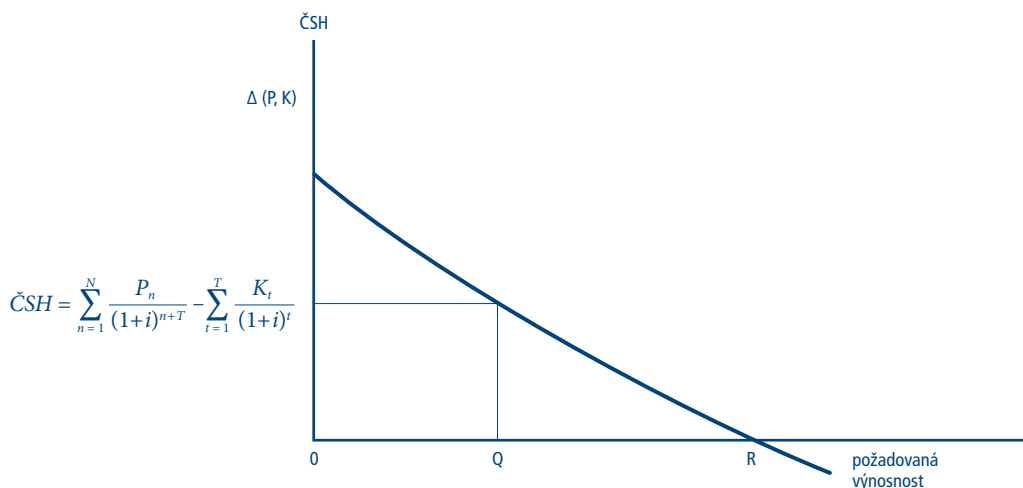
Interpretace možných výsledků ČSH může mít tři podoby:

1. ČSH nabývá hodnot $(0; +\infty)$. Investice je přijatelná pro podnik, výnosnost přesahuje náklady projektu, investici lze považovat za ziskovou.
2. ČSH nabývá hodnot $(-\infty; 0)$. Investice není přijatelná pro podnik, náklady přesahují přínosy projektu, investici lze považovat za ztrátovou.
3. ČSH nabývá hodnoty 0. Podniku investice nepřinese žádný přínos, protože kapitálové výdaje se přímo rovnají finančním příjmům. Podnik je tedy indiferentní mezi případem, kdy realizuje investici a kdy investici nerealizuje vůbec.

Při specifickém výběru, které investice mají být podnikem realizovány, lze jednotlivé projekty posuzovat po stránce ČSH. Management přihlíží k těm projektům, které vykazují nejvyšší ČSH (Arya, Fellingham, Glover 1998: 499).

2.3 Vliv daní na kapitálové plánování a investiční rozhodování

Zdanění podnikových příjmů má vliv na očekávané finanční toky spojené s investičním projektem. Zdanění je výrazně variabilní prvek, který je dán specifickou regulací ze strany vlády. Daňové záko-

Graf č. 1 » Čistá současná hodnota (ČSH)

Pramen: zpracováno na základě Valach a kol. (2010: 105)

ny se liší mezi jednotlivými státy a liší se také v čase, nová regulace daní může výrazně změnit peněžní tok uvažovaného investičního projektu (Valach a kol. 2010: 155).

Při specifikaci peněžních toků z investice je zásadní identifikace zisku z investice po zdanění. Daň ze zisku je reálný náklad pro podnik, který snižuje příjem z investice, a proto je daň zahrnuta do specifikace investice (Valach a kol. 2010: 155).

Způsob specifikace peněžních příjmů z investice po zdanění se odlišuje podle výběru výchozí kategorie nezdaněného zisku. Jedná se o:

- zisk před zdaněním — úrok i odpisy jsou součástí nákladů (earnings before taxes);
- zisk před úroky a zdaněním — úrok není součástí nákladů, odpisy jsou součástí nákladů (earnings before interest and taxes);
- zisk před odpisy, úroky a zdaněním — úroky ani odpisy nejsou součástí nákladů (earnings before depreciation, interest and taxes) (Valach a kol. 2010: 155).

Při kalkulaci peněžních příjmů z projektu po zdanění se počítá s daňovým štítem (daňovým krytem), který je roven součinu odpisů a daňového koeficientu. Daňový štít vyjadřuje úsporu podniku

ze zahrnutí odpisů do nákladů, čímž dochází ke snížení základu zdanění. Prostřednictvím daňového štítu dochází k rozdělení očekávaného peněžního příjmu z investice na dvě části. První část představuje zisk před úroky a úroky snížený o daň, druhá část představuje odpisový daňový štít (Valach a kol. 2010: 157).

Stejně tak je možné specifikovat úrokový daňový štít (součin úroků a daňového koeficientu) a leasingový daňový štít (součin leasingových splátek a daňového koeficientu). První část peněžních příjmů vykazuje vyšší riziko oproti druhé části. Daňový štít závisí jen na metodě odpisování a daňové sazbě, a je tak méně riskantní než zisk před úroky a odpisy, který se odvíjí od cen, nákladů a jiných faktorů. V této souvislosti se v literatuře objevuje stanovisko, že je vhodné při aktualizaci peněžních příjmů z investic na jejich současnou hodnotu používat odchylné úrokové sazby: vyšší sazbu u zisku (před odpisy) sníženého o daň a nižší — bezrizikovou — sazbu u daňového štítu (Valach a kol. 2010: 157).

V důsledku toho dochází k úpravě stanovení ČSH projektu. Upravená podoba ČSH je zobrazena v rovnici (2):



$$\check{C}SH = \sum_{n=1}^N \frac{(1-T) \times Z_{uon}}{(1+i_r)^n} + \sum_{n=1}^N \frac{T \times O_n}{(1+i_b)^n} - \sum_{t=1}^T \frac{K_t}{(1+i)^t}, \quad (2)$$

kde je

$\check{C}SH$ čistá současná hodnota modifikovaná o vliv odpisového daňového štítu,

N doba životnosti,

n jednotlivá léta životnosti,

T daňový koeficient,

O odpisy,

Z_{uon} zisk před odpisy, úroky a zdaněním v jednotlivých letech,

i_r požadovaná výnosnost zvýšená o riziko,

i_b požadovaná bezriziková výnosnost,

K_t kapitálové výdaje.

Výraz v rovnici (2) $T \times O_n$ představuje vlastní daňový štít, který je diskutován výše.

Někdy se v praxi hodnocení efektů investičních variant projevuje v úsilí specifikovat přímý vliv sazby daně ze zisku na $\check{C}SH$ investičního projektu. Tento postup kalkuluje $\check{C}SH$ ze zisku před zdaněním a od toho se pak odečte zdaněná část diskontovaného zisku (Valach a kol. 2010: 158).

3. Rozhodování o investicích s ohledem na životní prostředí

Ekonomická efektivnost specifikuje poměr mezi dosaženými přínosy na jedné straně a náklady vynaloženými na realizaci specifického investičního projektu na straně druhé. Ochrana životního prostředí je ovšem proces, který vede jak ke spotřebování statků, tak k benefitům (Prchal, Šauer 2005: 70).

Samotná ochrana životního prostředí je implicitně založena na představě, že životní prostředí má vlastní hodnotu, která by měla být chráněna. Ochrana životního prostředí reflektuje nutnost zachovávat hodnotnost samotného životního prostředí. Velikost hodnoty životního prostředí je dána na základě jeho kvantity, ale i jeho kvality. Hlavní hodnota životního prostředí tkví v poskytování prostoru, surovin, geofyzikálních podmínek a přírodních procesů, které pak souhrnně umožňují existenci života (Prchal, Šauer 2005: 70).

Pokles funkčnosti, a tedy i hodnoty životního prostředí vlivem působení nepříznivých faktorů obecně představuje ekologickou či environmentální zátěž hospodářství. Vyjadřování přínosu ochrany životního prostředí je zacíleno především na předcházení snižování jeho hodnoty. Celkový souhrn negativně vnímaných efektů, které ochraně životního prostředí zabraňují, nebo které jsou ve svých účincích ochranou omezeny, je hodnotou přínosů z ochrany životního prostředí (Prchal, Šauer 2005: 70–71).

Suma hodnoty environmentální zátěže je určena jako souhrn ekonomických škod ze znehodnocování životního prostředí a nákladů na jeho zamezení. Pro účely následující analýzy uvažujeme ekonomické škody v užším smyslu jako sumu ekonomických ztrát, kompenzačních nákladů a nákladů na zamezení (Prchal, Šauer 2005: 71).

K ekonomickým škodám dochází, pokud došlo k tomu, že hodnotné statky byly zničeny či poškozeny, a tedy není možné je spotřebovávat nebo využít k produkci žádoucích statků. Kompenzační náklady představují všechny náklady, které je nutné vynaložit na zmírnění nebo odstranění negativních důsledků poklesu kvality životního prostředí. Jedná se o náklady na likvidaci již vzniklých škod a náklady na vyhnutí se negativním důsledkům působení faktorů životního prostředí. Místy se jedná o defenzivní výdaje či náklady. Poslední kategorií ovlivňující velikost ekonomických škod představují náklady na zamezení (Prchal, Šauer 2005: 71).

Mikroekonomická teorie staví analýzu ekonomické rovnováhy na rozhodování spotřebitelů a rozhodování podniků. Dle mikroekonomické teorie ekonomické škody nesou všechny subjekty bez rozdílu, tedy spotřebitelé i podniky. V praxi se většinou sledují defenzivní náklady na straně spotřebitelů a náklady na zamezení na straně podniků. Toto rozlišení není úplně dobré, protože ekonomické ztráty nesou subjekty bez ohledu na jejich ekonomickou činnost (výroba či spotřeba) (Prchal, Šauer 2005: 71).

Zásadní je rozlišení účetního pojetí nákladů, ve kterém je oceněno opotřebení a spotřeba vstupů,

od ekonomického pojetí, kdy nákladem je ztráta zisku neprovedením druhé nejlepší varianty. Suroviny, pro které je variantní užití, se stávají omezenými a dochází ke konfliktu v jejich využívání. Překonávání vzácnosti se děje díky nalézání a uplatňování vědomostí. Zásadním konceptem ekonomie jsou náklady příležitosti – jakákoliv volba či rozhodnutí vede k tomu, že jsou ztraceny alternativní možnosti, které se nevyužily. Příležitosti, kterých se lidé vzdávají, jsou cenou za to, že určitých věcí dosahují. Cena, tedy náklady příležitosti, je vnímána odlišnými subjekty specificky, protože závisí na subjektivním hodnocení. Náklady příležitosti jsou vždy subjektivní, interní povahy (Prchal, Šauer 2005: 71).

Posuzování ekonomické efektivnosti ovšem vede k odlišným výsledkům, pokud do hodnocení procesu přidáme jeden nebo více subjektů. Při rozhodování o činnosti (výrobě či spotřebě) může subjekt zhodnotit i vlivy na ostatní subjekty, nicméně většinou tomu tak v případě aktivit směřujících k znehodnocování životního prostředí není (Prchal, Šauer 2005: 71–72).

V případě subjektu posuzujícího vlastní zájem je analýza ekonomické efektivnosti ochrany životního prostředí značně podmíněna tím, jak on sám vnímá přínosy z ochrany distribuované obvykle jiným subjektům. Škoda, kterou je např. podnik ochoten posuzovat, je většinou nižší oproti škodě celkové. Podobně tomu tak je i v případě rozhodování o činnosti vedoucí k ochraně životního prostředí. Náklady těchto činností jsou privátními náklady, které vedou k externím přínosům. Rozhodování podniku se odvíjí od toho, jaké jsou jeho privátní náklady a soukromé přínosy. Teoretická optimální úroveň činnosti ochrany životního prostředí realizované jednotlivým podnikem je taková, kdy se privátní mezní náklady této činnosti rovnají privátním mezním přínosům této činnosti (Khalili, Duecker 2013: 188).

Standardní ekonomickou teorií je na podnik pohlíženo jako na soubor možných výrobních plánů, ze kterých je vybírán ten, jenž dosahuje nejvyšší ziskovosti. Každý podnik má specifický okruh

činností, kterým věnuje disponibilní zdroje. Výrobním plánem je specificky uvažován soubor produkovaných či plánovaných výstupů (výrobků a služeb) a vstupů (neboli výrobních faktorů), které jsou potřebné k realizaci výstupů. U podniků většinou uvažujeme zisk za cílové kritérium. Technická proveditelnost výrobního plánu je založena na skutečnosti, že firma disponuje technologií, která umožňuje vstupy transformovat na výstupy. Spotřeba vstupů ve výrobě se objevuje jako náklady, zatímco realizace výstupů jako výnosy (Prchal, Šauer 2005: 72).

Ekonomická podstata nákladů se skrývá v hodnotách (statcích a službách), které se ztrácejí obětováním zdrojů při realizaci specifikované varianty. Podnik se tak vzdává příležitosti vynaložit zdroje na alternativní činnost. Kontext, ve kterém jsou tyto termíny používány, je většinou vztažen k ochraně životního prostředí, resp. ke snázení omezit znehodnocování životního prostředí, nebo k nákladům vyvolaným existujícím znehodnocením životního prostředí (Prchal, Šauer 2005: 72).

Při rozhodování o investičních projektech může podnik zahrnout svůj vliv na jeden či více subjektů. V účetnictví jsou sledovány běžně náklady, které mají úzký vztah ke kvalitě a kvantitě statků životního prostředí využívaných při činnosti firmy. Jedná se zejména o náklady na suroviny, energii, náklady na kapitál a další. Tyto náklady nejsou nijak označeny jako environmentální, ačkoliv jsou přímo provázané s ekonomickými funkcemi životního prostředí (Khalili, Duecker 2013: 188).

Snížení spotřeby materiálu nebo energií či snížení odpadů z produkce je z hlediska velikosti firemních nákladů benefit, stejně tak je tento postup vhodný pro ochranu životního prostředí (Prchal, Šauer 2005: 73).

Podle klasického přístupu hodnocení efektivnosti investičních projektů firma hodnotí ekonomickou efektivnost. Začleněním dalších faktorů do analýz (snížení rizika, zlepšení veřejného image podniku, zvýšení výnosů z prodeje rekuperovaných emisí, dosažení úspor nákladů z nárůstu technické efektivnosti atd.) se vytváří možnost pro



→ koncepčně rozšířené posuzování nákladů na ochranu životního prostředí (Prchal, Šauer 2005: 73).

3.1 Přidání znečištění do analýzy čisté současné hodnoty

Škody na životním prostředí, které jsou způsobeny znečišťováním, je nutné hodnotit dle specifického zdroje a také je třeba hodnotit specifický dopad těchto emisí na daný biotop. V tomto textu uvažujeme obecnou škodu, která vzniká vlivem vypouštění emisí do ovzduší.

Analýza nákladů na emise používá odhady externalit spojených s těmito emisemi. Tyto relativní odhady byly vypočítány pomocí metodiky ExternE. Při použití této metody můžeme měřit změny v koncentraci látek z určitého zdroje. Tato změna je spojena s dopady na lidské zdraví, zemědělské plodiny, materiály nebo biologickou rozmanitost prostřednictvím funkce dávka-odezva. Tyto reakce jsou v konečném důsledku peněžně oceněny. Výsledkem jsou externality vyjádřené v českých korunách (Kč) na jednotku produkce (tuna) (Máca 2011). V tabulce 1 jsou dostupné přibližné nominální hodnoty těchto externalit.

Při zjednodušení lze kvantifikovat environmentální náklady jako sumu emitovaných exhalací a příslušného jednotkového nákladu ve specifikovaném období (jeden rok). V případě, že podnik monitoruje tyto emise dobrovolně nebo kvůli legislativní povinnosti, můžeme získat takto kvantifikovaný environmentální náklad vzniklý vlivem produkce C_{ENV} .

Environmentální náklad z produkce C_{ENV} můžeme zakomponovat do rovnice ČSH. Matematický

zápis je zobrazen v rovnici (3). ČSH je tedy snižována vlivem škody na životním prostředí z emisí vzniklých z provozu a výstavby dané investice:

$$\check{C}SH = \sum_{n=1}^N \frac{P_n}{(1+i)^{n+T}} - \sum_{t=1}^T \frac{K_t}{(1+i)^t} - \sum_{n=1}^N \frac{C_{ENV}}{(1+i)^{n+T}}, \quad (3)$$

kde je

$\check{C}SH$ čistá současná hodnota,

P_n peněžní příjem z investice v jednotlivých letech,

N doba životnosti,

T doba výstavby,

i požadovaná výnosnost (úrok v % / 100),

K_t kapitálové výdaje,

C_{ENV} environmentální náklady.

3.2 Rozhodování o investicích s ohledem na jejich environmentální dopad

Jak bylo uvedeno v kapitole 2.1, investiční plánování má přispívat k naplňování cílů podniku, k nimž patří primárně maximalizace tržní hodnoty pro vlastníky. Při investičním rozhodování ale musí podnik kromě finančních ukazatelů pohlížet na legislativní nároky na respektování požadavků na ochranu životního prostředí. Ochrana životního prostředí je přitom specifickým prvkem v investičním rozhodování, protože řada podniků pohlíží na svůj obraz na veřejnosti a usiluje o snižování dopadů na životní prostředí nad rámec legislativních požadavků.

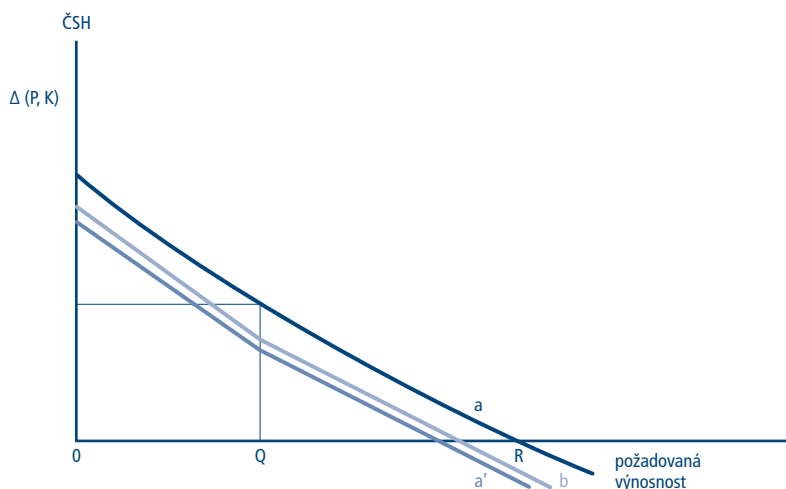
Dopady specifikovaných investičních záměrů na životní prostředí lze adekvátně zhodnotit. Tato povinnost je v ČR dána i legislativně. První zákon o posuzování vlivů na životní prostředí byl přijat

Tabulka č. 1 » Jednotkové externí náklady emisí znečišťujících látek (v Kč/tuna)

	NO _x	Tuhé látky menší než 2,5 µm	SO ₂	Volatilní organické látky	CO ₂
Spodní odhad	222 850	976 850	244 200	30 500	580
Horní odhad	610 500	2 777 900	702 100	91 600	580

Pramen: Máca (2011: 3)

Graf č. 2 » Výběr dle čisté současné hodnoty (ČSH)



Pramen: zpracováno na základě Valach a kol. (2010: 105)

v ČR v roce 1992. V současné době je zhodnocení dopadu na životní prostředí regulováno zákonem č. 39/2015 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů.

Pokud firma vybírá specifický investiční projekt a nesleduje environmentální stránku věci, podnik může vybrat takový záměr s takovou technologií, která nemusí být environmentálně nejvíce šetrná. Podnik může vybírat mezi dvěma variantami *a*, *b*, které jsou zobrazeny v grafu 2.

Při běžném posouzení ČSH se může zdát, že varianta *a* představuje vyšší výnos oproti variantě *b*. Nicméně pokud do ČSH započteme i environmentální dopad technologií, tak očištěná varianta *a'* již nevykazuje vyšší ČSH. Toto posouzení vždy závisí na vlastním managementu podniku.

Podobně můžeme upravit i ČSH modifikovanou o daňový štít (daňový kryt), čímž získáme rovnici (4):

$$\check{C}SH = \sum_{n=1}^N \frac{(1-T) \times Z_{uon}}{(1+i_r)^n} + \sum_{n=1}^N \frac{T \times O_n}{(1+i_b)^n} - \sum_{t=1}^T \frac{K_t}{(1+i)^t} - \sum_{n=1}^N \frac{C_{ENV}}{(1+i)^{n+T}}, \quad (4)$$

kde je

$\check{C}SH$ čistá současná hodnota modifikovaná o vliv odpisového daňového štítu,

N doba životnosti,

n jednotlivá léta životnosti,

T daňový koeficient,

O odpisy,

Z_{uon} zisk před odpisy, úroky a zdaněním v jednotlivých letech,

i_r požadovaná výnosnost zvýšená o riziko,

i_b požadovaná bezriziková výnosnost,

K_t kapitálové výdaje,

C_{ENV} environmentální náklady.

Do rovnice byla přidána veličina environmentálních nákladů C_{ENV} , která je diskontována. Specifikace dostupná v rovnici (4) může podniku opět pomoci rozhodovat o investicích a vybírat takové investiční projekty, které jsou více šetrné vůči životnímu prostředí.

→ 4. Závěr

Tento článek se zabýval posuzováním investic z environmentálního úhlu pohledu. Investiční plánování přispívá k primárnímu cíli podniku maximalizovat tržní hodnotu pro vlastníky podniku. Při investičním rozhodování ale musí podnik kromě finančních ukazatelů pohlížet na legislativní nároky na respektování požadavků na ochranu životního prostředí a na udržení specifického obrazu vnímaného veřejností.

Jako nejběžnější metoda pro hodnocení investic byla identifikována dynamická metoda, která

bere v úvahu faktor času — čistá současná hodnota. Dále byla specifikována metoda čisté současné hodnoty upravené o vliv zdanění, konkrétně rozšířené o daňový štít, který představuje úsporu podniku zahrnující odpisy do nákladů, čímž dochází ke snížení základu zdanění.

Podnik může při investičním rozhodování komponovat environmentální náklady z realizace investice do výpočtu čisté současné hodnoty. Takto upravená čistá současná hodnota může sloužit k výběru takového investičního záměru, který je více šetrný vůči životnímu prostředí.

Suma hodnoty environmentální zátěže je určena jako souhrn ekonomických škod ze znehodnocování životního prostředí a nákladů na jeho zamezení.

LITERATURA A PRAMENY

1. ARYA, A., FELLINGHAM, J. C., GLOVER, J. C.: Capital Budgeting: Some Exceptions to the Net Present Value Rule. *Issues in Accounting Education*, 1998, 13(3), pp. 499–508. [online] [cit. 2016-12-03]. Dostupné z: <https://fisher.osu.edu/~young.53/AFG-NPV.pdf>
2. BODIE, Z., KANE, A., MARCUS, A. J.: *Investments*. McGraw-Hill, 2013, ISBN 978-0077861674
3. KHALILI, N. R., DUECKER, S.: Application of multi-criteria decision analysis in design of sustainable environmental management system framework. *Journal of Cleaner Production*, 2013, 47, pp. 188–198. [online] [cit. 2016-12-03]. Dostupné z: http://www.proyectaryproducir.com.ar/public_html/Seminarios_Posgrado/Material_de_referencia/multi-criteria%20decision%20analysis%20in%20design%20of%20sustainable%20EMS%20Framework.pdf
4. MÁČA, V.: *Kvantifikace externích nákladů z jízdy nákladního vozidla na zpoplatněných a objízdných trasách*. Praha: Centrum pro otázky životního prostředí, Univerzita Karlova v Praze, 2011. [online] [cit. 2016-11-19]. Dostupné z: <http://www.dopravnifederace.cz/publikace/get/kvantifikace-externich-nakladu>
5. PRCHAL, J., ŠAUER, P. (eds.): *Náklady na ochranu životního prostředí. Pojetí, efektivnost a optimalizace*. Praha: Oeconomica, 2005, ISBN 80-245-0982-2
6. SOBEL, M. J., SZMEREKOVSKY, J. G., TILSON, V.: Scheduling projects with stochastic activity duration to maximize expected net present value. *European Journal of Operational Research*, 2009, 198(3), pp. 697–705. [online] [cit. 2016-12-03]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/profile/Joseph_Szmerekovsky/publication/46491313_Scheduling_projects_with_stochastic_activity_duration_to_maximize_expected_net_present_value/links/553a538d0cf245bdd763d22d.pdf
7. VALACH, J. a kol.: *Investiční rozhodování a dlouhodobé financování*. Praha: Ekopress, 2010, ISBN 978-80-86929-71-2

8. Zákon č. 39/2015 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů. Sbírka zákonů ČR, 2015. [online] [cit. 2016-12-03]. Dostupné z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?typ=e&c&id=6805>

KLÍČOVÁ SLOVA

environmentální náklady, investice, rozhodování, čistá současná hodnota

Environmental aspects of company investment and their assessment

ABSTRACT

Businesses during investment decisions routinely run a series of tests of financial parameters that are related to the decided investment project. This paper enriches the conventional indicators of investment aspects with environmental costs that are added to the functioning of the proposed investment project. These environmental costs may change the investment decision and may lead to a preference for companies such technologies that are significantly more environmentally friendly.

KEYWORDS

environmental costs, investment, decision making, net present value

JEL CLASSIFICATION

G31, Q55



Operacionalismus versus instrumentalismus aneb hledání metodologického paradigmatu na poli ekonomie

► PhDr. Ing. Martin Janíčko, Ph.D., doc. Ing. Pavel Janíčko, CSc. » Bankovní institut vysoká škola¹

* 1. Úvod

Metodologie jakékoli vědy je zcela fundamentální z hlediska jejího vývoje a legitimacy, přičemž žádná věda nemůže bez metodologie přirozeně příliš dobře fungovat, zejména pak dlouhodobě. Obecně lze, samozřejmě s jistou dávkou tolerance, za pověstný referenční bod v oblasti obecné metodologie vědy označit dnes již klasické dílo Thomase Kuhna *Struktura vědeckých revolucí* (v originále *The Structure of Scientific Revolutions*), které uveřejnil v roce 1962. Nejedná se pouze o jeho dalekosáhlý dopad do prakticky všech vědních disciplín (zejména společenských), ale také o distinkci, kterou svým přístupem „zavedl“ v posuzování výzkumu v rámci jednotlivých věd. Kuhn, sám původním povoláním fyzik, jehož poznamenala zkušenost ze Střediska pro pokročilé studium behaviorálních věd ve Stanfordu, svým příspěvkem navíc nepochybně změnil paradigma vnímání samotné metodologie (či filozofie) vědy, jakož i otřásl s do jisté míry převládajícím pozitivistickým přístupem k jejímu fungování. Nelineární vývoj vědeckých disciplín, jenž je v díle prezentován na příkladech z jejich historické geneze, se setkal s velmi kladným přijetím mezi odbornou, ale i laickou veřejností.

V době vydání publikace byla ještě nelinearita sociálních a přírodovědných fenoménů poměrně nezkoumaným jevem, dostávající se do povědomí vědců zejména v souvislosti s pozdějšími „slepými uličkami“ (*bottlenecks*) v některých vědách, které doposud na linearitě zcela bazírovaly. Na druhou stranu byly i právě z tohoto hlediska některé Kuhnovy závěry použity ke kritice vědeckého bádání jako takového (zejména kreacionistickými skupinami), která začala poukazovat na jakousi inherentní „nevědeckost vědy“, a to mimo jiné v důsledku významné role „lidského faktoru“ se všemi k tomu přínáležícími „negativy“.

Lze jen poměrně složitě demonstrovat, zda je ještě Kuhnovo dílo natolik zásadní, jak tomu v době jeho vydání bezesporu bylo, případně, jak daleko (v kvalitativním měřítku) se od té doby metodologie vědy, a tedy i metodologie ekonomie, dostala. Nespornou ovšem zůstává skutečnost, že na Kuhna navázalo mnoho předních myslitelů v pozdější době (za všechny lze jmenovat proslulého P. Feyerabenda), kteří v jeho přístupu našli významnou inspiraci pro nesčetné debaty s Popperem a jeho partyzány, kteří se tak mocně drželi tezí o nutnosti testování a falzifikacionismu.

Obrazem paradigmatického vývoje v našem

¹ Článek byl zpracován v rámci Vědeckého centra Bankovního institutu vysoké školy. E-mail: martin.janicko@moodys.com; janicko.pavel@cmkos.cz.

případě ekonomie je jistě mimo jiné i proslulý spor mezi tzv. instrumentalismem, jehož hlavním a zároveň i jednoznačně nejznámějším představitelem je Milton Friedman, a tzv. operacionalismem, propagovaným a prakticky i rozvinutým Paulem A. Samuelsonem. Cílem tohoto příspěvku je mimo jiné kriticky srovnat oba přístupy, jakož i zjistit, v čem spočívají jejich nejzásadnější kontroverze a zda lze o nějakém z nich tvrdit, že představuje jednoznačně dané paradigma z hlediska ekonomické metodologie dneška. Není třeba dodávat, že spory o metodu patří k velice vitálním dynamickým prvkům každé vědy a vždy (např. slovy Hayeka) ji posouvají dopředu. Obecně platí, že každá škola ekonomického myšlení si zároveň s teorií vytvoří i určitou metodologii či se k nějaké již existující přihlásí. Jako příklad může v tomto ohledu sloužit *Methodenstreit* mezi rakouskou školou, představovanou v tomto případě především C. Mengerem, a německými „historiky“ (W. Roscher a G. Schmoller). Nejinak tomu je i v případě debaty mezi P. Samuelsonem (neokeynsovství) a M. Friedmanem (monetarismus).²

Zbývající část tohoto článku je strukturována následujícím způsobem: v následující kapitole se zabýváme otázkou, do jaké míry je teorie paradigmata sama o sobě paradigmatickým v metodologii vědy. Třetí část analyzuje Samuelsonův operacionalismus. Čtvrtá část se zabývá Friedmanovským instrumentalismem a zároveň oba přístupy srovnává. Poslední část stať uzavírá.

2. Paradigma paradigmatickým?

Otázka, jak vlastně definovat pojmy „věda“, „vědecké poznání“, příp. i „vědecký postup“, není

dnes ani zdaleka uspokojivě zodpovězena a je třeba připustit, že zřejmě ani v dohledné budoucnosti nebude. Tato skutečnost je jistě velmi zajímavá i vzhledem k tomu, že vesměs každý člen dnešní společnosti³ chápe pod těmito třemi pojmy přibližně to samé (budiž tímto např. sběr vědění za účelem jeho praktického využití, pomocí navíc metod typu pozorování či experiment, z čehož lze jednotlivé pojmy již logicky vyvodit). Zmíněné „obecné chápání“ je v člověku zakotveno vcelku pevně, a to bez ohledu na to, že se ani nikdy nemusel s žádnou tzv. vědou přímo osobně setkat. Její mediální obraz a její jakési „obecné chápání“ usnadňuje každému manipulaci právě s množinou všech pojmů, které se k této tzv. vědě nějakým způsobem vztahují. Na druhou stranu zase onen „mediální obraz“ častokrát vyzdvihuje jako vědecké něco, co vědeckým být ani zdaleka nemůže (např. některé tzv. vědy či některé tzv. vědecké obory), ledaže by byla věda definována podobně vágně jako např. „životní prostředí“ či „společnost“. Dále budiž ovšem věda a vědecký postup považovány za dostatečně konsenzuální pojmy, a to až do chvíle, než Thomas Kuhn⁴ demonstruje, kde by se o konsenzus jednat nemuselo. Kuhn poměrně dlouho uvažoval nad nutností sepsání díla, které by dokázalo kvalitně zmapovat historický vývoj vědy. Po zveřejnění několika článků došlo nakonec k uvedení jejich relativně ucelené podoby ve formě tohoto známého díla. V tomto díle se také, zejména na základě pozorování historického vývoje některých tzv. věd, Kuhn dopouští vícero zobecňování jejího fungování takřkajíc v globálu.

Za základní a nejdůležitější postuláty, které ze *Struktury vědeckých revolucí* vycházejí, lze označit následující:

² Jakkoli v rámci metodologie ekonomie existovala celá další řada sporů, příkladně Hutchinson vs. Machlup o epistemologii a metodologii rakouské školy, Robbins vs. Hutchinson o pozitivní ekonomii, či Friedman vs. Lester o tomtéž.

³ Čtenář promine, když se definicí pojmu „dnešní společnost“ nebudeme raději zabývat. Raději se budeme dále domnívat, že toto sousloví chápeme všichni alespoň trochu podobně.

⁴ Jak již bylo řečeno, Kuhna značně poznamenala zkušenost ze Střediska pro pokročilé studium behaviorálních věd ve Stanfordu, kde nedokázal zcela jasně pochopit, proč se některé společenské vědy jako psychologie či sociologie nedokáží shodnout ani na poměrně fundamentálních problémech a metodologických východiscích. Naopak fyzici toho schopni byli, jelikož jim to umožňovalo respektování dříve nalezeného paradigmatu.

- 1. Věda podléhá určitému vnitřnímu cyklu, složenému ze tří hlavních fází, a to v podobě *krize* → *revoluce* → *normální věda*.
2. Základním stavebním kamenem Kuhnovy teorie je tzv. paradigma, což jsou „*obecně uznávané vědecké výsledky, které v dané chvíli představují pro společenství odborníků model problémů a model jejich řešení*“ (Kuhn, 1997, s. 10). Toto paradigma se tak také *de facto* „ocitá“ v těchto třech fázích: v období, kdy panuje tzv. *normální věda*, je paradigma nejdříve formulováno a dále rozpracováváno, aby vyhovovalo požadavkům *paradigmatu*; ke *krizi* dochází v tom okamžiku, v němž již není schopno uspokojivě postihnout realitu (resp. není schopno uspokojivě čelit otázkám, které vědecká/obecná veřejnost s tímto paradigmatem konfrontuje); a k *revoluci*, jako fázi konečné a opětovně zárodečné, při níž dojde k zavržení *paradigmatu* tzv. starého a jeho nahrazení *paradigmatem* tzv. novým.
3. Zmíněná tři období ve vývoji vědy, jež jsou zároveň určující pro vývoj *paradigmatu*, se dají definovat také v intencích toho, kolik prostoru se zde nachází pro anomality a nejasnosti. V případě *normální vědy* dochází podle Kuhna nejdříve k vědeckému průzkumu v rámci platného *paradigmatu*; pokud se ovšem začne paradigma zdát méně věrohodné, stále poskytuje tato tzv. *normální věda* dostatečný prostor pro to, aby se daly využívat taktéž postupy, jež se od daného *paradigmatu* více či méně liší: „*Normální věda má v sobě mechanismus, který zaručuje uvolnění závazných omezení vždy z toho paradigmatu, které přestává účinně fungovat. V takové chvíli se vědci začínají chovat odlišným způsobem a povaha jejich výzkumných problémů se měnit*“ (Kuhn, 1997, s. 36). Pokud však již přestává určité paradigma „fungovat“, dostává se věda podle Kuhna do období *krize*. V tomto období se vlastně dřívější pochybnosti o fungování *paradigmatu*, které byly ovšem stále v rám-

ci vědy tolerovány, stávají natolik závažnými, že se zdá další udržení *paradigmatu* dále nemožné.

Staré paradigma se nachází v *krizi* tehdy, není-li již schopno řešit hádanky, které jsou mu kladeny v průběhu jeho existence. Zároveň musí vědecká veřejnost být připravena nové paradigma nějakým způsobem přijmout, tzn. uznat znepokojující anomálie a obecně pochopit, že tzv. staré paradigma se skutečně v *krizi* nachází. Jak ale Kuhn dále uvádí, ne všechny anomálie musí vést ke *krizi*; dokonce, pokud by tomu tak bylo, věda by měla vskutku neustále existenční problémy: „*Stejně jako ve výrobě je i ve vědě výměna nástrojů výstředností, vyhrazenou pouze pro příležitosti, které si ji vynucují. Význam krizí spočívá v tom, že poskytují náznaky toho, že příležitost pro změnu nástrojů právě přišla*“ (Kuhn, 1997, s. 84). K tomu dále uvádí, že „*kdyby všichni členové společenství reagovali na každou anomálii jako na zdroj krize, nebo kdyby se chopili každé nové teorie, kterou jejich kolegové rozvinou, pak by nastal konec vědy. Kdyby na druhé straně nikdo nereagoval na anomálie nebo zbrusu nové teorie způsobem vysoce riskantním, pak by existovalo jen velmi málo revolucí, nebo by nebyly žádné*“ (Kuhn, 1997, s. 184).

Jinými slovy, lze vysledovat, že se věda nachází mezi dvěma póly, alespoň pokud se jedná o její případné „sklouznutí“ k *revoluci*: buďto by mohla reagovat na téměř jakoukoli anomálii a vždy okamžitě předělat existující paradigma, což by ovšem znamenalo její neustálé turbulence a zřejmě i její konec, nebo by naopak nereagovala vůbec, což by zase způsobilo její naprostou rigiditu (a tedy opět její konec, v rámci jejího běžného chápání). Podstatná je ovšem vždy interakce jednotlivých faktorů. I v historii existuje ovšem mnoho příkladů, kdy již celkem brzy po přijetí nového *paradigmatu* se objevila určitá anomálie, která se později ukázala být naprosto zásadní.⁵

Vědecké revoluce samy o sobě lze podle Kuhna

⁵ Příkladem budiž Newtonovská mechanika, která postulovala, že existuje rozdíl v rychlosti světla, pokud je vysláno z tzv. pohyblivého zdroje. Toto se nakonec ukázalo jako mylné.

definovat jako „takové nekumulativní události ve vývoji vědy, v nichž je staré paradigma zcela nebo zčásti nahrazeno novým, které je s paradigmatickým starým neslučitelné“ (Kuhn, 1997, s. 98). Vědecká revoluce musí ke své existenci splňovat současně tedy podmínku o neschopnosti řešit hádanky a odpovídat relevantním způsobem na vznikající anomálie (stále odmítající se poddat paradigmatu, které je v dané době nastoleno), jakož i musí být mezi vědeckou veřejností existovat vůle k tomu, aby se takováto revoluce uskutečnila.

Odpověď na otázku, zda obecně není lepší věda bez paradigmat, Kuhn mimo jiné ilustruje na popisu tzv. předparadigmatických období. Jakožto velmi dobrý příklad Kuhnovi slouží vývoj poznání v oboru elektřiny: „*Během tohoto období (v období před prvním paradigmatickým – pozn. aut.) existovalo tolik názorů na povahu elektřiny, kolik bylo významných experimentátorů v této oblasti*“ (Kuhn, 1997, s. 26). Všichni vědci se tak mohli rozhodovat o metodách jejich měření a oblasti jejich zájmu téměř libovolně, na druhou stranu neměli žádnou podstatnou oporu v teorii, které by se mohly držet. Proto spíše hledali pomyslnou „jehlu v kupce sena“, jejíž „nálezy“ lze vždy označit za přinejmenším šťastné. Jak dále Kuhn argumentuje, vědecký výzkum nebyl vědeckým výzkumem ale pouhým hromaděním faktů mimo jakoukoli (možnou) kritickou reflexi toto, co bylo dosaženo.

Otázka paradigmat se nesporně týká také metodologie ekonomie. V této souvislosti nelze nezpomenout operacionalismus a instrumentalismus jakožto dva směry, které do metodologie ekonomické vědy promluvily a u nichž se lze s jistotou dávkou tolerance domnívat, že spolu koexistují doposud.

3. Operacionalismus aneb Samuelsonův unikát

Operacionalismus (*Operationalism*), jakožto specifické metodě používané v ekonomické vědě, se dostává pozornosti v souvislosti s nejznámějším Samuelsonovým dílem *Foundations of Economic Analysis*, které bylo uveřejněno v roce 1947 a předznamenalo celou pozdější Samuelsonovu koncepci. Samuelson ovšem tento svůj koncept „byl nucen“ rozpracovat v následujících a mnoho let trvajících debatách se svými „intelektuálními vyzývatelí“. Je zaznamenáním hodným faktem, že jej nekonečné debaty poměrně unavily, což jej nakonec vedlo k přesvědčení o jejich praktické (téměř) zbytečnosti (Samuelson, 1965).

Z hlediska historické sekvence je nutno předznamenat, že s operacionalismem poprvé přišel nejprve fyzik P. Bridgman, jímž byl také Samuelson v počátcích své kariéry dosti ovlivněn, což bylo v souladu s jeho inklinací k matematice a jejího hojného využívání v oblasti ekonomického výzkumu. O tom ostatně svědčí i tento jeho následující proslulý výrok: „*Menger prohlásil, že matematika byla vhodná jedině k jistým popisným účelům, ale neumožňovala proniknout k podstatě jevů. Přál bych si, abych se mohl domnívat, že jazyk matematiky má skutečně nějakou zvláštní schopnost odvádět pozornost od pseudoproblémů kvalitativní podstaty. Protože na rozdíl od Mengera bych to považoval za velkou výhodu.*“⁶

Operacionalismus je sám o sobě zejména syntézou logického pozitivismu a pragmatismu. Význam každého pojmu je určen pouze popisem operací, jež byly použity při jeho vytváření, používání a prověřování (Javůrek a kol., 1976, s. 343). Hlavním postulátem této metody je pak tzv. operační analýza, z níž plyne, že „význam každého pojmu může být určen jen popisem operací, používaných při vytváření, používání a prověřování to-

⁶ Samuelson (1952, s. 63), přičemž se jedná o reakci na dopis C. Mengera L. Walrasovi, v němž se diví, že „se můžeme dobrat podstaty, např. podstaty hodnoty, podstaty pozemkové renty, podnikatelského zisku, dělby práce, bimetalismu atd., užitím matematických metod?“ (Jaffé, 1965, s. 3).

→ *hoto pojmu, jež se rovná příslušnému množství operací*“ (Javůrek a kol., 1976, s. 343). Samuelson v rámci operacionalismu namítá, že dosavadní ekonomie je prostá od zájmu o empirická data, jež by mohla být za určitých okolností, resp. ideálních podmínek, vyvrácena tak, že by to bylo smysluplné. To v podstatě znamená, že je prostá od tzv. *operačně smysluplných teorémů*. Samuelson taktéž tvrdí, že teoretická ekonomie by se měla zabývat především popisem (*description*) a nikoliv vysvětlením (*explanation*), tak jak se tomu dělo doposud. Ve vysvětlení ovšem paradoxně vidí zároveň popis. Neklade velký důraz na předpovědi v ekonomické realitě a ani se nezastává přímého testování předpokladů u ekonomických teorií. Jeho operačně smysluplné teorémy pak vycházejí ze dvou esenciálních zdrojů (Loužek, 2001):

1. komparativní statiky, v níž se hledají podmínky rovnováhy jakožto maximalizace či minimalizace určitých veličin;
2. dynamických systémů, u nichž se definují dynamické vlastnosti a cíl modelu.

Dalším vymezením Samuelsonova postoje je pak příspěvek do diskuze v *American Economic Review and Proceedings* (1963). V něm Samuelson reaguje na Friedmanův názor, že nerealismus předpokladů u teorie je vzhledem k její platnosti zcela irrelevantní.⁷ Tento přístup nazývá tzv. *F-oklikou* (*F-Twist*). Chybnost *F-okliky* se snaží ukázat na tvrzení, že teorie (obecně) jsou pouze výroky (ekvivalentní) o předpokladech a vyvozeních (závěrech). Podle Samuelsona platí vztah $A - B - C$, kdy *A* jsou předpoklady, *B* jsou teorie a *C* pak důsledky. Samuelson pomocí této struktury namítá, že pokud *A* nebo *B* (popř. *A* a *B*) jsou chybné, pak je zákonitě chybné i *C*. Na druhou stranu, ale pokud se *C* slučuje s realitou, pak to neznamená, že došlo k relevantnímu otestování *A* nebo *B* (popř. *A* a *B*) (Samuelson, 1963). Samuelson tak pomocí „operacionalizace“ proměnných provádí fakticky empirické testování.

Jako příklad, který je možné nahlížet jakožto vycházející z této metody, může sloužit jeho teorie projevených preferencí (*Revealed Preference Theory*). Touto teorií se mimo jiné snažil reagovat na námitky, že některé veličiny neoklasické ekonomie jsou apriorně netestovatelné, vzhledem k jejich výrazně subjektivnímu a individuálnímu charakteru (např. užítky, újmy atd.) (Gočev, 2005). Testovatelnost této teorie spočívá prakticky v možnosti zpětného dohledání takových operací, které vedou ke „zpětnému“ projevení preferencí spotřebitelů. Jejím prostřednictvím se snažil lépe využít empirii v ekonomické vědě, ačkoliv byl často obviňován z tzv. „naivního empirismu“ (Machlup, 1964). Machlup tvrdí, že Samuelsonovy „konsekvence“, ze kterých by mohly být vyvozeny předpoklady, jsou zároveň empirickou evidencí. Tím se podle něj ale Samuelson zbavuje v podstatě veškeré teorie.

Přesto se zdá, že Samuelson kritiku poměrně úspěšně ustál a jeho argumentace založená na nutnosti posuzování realistických předpokladů je dnes v ekonomické obci považována za poměrně relevantní. Jeho metoda introspekce je navíc v dnešní ekonomii implicitně využívána ve všech doménách. Jakkoliv je častokrát nesnadné zjišťovat operacionalistická kritéria (*operational propositions*), čehož si je vědom i Samuelson, mnoho z nich je již zakotvených v ekonomické teorii dlouhou dobu (kupř. cena statku determinovaná průsečíkem jeho poptávky a nabídky, nebo maximalizace zisku v průsečíku rovnosti mezních příjmů a mezních nákladů). Jiná takováto *operacionalistická kritéria* je ovšem náročné zjišťovat, přestože víme, že zřejmě existují a zejména, že jsou taktéž testovatelná.

Na to konto ovšem podrobuje Samuelsona kritice mimo jiné z důvodu nekonzistence komparativní statiky a dynamického stability např. D. Gordon, považujíc Samuelsonovu metodu v tomto směru za značně nekompletní, a to zejména v dů-

⁷ Jakkoli se to může zdát nelogické, a jistě můžeme tvrdit, že takový přístup nerespektuje časovou souslednost debaty mezi Samuelsonem a Friedmanem, je z hlediska naší stati lepší se Friedmanovým přístupem zabývat až o něco později.

sledku marginalizace nestabilních rovnovah (Gordon, 1955).

Podle D. Hausmana (1989) Samuelson, stejně jako mnoho moderních ekonomů, vidí ekonomiku pouze jako popisnou disciplínu. Teorii je možno redukovat na jednoduché příkazy, které jsou logicky ekvivalentní některým složitým sociálním a ekonomickým jevům. Teorie je potom způsob podání těchto jednoduchých základních operací. Nicméně někteří, např. Lawrence Boland, tvrdili, že Samuelson a Friedman nejsou tak daleko od sebe. Oba jsou tzv. konvencionalisté (*conventionalists*), kteří si nemyslí, že existuje jedna nejlepší

muleson podle Higgse zarputile trvá na tom, že neexistují, žádné zvláštní metodologické problémy, které činí sociální vědce odlišnými od těch vědců v jakékoliv jiné oblasti.

4. Strohý, ale překvapivě účinný instrumentalismus

Pokud již Samuelsonův přístup byl v mnohých ohledech problematický a poněkud odtržený od reality, sám Samuelson si nedělal nároky na to, aby jeho metodologické dílo přineslo apologetiku ne-realističnosti předpokladů ekonomických teorií.

Aniž by to automaticky znamenalo přijetí eklekticismu, debaty o „správné“ metodě v ekonomii budou pravděpodobně dále pokračovat a instrumentalismus i operacionalismus v nich nepochybně stále budou mít své místo.

teorie, ale je možné posuzovat i závěry věty vyplývající z nějaké jiné platformy (konvence) z pohledu jednoduchosti a správné.

R. Higgs ve stati *Danger of Samuelson's Economic Method* (2008) dodává, že „i když Samuelson prohlašuje, že ‚nechválí‘ jednostranně matematiku, ale spíše jen lehce odhalil její použití v ekonomii,“ tak, ve skutečnosti, dělá grandiózní a neobhajitelná tvrzení o prioritním použití matematiky v ekonomické teorii. Hlavním závěrem Samuelsonovým je, že „v nehlubší logice jsou si matematika a próza naprosto identické“. Samuelson tvrdí, že jeho přístup je založen rovněž na indukci, nicméně postupuje metodou zahrnování empirických zjištění do svých logicko-matematických formulí. Higgs dále tvrdí, že „nikdo neudělal víc pro to, aby se moderní ekonomická teorie stala sterilním a nepodstatným cvičením v autoerotice než jeho posedlost v praktikách matematických modelů všeobecné rovnováhy protože, jak poznamenal James M. Buchanan, tato metoda dává vzniknout ‚nejdokonalejšímu klamu v ekonomické teorii‘, kdy v zájmu udržení v rovnováze jsou aplikovány vynucené záahy, jejichž cílem je tuto rovnováhu nastolit“. Sa-

Toto dotáhl k dokonalosti až Milton Friedman. Nejvýznamnějším Friedmanovým metodologickým dílem je bezesporu *Essays in Positive Economics* z roku 1953. V této své práci se věnuje základním prvkům pozitivní a normativní ekonomie, poté charakteristikou pozitivní ekonomie a také problematice reálnosti předpokladů teorie. Friedman říká, že ekonomie je vědou objektivní stejně, jako jakákoliv přírodní věda. I přesto, že je pozorovatel fakticky součástí společnosti (jejíž prvky popisuje), je ale „přírodní vědec“ taktéž součástí celku, který se snaží popisovat. Friedman tvrdí, že jakýkoliv hospodářsko-politický závěr se opírá o určení důsledků, které dané opatření způsobí nebo nezpůsobí. Jako příklad následně uvádí minimální mzdu, k níž prohlašuje, že jde nejdříve o problém pozitivní ekonomie a posléze (tedy sekundárně) o problém ekonomie normativní (Friedman, 1997).

Následně pak vysvětluje, že pozitivní ekonomie by měla vytvářet teorie a hypotézy, které poskytují smysluplné předpovědi, jež dosud o jevech, jež dosud nebyly pozorovány (Friedman, 1997). Teorie je podle Friedmana jazykem, který nemá žádný podstatný obsah. Relevantním testem hypotézy je pak



→ srovnání předpovědi se skutečností. Existující dichotomie mezi pozorovanými fakty a formulovanými hypotézami (omezený počet empirických skutečností, resp. nekonečný počet hypotéz) vytváří „síto“, jímž teorie „projde“, či nikoliv. Podle Friedmana jsou důležité hypotézy popisně chybné. Příkladem je marginální analýza: nikdo se neptá, zda se obchodníci rozhodují podle postulátů neoklasické ekonomie, ale zda se tak chovají v průměru. Postuluje, že jednoduchost teorie je přímo úměrná vědomostem nutným k její formulaci. Kromě predikční schopnosti je pro Friedmana je dokonce kvalita teorie „*nepřímá úměrná její realističnosti, protože realističnost je v rozporu s jednoduchostí*“ (Gočev, 2005).

Třetím problémem, jímž se Friedman detailně zabývá, je otázka realističnosti předpokladů. Tuto část začíná příkladem (Friedman, 1997). Ačkoliv je volný pád popisován vzorcem $s = 0,5gt^2$, tak tento vztah je platný pouze ve vakuu. A přitom v reálném světě se s vakuem nesetkáme (kromě uměle vytvořených podmínek). Tudíž pro některá tělesa (pírkó, pro ilustraci) by jistě tento vztah neplatil. Friedman argumentuje, že při testování teorie jejími předpoklady bychom museli určit, jaké předpoklady jsou již dostatečně vhodné k tomu, aby mohla být teorie použita (v případě koule shozené ze střechy by to byla otázka, zda je již tlak vzduchu dostatečně blízký nule). Podle Friedmana neexistuje žádný jednoznačný závěr, kdy jsou již předpoklady přijatelné či nikoliv, kromě takového, pro které teorie funguje a pro které ne. Tím by ale vyvstal problém, kdy je teorie již dostatečně blízko realitě (Friedman, 1997). K tomu by měla sloužit teorie alternativní, která pokud nabízí přesnější závěry při stejných či dokonce nižších nákladech, tak je přijatelnější, pokud při vyšších, pak je nutno porovnávat užitek ze získané větší přesnosti s náklady na ní vynaloženými (Friedman, 1997). Tudíž podle Friedmana bychom řekli, že koule se chová, *jako kdyby* padala ve vakuu, stejně tak, že listy na stromě se chovají, *jako kdyby* maximalizovaly příjem slunečního záření (Friedman, 1997). Otázka relevance předpokladů ovšem, nutno říci, zůstává

otázkou navýsost kontroverzní. Jeden z mnoha kritických příkladů prezentuje D. Hausman. Podle něj se dá Friedmanova metoda vyjádřit pomocí následující sekvence (viz Gočev, 2005):

- 1) Dobrá hypotéza poskytuje platné a smysluplné předpovědi týkající se třídy jevů, jejichž vysvětlení si také klade za cíl.
- 2) Jediným kritériem pro to, zda je hypotéza dobrou hypotézou, je skutečnost, zda poskytuje platné a smysluplné předpovědi týkající se třídy jevů, jejichž vysvětlení si klade za cíl.
- 3) Jakékoliv jiné skutečnosti týkající se dané hypotézy, včetně realističnosti jejích předpokladů, nejsou pro její vědecké zhodnocení relevantní.

V tomto případě tvrzení 2) považuje Hausman za chybné a nevyplývající z 1). Podobným stylem pak Hausman demonstruje chybu v uvažování:

Ad 1) Dobrý automobil z druhé ruky jezdí spolehlivě.

Ad 2) Jediným kritériem pro to, zda je automobil z druhé ruky dobrý, je skutečnost, zda jezdí spolehlivě.

Ad 3) Nic, co by bylo možné zjistit po otevření kapoty a zkontrolování jednotlivých částí automobilu, není relevantní pro zhodnocení, zda se jedná o dobrý automobil z druhé ruky (Hausman, 1992, s. 166).

Tuto skutečnost následně připodobňuje k chování firem, které se v průměru chovají, jako kdyby maximalizovaly očekávané výnosy. Každý přitom ví, že v neoklasické ekonomii jsou předpoklady nerealistické. Friedman postuluje, že ekonomie stojí na přijímání zevšeobecnění o ekonomických jevech v podobě hypotéz o nich. Říká, že tedy pokrok v pozitivní ekonomii vyžaduje testování hypotéz stávajících a vytváření hypotéz nových; v opačném případě dochází ke stagnaci (Friedman, 1997). Friedmanova logika je jasná a sebevysvětlující. Otázka jejího použití na ekonomii, jakožto jednu ze společenských věd (jakkoli dnes matematizovanou), zůstává stále ovšem otevřenou, podobně jako u Samuelsona. V tomto smyslu se ostatně vyjádřil i von Hayek, když tvrdil, že je Friedman „*arcipozitivista, který věří, že do vědecké*

argumentace nesmí vstoupit nic, co by nebylo empiricky dokázáno. Já argumentuji tak, že když známe tolik podrobností o ekonomice, naším úkolem je tyto znalosti uspořádat. Těžko můžeme potřebovat nějaké nové informace. Velkou obtíží je strávit to, co už víme“ (Hayek, 1994, s. 145).

Dále je obtížně stravitelný fakt, že Friedman takovýmto způsobem proponuje predikce na úkor explanace. Ačkoliv řada institucí, které se zabývají makroekonomickým výzkumem, dává velký důraz na předpovědi, vysvětlení a objasnění toho, jak k mnoha jevům dochází, je zcela zásadní. Tohoto se ovšem u Friedmana příliš dočkat nelze (Gočev, 2005). V tomto smyslu se samotné předpovědi teorie mohou dostat do nesnáží, jakmile se například z *ceteris paribus* stane *mutatis mutandis*, tedy situace, kdy umožníme všem ostatním veličinám vyvíjet se taktéž určitým směrem. S. Wong (1973) například dále postuluje, že Friedman je v podstatě čistý instrumentalista. To znamená, že vidí ekonomickou teorii pouze jako „generátor“ předpovědi. Podle něj je podstatou Friedmanova metodického postoje především to, že ekonomové by měli hledat predikce na základě reálných procesů a objasňovat příčinné mechanismy jevů. Odmítá razantně apriorních axiomy, a také si myslí, že sociální svět je natolik složitý, že poznání sociální reality je nutně omezeno; To znamená, že teoretické poznatky jsou generovány v cyklickém procesu, kde nejprve vycházíme z údajů a předpokladů, které jsou momentálně k dispozici, dokud nebudou k dispozici lepší. Metodou jejich ověřování je pak testování dat.⁸ Rovněž D. Hausman píše, že najít čistý instrumentalismus je docela obtížné. Harry G. Johnson (2013) poznamenal, že „*poptávka po objasnění mechanismu, kterým lze vysvětlit výsledky, je v jasném rozporu s metodikou pozitivní ekonomie*“. Existují zde v tomto smyslu tři velké problémy. Za prvé, mnoho modelů je formulováno pouze na základě správné předpovědi v minulosti, nicméně

nemusí být adekvátní pro současnost a budoucnost. Za druhé, jsou často formulovány na základě chybných předpokladů. A za třetí, platí postulát, že v sociální realitě „*blesk nikdy neudeří dvakrát na stejné místo*“, což platí i o sociální vědě.

Podle Friedmana prioritně záleží pouze na tom, jak dobře teorie předpovídá jevy a jaká je její vnitřní konzistence a logika, méně pak na relevanci předpokladů. Dobrá teorie je tedy víc než důvěryhodnost předpokladů. Friedman pak může tvrdit, že někteří výzkumníci se omylem pokoušeli hodnotit „předpoklady“ z neoklasické teorie namísto výsledků předpovědi a odmítá jakékoliv hodnocení předpokladů. Friedman rovněž reaguje na kritikou tradici, která sahá do německé historické školy přes americké institucionalisty, jakýmž je například Veblen. Tato kritická tradice zpochybňuje hodnotě abstraktním teoretizování a kritizuje výstavbu neoklasické teorie na údajně nepřiměřených nerealistických předpokladech.

Následující sumarizující rozbor zabývající se rozdíly v pojetí pojmů *operacionalismus* a *instrumentalismus* je třeba uvést připomínkou, že oba tyto přístupy lze zařadit do širší kategorie obvykle označované jako neoklasicismus, což je taktéž jejich základním společným jmenovatelem. Jeho základním pilířem je zkoumání podmínek tržní rovnováhy, tedy vztah nabídky, poptávky a ceny. Z hlediska metodologie mainstreamové je třeba vyzdvihnout zejména následující momenty:

1. Snahu o zformulování konceptu „čistě“ ekonomické teorie, tj. ekonomické teorie oproštěné od ideologických vlivů a čistě objektivistické.
2. Neoklasická ekonomie je opřena o zejména mikroekonomický přístup, tj. postuluje představu, že charakter a rovnováha ekonomiky se utváří na úrovni jednání dílčích ekonomických subjektů a že hlavním tímto subjektem je individuální spotřebitel se svými subjektivními spotřebitelskými preferencemi.

⁸ Jak správně dále podotýká Gočev (2005), ve smyslu testování hypotéz je ovšem jedním z úskalí Friedmanovy teorie otázka Popperovské falzifikace. V případě, že se předpovědi teorie neshodují s pozorovanými fakty, se totiž do hry dostává otázka, zda to je z důvodu chybnosti samotné teorie, či se jedná o nesprávné předpoklady, na něž v takové situaci vlastně vždy může být nakonec poukázáno.

- 3. Všechny neoklasicky orientované teorie pak zkoumají, jak se výrobci prostřednictvím mechanismu nabídky a poptávky přizpůsobují těmto spotřebitelským preferencím.
4. Tento přístup pak vede k nutnosti nějakým způsobem spojit evidentně subjektivní povahu „základního pilíře“ neoklasiky, tj. chování spotřebitele, a snah o vytvoření objektivistické, na ideologii nezávislé ekonomické teorie.
5. Všechny tyto typy teorií se pak různým způsobem vyrovnávají s otázkami pozitivismu a normativismu v ekonomických teoriích.
6. Dalším z toho vyplývajícím prvkem je ustanovení spotřebitele jako rozhodujícího subjektu ekonomického života (na rozdíl od klasicismu, marxismu, ale i teorie stran nabídky, kde jako rozhodující subjekt vystupuje výrobce (podnikatel), orientující se podle výše svých nákladů a možností zvýšit zisky).
7. Tento aspekt potom logicky vyúsťuje do subjektivní teorie hodnoty a ceny, jež jsou odvozeny od úrovně (mezního) užítu spotřebitele.
8. Doprovodným jevem takového přístupu je pak zamlžení nebo úplné odmítnutí sociálního členění společnosti na základě vztahu k vlastnictví, existují pouze „vítězové a poražení“ z hlediska naplňování rovnováhy nabídky a poptávky.
9. Mizí zároveň jakási historické dimenze společenského vývoje, veškerý společenský pohyb je primárně motivován vyrovnáváním poptávky a nabídky.

5. Závěr

V článku byl shrnut přístup k metodologii ekonomické vědy u P. Samuelsona a M. Friedmana, u nichž se většina akademické i jinak odborné obce spíše setkává s jejich fundamentálními příspěvky do ekonomické teorie, a méně je již obeznámena s jejich příspěvky čistě metodologický-

mi. Bylo demonstrováno, v čem tkví charakteristiky obou přístupů. Jak Samuelson, tak i Friedman, jsou zastánci *pozitivní ekonomie*, zároveň i jednotné metody pro přírodní a společenské vědy, kde především Friedman je za tento svůj postoj kritizován ze strany rakouských ekonomů. Ani jeden z nich také není ovšem „profesionálním metodologem“ vědy typu T. Kuhna, což zvláště u některých filozofů-specialistů vyvolávalo rozpaky,⁹ a speciálně pak Samuelson, jak již bylo uvedeno, jí nepřikládá žádný fatální význam,¹⁰ jakkoli si samozřejmě uvědomoval, že pro rigorózní vědeckou práci je funovaná metoda zásadní. Oba také preferují empirické testování ale poněkud odlišně. Zatímco Friedman říká, že je zcela irrelevantní testovat realnost předpokladů, Samuelson na toto reaguje již uvedenou F-oklikou. Za to je ale kritizován ze strany Machlupa a dalších ekonomů z důvodu přílišné technicistnosti své teorie, resp. za snahu o propagaci svých teoretických závěrů na základě zjednodušeného modelu. Bývá také kritizován za skutečnost, že ač sám apeluje na význam odvozování operačně smysluplných teorémů, tak jeho modely tomu absolutně neodpovídají (například Hecksher-Ohlin-Samuelsonův model mezinárodního obchodu, resp. dělby práce, a jeho symptomatický Leontijevův paradox) (Gočev, 2005, s. 11).

Hlavní rozdíly v metodologickém přístupu Samuelsona a Friedmana tkví v předpokladech teorie: jejich realnosti či nereálnosti, dále pak v důrazu na predikce, která u Friedmana znamená jediné hledisko posuzování správnosti teorie (resp. jejích hypotéz), kdežto Samuelson na ně takovýto důraz neklade, a v neposlední řadě i v tom, zda pravdivé závěry hypotézy mohou či nemohou ospravedlnovat počáteční nereálnost jejích předpokladů. Samuelsonův postoj bývá také někdy nazýván jakýmsi „zprůšněným instrumentalismem“, čímž se má namysli, že samotná operacionalizace proměnných je jakýmsi empirickým testováním. Dá se

⁹ I přesto, že se Friedman hlásí v metodologii ke K. R. Popperovi.

¹⁰ Což vyjádřil mimo jiné i slovy, že „měkké vědy utrácejí čas diskusí o metodě, neboť Satan hledá práci pro nečinné ruce“ (Samuelson, 1963, s. 231, cit. in: Gočev, 2003, s. 8).

také konstatovat, že Friedmanova metodologická pozice je v jistých ohledech pevnější, a že instrumentalismus se stal více přijímanou metodou nežli operacionalismus. I přes explicitní kritiku ze strany Webba (morální agnosticismus), Rosenberga, Samuelsona (i když pouze v dílčích ohledech), von Hayeka (za zmíněný „arcipozitivismus“) ad. byl tento přístup přijat v široké ekonomické obci a stal se jakýmsi metodologickým hlavním proudem. Jeho popularity se mu dostalo také díky pozdějším úspěchům ekonomů Chicagské školy na mezinárodní scéně.

Jelikož jsou si ale oba přístupy relativně blízké a v mnohých ohledech substituovatelné, nelze s určitostí tvrdit, že představují metodologické paradigma v oblasti ekonomie. Spíše se zde, stejně tak, jako tomu je i v jiných oblastech, jedná o ko-

existenci více teoretických přístupů (neboť bezpochyby každý ekonom si spolu s teorií přináší i metodologii) najednou, s jejich nejasnou dominancí. Je nepochybné, že dnešní ekonomická teorie využívá celé řady modelů, které mají jak čistě instrumentální, tak i ale i empirický nebo introspektivní charakter. Zároveň je od dob Samuelsona a Friedmana odlišována pozitivní a normativní povaha tvrzení, jakkoliv byla tato distinkce od těchto dob mnohokrát porušena (např. Euckenem ad.). Určit zde „Kuhnovo“ paradigma je tak nejen obtížné, ale prakticky nemožné a zřejmě i nežádoucí. Aniž by to automaticky znamenalo přijetí eklekticismu, debaty o „správné“ metodě v ekonomii budou pravděpodobně dále pokračovat a instrumentalismus i operacionalismus v nich nepochybně stále budou mít své místo.

LITERATURA A PRAMENY

1. BUCHHOLZ, G. T. (1989): *Živé myšlenky mrtvých ekonomů*. Praha: Victoria Publishing
2. FRIEDMAN, M. (1997): *Metodologie pozitivní ekonomie*. Praha: Liberální institut
3. GOČEV, P. (2005): Epistemologické problémy neoklasické ekonomie. *E-LOGOS, Electronic Journal for Philosophy*, Vol. XII
4. GORDON, D. F. (1955): Professor Samuelson on Operationalism in Economic Theory. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 69
5. HAUSMAN, D. M. (1992): *The Inexact and Separate Science of Economics*. Cambridge: Cambridge University Press
6. HAYEK, F. A. (1994): *Hayek on Hayek*. Oxon: Routledge
7. HAYEK, F. A. (1995): *Kontrarevoluce vědy*. Praha: Liberální institut
8. HIGGS, R. (2008): *The Dangers of Samuelson's Economic Method*. Mises Institute. Dostupné z: <https://mises.org/library/dangers-samuelsons-economic-method>
9. JAFFÉ, W. (1966): Correspondence of Léon Walras and Related Papers. *The Economic Journal*, Vol. 76, No. 304
10. JOHNSON, H. G. (2013): *Money, Trade and Economic Growth (Collected Works of Harry Johnson)*. London: Routledge
11. KUHN, T. (1997): *Struktura vědeckých revolucí*. Praha: Oikoymenh
12. LOUŽEK, M. (2004): *Spor o metodu*. Praha: Karolinum
13. MACHLUP, F. (1964): Professor Samuelson on Theory and Realism. *The American Economic Review*, Vol. 54
14. PARUSNIKOVÁ, Z. (2005): Kuhn versus Popper. Konfrontace dvou metodologií na historickém případu Ignaze Semmelweise. *Filosofický časopis*, č. 53
15. SAMUELSON, P. A. (1963): Problems of Methodology — Discussion. *The American Economic Review*, Vol. 53





16. SAMUELSON, P. A. (1955): Professor Samuelson on Operationalism in Economic Theory. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 69
17. SAMUELSON, P. A. (1965): Professor Samuelson on Theory and Realism: Reply. *The American Economic Review*, Vol. 55
18. SAMUELSON, P. A. (1947): *The Foundations of Economic Analysis*. Cambridge: Harvard University Press
19. WONG, S. (1973): *F-Twist and the Methodology of Paul Samuelson*. Dostupné z: <https://afinetheorem.wordpress.com/2011/11/02/the-f-twist-and-the-methodology-of-paul-samuelson-s-wong-1973/>

KLÍČOVÁ SLOVA

ekonomie, metodologie, paradigma, operacionalismus, instrumentalismus

Operationalism versus instrumentalism: a search for methodological paradigm in the field of economics

ABSTRACT

The article deals with an implicit Methodenstreit of the 20th century between Paul Samuelson's operationalism and Milton Friedman's instrumentalism, which is to a certain degree ignored or even unknown by most economists. We demonstrate how the two approaches became influential during the second half of the century, where they differ and what they, in fact, have in common. Both methodological routes gradually gathered number of adherents and led to many debates thereafter. Still, it would be difficult to clearly assess which methodology is currently the paradigmatic one in the economic science as they seem to coexist relatively well side by side. Although Friedman's approach has number of supporters, it is also widely criticized from all many economic scholars for its plainness and lack of substance, while Samuelson's methodological approach is perhaps less controversial, but also less profiled.

KEYWORDS

economics, methodology, paradigm, operationalism, instrumentalism

JEL CLASSIFICATION

B31, B40, B41



Česká komunální politika, volby a fenomén nezávislí

► doc. PhDr. Lukáš Valeš, Ph.D. » NEWTON College, a.s.

- * Komunální volby představují v české polistopadové politice unikátní fenomén. Jde o jediný typ voleb, u kterých ještě před jejich konáním známe vítěze – minimálně co do počtu mandátů. Odhlédneme-li od specifických prvních voleb v roce 1990, kdy vyhrálo co do počtu hlasů i mandátů Občanské fórum, ve všech ostatních komunálních volbách, konaných po roce 1990, zvítězili nezávislí kandidáti a především kandidátky sdružení nezávislých kandidátů. A co je možná ještě zajímavější, prakticky každé další volby dále zvýší jejich volební náskok, a to zejména vůči celostátně působícím „etablovaným“ stranám. Mezi tato sdružení nezávislých přitom můžeme zahrnout i drtivou většinu tzv. regionálních, resp. místních politických stran, jejichž vznik je v českém prostředí především reakcí na diskriminační volební legislativu, jež zvýhodňuje kandidaturu politických stran právě oproti sdružením nezávislých.¹

Tato studie se pokusí o náčrt alespoň několika odpovědí na otázky, jež tento fenomén české komunální politiky vyvolává. Její autor přitom vychází z předpokladu, že nejde jen o věc fungování (či dysfunkce) komunální politiky jako specifického

subsystému české politiky, ale často i o projev fungování (či dysfunkce) celostátní politiky v České republice, kde její komunální úroveň slouží jako jakýsi lakmusový papírek. Ten pak ukazuje na hlubší problémy a jevy, jež provází naši nelehkou cestu k demokracii po roce 1989. Není to přitom ani poprvé, ani naposledy, co se vývoj na této nejnížší a občanovi nejbližší úrovni v českých zemích odráží v celostátní politice. Právě místní samospráva je dobrým ukazatelem demokratického, ale i nedemokratického vývoje v naší zemi.

Proč tedy nezávislí a jejich kandidátky v české komunální politice vítězí? Aniž bychom si činili nárok na vše vyčerpávající odpověď, existuje minimálně 5 důležitých faktorů:

1. sídelní struktura České republiky a nárůst počtu menších samostatných obcí po roce 1989;
2. vývoj české demokracie a politických stran;
3. krize českého stranictví a stále klesající počet členů politických stran;
4. věcný charakter komunální politiky;
5. koncept nepolitické politiky.

¹ K tomuto tématu výstižně politolog Jan Outlý: „Zákon ukládá sdružení nezávislých kandidátů předložit při registraci kandidátní listiny podpůrnou petici podepsanou alespoň 7 % obyvatel (voličů) obce. To znamená, že v obcích nad přibližně 14 300 obyvatel mají sdružení získat víc než tisíc podpisů. Tisíc podpisů pod peticí je však dle zákona zároveň počtem nutným pro zaregistrování politické strany... Zájemci o účast na komunálních volbách se chovají racionálně, když namísto sdružení zakládají politické strany. Kandidovat ve formě sdružení kandidátů se totiž „vyplatí“ jen v obcích do přibližně 14 tisíc obyvatel. Také kvůli takto nelogicky koncipovanému zákonu o komunálních volbách dnes v České republice existuje značně nepřehledná změť lokálních politických stran, z nichž mnohé nevyvíjejí takřka žádnou stálou činnost“ (Šaradín, Outlý 2004, s. 20–21).

→ 1. Sídlní struktura České republiky a nárůst počtu menších samostatných obcí po roce 1989

Hlavním parametrem, od kterého odvozujeme volební úspěchy nezávislých kandidátů a jejich sdružení, je především počet zastupitelů, které při každých volbách obsadí. Tomuto vítězství napomáhá celá řada faktorů, z nichž klíčovou roli sehrává sídlní struktura České republiky. Ta se utvářela několik staletí a stabilizovala se až v 19. století. Výsledkem tohoto vývoje je značně roztržštěná síť sídel s velmi vysokým počtem malých obcí s počtem obyvatel do 500, resp. 1000 lidí. Ve dvacátém století dosáhl celkový počet obcí a měst v českých zemích úctyhodného počtu 11 768 (rok 1930) (Holeček, Binek, Galvasová, Chabičovská, Svobodová 2009, s. 9). Tento stav komplikoval jak efektivní výkon veřejné správy, tak i ekonomické a investiční možnosti především malých obcí.

K radikální změně došlo ve druhé polovině 20. století v souvislosti s nástupem komunistického režimu v tehdejším Československu, kdy se k těmto důvodům přidaly i politické – vysoký počet obcí nevyhovuje centralizované struktuře vládnutí a neodpovídal ani komunistickým představám o „socialistickém“ rozvoji venkova. Jestliže ještě na počátku komunistického panství v roce 1950 existovalo na území dnešní České republiky 11 459 obcí, za pouhých 11 let se jejich počet snížil o téměř 3000 na celkových 8726 obcí a tento trend dále pokračoval až do roku 1989. Zajímavou skutečností přitom je fakt, že i on reagoval na změny v politice režimu. Zesiloval v 50. a 70. letech, kdy byl komunistický režim nejagresivnější a jeho politika nejbrutálnější. Naopak v 60. letech došlo k jeho zmírnění. V této souvislosti připomeňme, že samospráva obcí byla okamžitě po únoru 1948 zlikvidována a z obcí se stal nejnižší článek státní správy. A právě v 60. letech (v jejich druhé polovině) – v souvislosti s přípravou a přijetím nového

zákona o národních výborech č. 69/1967 Sb. (ale nejen) – dochází k pokusu o alespoň částečnou rehabilitaci samosprávných principů na místní úrovni (viz Valeš 2004).

Přesto ani v liberálních 60. letech se proces snižování počtu obcí shora nezastavil. V letech 1961 až 1970 došlo k redukci obcí o cca 1200 na 7509 v roce 1970.² Jak jsme již naznačili, k zrychlení jeho dynamiky došlo v souvislosti se vstupem vojsk Varšavské smlouvy, likvidací procesu Pražského jara a nástupem tzv. normalizace, jež znamenala další vlnu politických perzekucí a upevnění nedemokratické vlády. V letech 1970 až 1980 tak klesl počet obcí znovu o téměř 3000 na 4778 v roce 1980. Ani tento stav ale nebyl považován za konečný.

Dalším impulsem k zesílení tohoto trendu bylo vytvoření instituce tzv. střediskové obce v roce 1982. Jedna obec měla zajišťovat výkon veřejné správy i pro obce sousední. Došlo tak k nové vlně masivního rušení a scelování obcí. „Došlo k rušení obcí (některé z nich ztratily i svůj název a byly označovány podle střediskové obce) a někde se zhoršila i dostupnost správy pro občany. Mimo to preferovaly střediskové obce svoje zájmy na úkor ostatních... Občané neměli zájem o situaci v takto vzniklých územních jednotkách a reakcí na tuto situaci byl lokalismus“ (Mates, Matula 1999, s. 36). Tento vynucený a necitlivě vedený proces, byť motivovaný nejen politicky, ale i snahou o racionalizaci výkonu státní správy, vyvolával velký odpor občanů. Obce byly buď dále slučovány a tím ztratily svou právní subjektivitu, nebo „jen“ ztratily svůj vlastní místní národní výbor, což se rovnalo ztrátě právní subjektivity de facto. Slučování obcí a jejich podřízení střediskovému centru se dělo direktivním způsobem, bez ohledu na vůli jejich obyvatel, na historické tradice těchto sídel, bez ohledu na místní identitu občanů s dosavadní obcí. Toto slučování zároveň významně posilovalo největší obce, ke kterým byly ostatní připojovány – právě zde zůstal národní výbor, což se projevovalo v řadě

² K tomu přispěl také nový zákon o národních výborech z roku 1967, který zavedl mimo jiné i obligatorní souhlas dosavadních obcí, resp. jejich občanů s integrací. Blíže viz Mates, Matula (1999, s. 35).

případů investováním právě jen do rozvoje této střediskové obce a významnému podfinancování „ostatních“ obcí v rámci jejího správního obvodu. Postiženy tak byly především velikostně nejmenší obce do 200, resp. 500 obyvatel. Počet obcí v letech 1980 až 1989 dále klesl o zhruba 650 na doposud nejnižší historické číslo 4120 (Vajdová, Čermák, Illner 2006, s. 17). Na druhou stranu je třeba připomenout, že stejnými procesy scelování obcí a vytváření větších správních celků procházela i řada

obce tak, aby se v ní již na podzim mohly konat připravované komunální volby. Zákon přitom umožňoval osamostatňování obcí i po tomto datu.

Tím jsme ale u kořene problému. Jen v období od 1. 7. do 1. 9. 1990 se osamostatnilo 1684 obcí (Vajdová, Čermák, Illner 2006, s. 28). Drtivá většina z nich, přesně 88 %, patřila do kategorie obcí do 500 obyvatel. Polovina měla méně než 200 obyvatel. V těchto nově vzniklých obcích přitom nebyly politické struktury dosavadního režimu — místní

Aby jedna politická strana v České republice mohla postavit kandidátky ve všech obcích ze svých členů (alespoň teoreticky), musela by disponovat minimálním počtem téměř 63 000 členů. Taková ale v České republice neexistuje.

států západní, tedy demokratické Evropy. Někde byla tato snaha úspěšná (Německo, Rakousko, Švédsko, Nizozemsko), jinde nikoliv (Francie). A ani v západní Evropě se nepodařilo vždy získat souhlas občanů s těmito racionalizačními kroky.

Ovšem v případě Československa byl tento proces jednoznačně spojen s nedemokratickými metodami komunistického režimu a jeho byrokratickým řízením. Proto občané obcí, jež o svou právní a správní samostatnost v důsledku slučování či připojení k jiné obci nebo městu přišly, využili první příležitosti po svržení komunistického režimu v listopadu 1989. Nahrála jim k tomu první etapa reformy veřejné správy, která mimo jiné počítala s obnovou místní samosprávy a transformací dosavadního systému místních a městských národních výborů, orgánů státní správy, na tradiční systém samosprávných obcí a měst. Záhy byl přijat zákon o obecním zřízení č. 367/1990 Sb., který nejen obnovil místní samosprávu, ale počítal rovněž s možnostmi obnovy zaniklých samostatných obcí. V historicky krátkém období — od 1. června do 31. srpna 1990 — byla zaniklým, sloučeným či jinak postiženým obcím dána možnost obnovit či ustavit se jako obce s vlastní právní subjektivitou a vlastním obecním úřadem. Tato rychlost byla dána především technicky — bylo třeba stihnout ustavení

organizace KSČ, strany lidové, socialistické apod. Byly zároveň příliš malé na to, aby se v nich etablovaly i politické organizace, resp. strany, vzniklé po listopadu 1989. Kandidatura místních sdružení nezávislých tak byla logickou variantou, která umožňovala etablování nové demokratické elity obcí prostřednictvím komunálních voleb i bez zprostředkování politickými stranami.

Nešlo ale ani zdaleka jen o tyto nové (staronové obce). V podobné situaci se ocitly téměř všechny obce do 1000 obyvatel a často i obce do 1500 občanů. Jak už jsme uvedli, Česká republika má — podobně jako Slovensko — velmi specifickou a roztržštěnou strukturu osídlení. A dominují zde právě obce s malým počtem obyvatel. V České republice existovalo v roce 2008 6249 obcí, přičemž obcí velikostní kategorie do 1000 obyvatel bylo plných 78,4 % obcí. Počet obcí do 500 obyvatel je více než poloviční — 57,4 % (Balík 2009, s. 19). A tady je třeba hledat jeden z nejvýznamnějších zdrojů úspěchu nezávislých a jejich sdružení v komunálních volbách. Ve všech těchto obcích jsou zastupitelstva, která mají minimálně 5 a více členů. Rozhodující počet zastupitelů se tedy volí právě v těchto velikostně malých, ale nejpočetnějších kategoriích českých obcí. Vzhledem k stále klesajícímu počtu členů politických stran, ale i z řady jiných důvodů →

→ jsou kandidátky nezávislých jedinou možností participace občanů na komunálních volbách. Jednou z podstatných příčin je i fakticky nesoutěživý systém v těchto obcích (viz Jüptner 2004), daný jednak velmi omezeným počtem subjektů, které kandidují, jednak i charakterem těchto voleb a problémy, které místní politika zejména v těchto malých obcích řeší (viz dále). Politiku v těchto obcích vytěsňuje mnohem důležitější spolkový život, který také generuje komunální politické elity (hasiči, sportovci, zahrádkáři apod.). Tyto obce mají malé rozpočty, zpravidla neuvolněného starostu a řeší otázky, které nepředpokládají klasické politické a ideologické štěpení (oprava školy, výstavba kanalizace, oprava místní komunikace apod.). Dochází-li uvnitř těchto obcí ke střetům, jež ovlivňují i místní politiku či volby, jde v první řadě o problémy interpersonální, střety místních rodin či spolků. Politické strany se tu neetablovaly mimo jiné i proto, že v těchto obcích „nejsou nezbytné pro život“ a obec jako subjekt veřejné správy se bez nich docela dobře obejde. V těchto obcích ani není dost lidí s primárním zájmem o politiku, kteří by tomu zájmu byli ochotni obětovat svůj volný čas a energii, nutné k fungování místní organizace politické strany. Jsou-li klasické politické otázky a problémy někde diskutovány, děje se tak především v rámci zmíněných spolků či místní restaurace — jak je ostatně v české kultuře historicky obvyklé (blíže viz Rak 1997, Novotný 1997).

2. Vývoj české demokracie a politických stran

V současné době ovšem už zdaleka nejde jen o tyto velikostně nejmenší kategorie obcí. Například v komunálních volbách v roce 2010 získali kandidátky nezávislých v různých podobách téměř 40 000 zastupitelů z celkového počtu 62 178.³ Velká část nezávislých zastupitelů přitom byla zvolena ve městech, včetně krajských metropolí.

Na samém počátku listopadové revoluce se přitom zdálo, že to budou téměř výhradně politické

strany, které budou nositelem nové, demokratické politiky. Bývalý režim jedné strany — KSČ — se rychle zhroutil a ještě v prosinci 1989 začínají vznikat nové či se obnovovat tradiční politické strany — sociální demokracie, křesťanští demokraté, Občanská demokratická aliance, Strana zelených apod. (blíže viz Malíř, Marek a kol. 2004). Důležitým motorem pro tuto velmi rychlou obnovu politických stran byla mimo jiné silná tradice československého politického stranictví z období první a třetí Československé republiky, na které polistopadový režim programově navazoval. „Stranickou fasádu“ kazilo především Občanské fórum, které vzniklo jako hlavní opoziční síla již 19. listopadu 1989 a programově se definovalo jako široce založené politické hnutí, které je důrazně nestranické. Pod heslem: „Strany jsou pro straníky, Občanské fórum pro všechny.“ Občanské fórum se ale příznačně záhy rozpadlo a z jeho trosek se v roce 1991 zrodila Občanská demokratická strana jako tehdy dominantní síla české pravice. Stejnou roli v levé části spektra pak hrála sociální demokracie. Na rozdíl od jiných postkomunistických zemí se tedy v Československu a následně v České republice vytvořil relativně funkční a především politicky (ideologicky) srozumitelný systém stran, který fungoval na ose pravice-levice a který přehledně reprezentoval zájmy různých sociálních skupin.

Od počátku vzniku, resp. obnovy moderní české a československé demokracie tedy nebylo pochyb o tom, že to budou standardní politické strany, jež budou tvořit páteř české politiky. To potvrdily mimo jiné i komunální volby, konané na podzim 1990. V malých a menších obcích se již tehdy stali přirozeným hegemonem nezávislí a jejich kandidátky. Na úrovni okresních a jim velikostně odpovídajících měst (nemluvě již o krajských metropolích) to však byly právě politické strany (počítaje v to i tehdy stále dominující Občanské fórum) — a v roce 1990 i jejich četné předvolební koalice —, jež zcela ovládly místní politiku.

³ Viz <http://volby.cz/pls/kv2010/kv1211?xjazyk=CZ&xid=1&xv=1&xdz=7&xnumnuts=0&xstat=1&xvyber=1>.

Politické strany ale nebyly jen politickými institucemi reprezentujícími různé společenské zájmy. Byly zároveň jedním ze symbolických znaků nového režimu. Jejich institucionální popularita rostla a padala s politickými a především ekonomickými úspěchy české polistopadové demokracie a transformace. Jasným příkladem mohou být druhé komunální volby, konané na podzim roku 1994. Ty se odehrávaly v atmosféře „transformační euforie“. Ekonomika země rostla, zvětšoval se export, státní majetek se masově privatizoval a naopak míra nezaměstnanosti zůstávala v rozumných mezích. Zdálo se tedy, že zvolená cesta ekonomické transformace je úspěšná a že se věci ubírají správným směrem i na celostátní úrovni. Podle šetření Institutu pro výzkum veřejného mínění odpovědělo na otázku „Rekl byste, že dosavadní průběh transformace české ekonomiky je velmi úspěšný?“ kladně plných 33 % dotázaných (Kunštát 2006, s. 202), což bylo nejvyšší číslo ze všech předchozích i následných výzkumů. Tento trend posiloval i etablování politických stran na úrovni českých měst a obcí. Rostl jak počet členů nových stran, tak také síť jejich organizací. Zdálo se, že zvolený model politických stran jako klíčového zprostředkovatele zájmů mezi občany (a skupiny občanů) a státem, resp. samosprávou je správný a že právě a jen politické strany mají být hybnou silou místní politiky, minimálně na úrovni okresních a jim velikostně adekvátních měst. Kandidátky nezávislých zde totiž nacházíme v roce 1994 jen zcela výjimečně.

Záhy ale dochází k radikální změně. Již parlamentní volby v roce 1996 a velký úspěch opozičních sociálních demokratů naznačili, že česká veřejnost začíná být kritická jak ke zvolenému ekonomickému modelu transformace, tak i jeho nositelům. Prudce rostla korupce a rozkrádání státního majetku formou privatizace. Na jaře 1997 se také naplno projevily dosud skryté ekonomické potíže zvoleného transformačního modelu, které záhy přerostly v ekonomickou krizi. *„Údlostí na přelomu let 1996 a 1997, kterými vyvrcholily kumulující se ekonomické potíže, ... byly příslovečnou poslední kapkou. Většina veřejného mínění po vy-*

hlášení tzv. balíčků restriktivních ekonomických opatření rychle ztratila veškeré zbývající iluze“ (Kunštát 2006, s. 205).

Transformační deziluze se projevila i hlubokou politickou krizí, která znamenala pád druhé vlády Václava Klause na konci roku 1997 a nástup menšinové vlády Miloše Zemana po předčasných volbách v roce 1998. Problém ale nebyla „jen“ ekonomická a politická krize. Šlo o hlubokou deziluzi z polistopadového vývoje České republiky, kterou podle původních očekávání, jež podporovali i čeští politici, měla čekat po svržení komunistické diktatury jen světlá budoucnost, spojená s viditelnou ekonomickou prosperitou. Tato deziluze zasáhla i institucionální základy nového režimu, včetně role a postavení politických stran.

V celostátní politice se stalo výrazem této nespokojenosti zmiňované vítězství sociálních demokratů v parlamentních volbách. Ještě zajímavější výsledky ale přinesly volby komunální, které se konaly na podzim roku 1998, konkrétně ve dnech 13. a 14. listopadu. Zatímco předchozí dvojce volby (zejména ty z roku 1994) probíhaly ve městech nad 10 tisíc obyvatel zcela nebo téměř zcela v režii politických stran, situace se radikálně změnila. I na této velikostní úrovni se do hry zapojili nezávislí a jejich sdružení. A nešlo přitom o malá čísla – v řadě okresních měst vzrostl počet nezávislých kandidátek na 20–30 % ze všech kandidujících subjektů. Zmiňme například západočeská města Klatovy a Domažlice, středočeský Benešov apod. Krize české politiky, provázená i skandály s financováním politických stran, zneužíváním moci apod., spolu s celkovou krizí důvěry v českou demokracii a očekávání polistopadového vývoje vedly i ke krizi důvěry v politické strany jako jediné instituce, které také na komunální úrovni zprostředkovávají kontakt mezi mocí a občanem.

Nešlo ale jen o krizi důvěry v režim a „jeho“ politické strany. Svou roli sehrál například vývoj českého stranického systému. Řada stran zanikla či ukončila svou politickou činnost (Občanská demokratická aliance), některé se sloučily s jinými (Křesťanskodemokratická strana s Občanskou de-



→ mokratickou stranou), ale lidé — straníci i sympatizanti, kteří za tyto strany například v roce 1994 kandidovali, zůstali a chtěli se i nadále angažovat (aniž by znovu vstoupili do jiných stranických struktur). Sestavili tedy místo svých „domovských stran“ kandidátku nezávislých. Tento postup byl velmi běžný právě ve větších městech nad 10 000. Svou roli sehrály i místní podmínky, vnitřní rozpory v místních organizacích politických stran a osobní animozity, jež vedly část místních elit k hledání alternativ reprezentace místních zájmů. Důvodem k vytvoření nezávislé kandidátky z původně členů politické strany může být nespokojenost části straníků se svým umístěním na nevolitelných místech kandidátky a vytvoření „truc“ kandidátky, vyloučení jedné frakce druhou z politické strany apod. Asi nejznámějšími případy z poslední doby jsou politické osudy dnes už bývalých primátorů Českých Budějovic (Juraj Thoma), Plzně (Pavel Růdl) a Ostravy (Petr Kajnar).

Juraj Thoma, archeolog a rodák ze slovenské Nitry, se stal členem Občanské demokratické strany již v roce 1993 a v roce 2006 byl za ni zvolen primátorem krajského města České Budějovice, když předtím zastával funkci prvního náměstka primátora. 17. června 2010 — jen pár měsíců před uplynutím mandátu a konáním nových voleb (15. a 16. 10. 2010) — byl vlastními spolustraníky odvolán, a to v důsledku neshod uvnitř občanských demokratů. S politickou a organizační pomocí hnutí s příznačným názvem Starostové a nezávislí vytvořil spolu s dalšími bývalými členy ODS nový politický subjekt (sdružení nezávislých) Občané pro Budějovice,⁴ s nímž pak komunální volby v roce 2010 přesvědčivě vyhrál, když získal 15 mandátů ze 45 a 26,27 % všech hlasů.⁵ Naopak

Občanská demokratická strana kvůli této konkurenci z původně vlastních řad výrazně ztratila — jestliže v předchozích volbách 2006 ovládla nadpoloviční většinou budějovické zastupitelstvo s 23 mandáty ze 45 (46,38 % hlasů),⁶ o 4 roky později se už musela spokojit jen s 8 mandáty a ziskem 14,89 % hlasů.⁷ Pro občanské demokraty to znamenalo odchod z dlouholetého vedení města, které bylo jejich volební baštou, do politické opozice.

Podobná situace nastala v roce 2010 i ve čtvrtém největším městě České republiky — v Plzni. Kvůli neshodám uvnitř plzeňské ODS, která patřila k největším organizacím této strany, vystoupil z jejích řad tehdejší plzeňský primátor Pavel Růdl. Ten byl přitom členem ODS od roku 1991, tedy od jejího založení. Zajímavé je jeho zdůvodnění tohoto kroku, které v mnohém vypovídá o nedemokratických praktikách českých politických stran — nejen ODS: „*ODS už bohužel není tou stranou, do které jsem před zhruba dvaceti lety vstupoval. Mám nepřijemný pocit, že většině členů ODS už nejde o to prosadit nějakou vizi nebo myšlenku, nejde jim o pravicovou politiku, ale že je rozhodováno skutečně podle toho, jak si přeje několik málo lidí, kteří ODS ovládají.*“⁸ „*Určitě mohu říct, že dochází ke spojení politiky s podnikáním... Situace v ODS se neustále zhoršuje. O tom, kdo bude na kandidátce, rozhodují dva tři lidé. Před čtyřmi roky, když jsem šel do funkce primátora, se o kandidátce diskutovalo na úrovni místních sdružení. Lidé v debatě bylo víc, byli mezi nimi předsedové místních sdružení. Dneska už se to změnilo a o podobě kandidátky rozhoduje pár lidí.*“⁹

Růdl ale rovněž chtěl pokračovat v politické kariéře, a tak se svými spolupracovníky — opět převážně z řad bývalých členů ODS — založil komu-

⁴ Macková, M. (2010): *Exprimátor Budějovic jde proti své ODS. Se starosty. Týden.cz*, 27. 7. 2010.

⁵ Viz <http://volby.cz/pls/kv2010/kv1111?xjazyk=CZ&xid=1&xdz=3&xnumnuts=3101&xobec=544256&xobecnaz=%C8esk%E9+Bud%C4%ECjovice&xstat=0&xvyber=0>.

⁶ Viz <http://volby.cz/pls/kv2006/kv1111?xjazyk=CZ&xid=1&xdz=3&xnumnuts=3101&xobec=544256&xobecnaz=%C8esk%E9+Bud%C4%ECjovice&xstat=0&xvyber=0>.

⁷ Blažek, J. (2010): *Primátor Plzně Pavel Růdl odchází z ODS. Irozhlas.cz*, 2. 8. 2010.

⁸ Viz <http://volby.cz/pls/kv2010/kv1111?xjazyk=CZ&xid=1&xdz=3&xnumnuts=3101&xobec=544256&xobecnaz=%C8esk%E9+Bud%C4%ECjovice&xstat=0&xvyber=0>.

⁹ Nedvěd, J. (2010): *Primátor vyrazil proti ODS, nelíbí se mu poměry ve straně. Idnes.cz*, 2. 8. 2010.

nální stranu Občané.cz. Na rozdíl od Juraje Thomy se mu s tímto subjektem nepodařilo zvítězit, když ve volbách v roce 2010 získal jen 5 mandátů a necelých 10 % hlasů.¹⁰ Nicméně výrazně tím oslabil svou původní stranu ODS, jejíž zastoupení významně pokleslo z 22 mandátů v 47členném plzeňském zastupitelstvu v roce 2006 o plnou třetinu na 14 v roce 2010. Následkem toho byla v Plzni již podruhé¹¹ – a nikoliv naposledy¹² – utvořena velká koalice ODS se sociální demokracií, která při nepatrně nižším zisku hlasů obdržela rovněž 14 mandátů.

S těmito problémy – bojem vnitrostranických skupin a především silícím vlivem podnikatelských a lobbistických skupin na chod politických stran – se ovšem zdaleka nepotýkala a nepotýká jen Občanská demokratická strana. Velmi podobná situace nastala také v Ostravě. Tu vedl v pozici primátora od roku 2006 jeden z neúspěšnějších sociálně demokratických politiků Petr Kajnar, původně zakladatel Občanského fóra a signatář Charty 77. Ten se ale nejpozději již v roce 2010 dostával do střetů s částí vedení ostravských sociálních demokratů.¹³ Výsledkem těchto střetů bylo nezařazení populárního Kajnara na místo na kandidátce ČSSD pro Moravskoslezský kraj při předčasných volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2013. Kajnar a někteří další členové vedení města ještě před volbami podali na sociální demokracii žalobu, a to kvůli porušení stanov pro primární volby. Následně – v lednu 2014 – byl Kajnar ze sociální demo-

kracie vyloučen. Nebyl přitom zdaleka jediný a vedení ostravské ČSSD dokonce čelilo podezření, že úmyslně likviduje celé místní organizace strany, které vystupují proti němu. Zejména v tomto případě ale nešlo jen o „klasické“ vnitrostranické neshody. Jak uvedla řada médií – například Česká televize –, politický spor byl spíše záminkou: „*Napjatý vztah mezi Petrem Kajnarem a vedením ostravské sociální demokracie, která prosadila konec jeho kariéry v ČSSD, se ještě více vyostřil poté, co vyšly najevo okolnosti policejního vyšetřování lobbisty Martina Dědice a dalších lidí. Dědic je podezřelý, že prostřednictvím významným ostravských politiků z ČSSD ovlivňoval městské zakázky. Od zvýhodněných firem podle protikorupční policie získal třicet milionů korun úplatků. Policejní odposlechy dokazují mimořádně četné kontakty stíhaného muže například s hejtnanem Miroslavem Novákem (více než pět tisíc kontaktů za rok a půl), Kajnarovou náměstkyní Simonou Piperkovou (1500 kontaktů za celý rok) nebo starostou obvodu Poruba a kandidátem ČSSD na primátora Lumířem Palyzou. Kajnar obvinil Piperkovou i Palyzu, kteří předtím popírali jakékoliv nadstandardní vztahy s lobbistou, že lži a vyzval je k odstoupení. Hovořil o mafiánském systému a inicioval odvolání šéfa městské nemocnice, jejíž zakázky Dědic podle vyšetřovatelů ovlivnil.*“¹⁴

Reakce Petra Kajnara a jeho kolegů byla stejná, jako v již zmíněných případech Českých Budějovic a Plzně. V reminiscenci na Občanské fórum, které

¹⁰ Viz <http://volby.cz/pls/kv2010/kv1111?xjazyk=CZ&xid=1&xdz=3&xnumnuts=3203&xobec=554791&xobecnaz=Plzeň%F2&xstat=0&xvyber=0>.

¹¹ Poprvé v letech 1998–2002, stejně jako v hlavním městě Praze.

¹² Třetí velká koalice v Plzni, tvořená sociálními a občanskými demokraty, vznikla po volbách v roce 2014. Zatímco ale v letech 1998–2002 a 2010–2014 byl primátorem člen ODS, od roku 2014 převzala pozici primátora sociální demokracie. Ta byla přitom tradiční „primátorskou“ stranou v Plzni v období první Československé republiky, a to především díky vysokému počtu dělníků ve městě (závody Škoda Plzeň, Prazdroj apod.).

¹³ Jedním z důležitých momentů, které Kajnar zmiňoval v rozhovoru pro internetový deník Referendum jako podstatný zdroj tohoto prnutí, byla snaha mladší části ostravských sociálních demokratů získat pozice dosud držené příslušníky starší generace: „Ano, ten spor tu byl ale už v roce 2010 při sestavování kandidátky pro komunální volby. Už tehdy ji celkem obsadili zdejší mladí sociální demokraté, a bylo dost zjevné, že jim jde o osobní profit, že za nimi není nic ideového, nic programového. To člověk pozná po několika rozhovorech. Nešlo jim o nic jiného, než jak se dostat k funkcím.“ Viz Dostál, V. (2014): Rozhovor s Petrem Kajnarem: ČSSD kráčí cestou ODS. Deník Referendum, 5. 11. 2014. Nejde přitom o žádné ostravské „specifikum“, podobně se o důvodech svého odchodu z ČSSD v březnu 2014 vyjadřoval i opavský primátor profesor Zdeněk Jirásek. Viz Opavský primátor opustil sociální demokracii, vadí mu praktiky jeho mladších kolegů. Novinky.cz, 4. 3. 2014.

¹⁴ Kajnar zakládá hnutí Ostravské fórum a chce kandidovat na primátora. ČT24, 20. 5. 2014.

→ v Ostravě rovněž zakládal, vytvořil hnutí nezávislých Ostravské fórum, s nímž kandidoval v komunálních volbách v roce 2014. Tato kandidatura sice skončila neúspěchem — Ostravské fórum získalo jen 4,95 % hlasů a kvůli 5 % hranici se do ostravského zastupitelstva nedostalo —, nicméně celá kauza i hnutí samo významně oslabilo ostravskou sociální demokracii. Ta získala v roce 2010 32,12 % hlasů a v 55členném zastupitelstvu 22 mandátů. O čtyři roky později to už bylo jen 16,21 % hlasů a pouhých 12 mandátů.¹⁵ Sociální demokracie se sice znovu stala členem koalice, ale o pozici vítězné strany a tím i post primátora přišla ve prospěch nového hnutí ANO 2011. Dodejme jen, že další nestranické hnutí — Ostravak — získalo 10 mandátů, tedy téměř tolik jako dosud vládnoucí ČSSD.

Vraťme se ale ještě na chvilku do minulosti. Zejména po volbách v roce 1998 se také stávalo, že politické strany, které očekávaly pokles své popularity, záměrně iniciovaly z řad svých přívrženců, ale i rodinných příslušníků vznik kandidátky „spřízněných nezávislých“, jež se pak po volbách stala „přirozeným“ koaličním partnerem a nahradila volební ztráty „mateřské“ strany (tzv. běčkové strany).

Etablované politické strany si byly „nebezpečí“, jež jim plynulo z kandidatury nezávislých i ve větších městech, dobře vědomy. V novém zákonu č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí se proto objevila 5% volební klauzule, která byla do té doby používána především při volbách do Poslanecké sněmovny, kde jistě měla svůj význam. Ne ale v komunálních volbách, zde naopak měla znesnadnit možnost „nestranických kandidátek“, resp. kandidátů dostat se do zastupitelstva.

Tento záměr se navíc nezdařil. Jestliže ve zmiňovaných západočeských Klatovech kandidovaly

v roce 1998 tři sdružení nezávislých (z celkem 9 kandidujících subjektů), v roce 2002 už to byly 4¹⁶ z 10 a ve volbách, konaných v roce 2006, představovaly kandidátky nezávislých již polovinu všech kandidujících subjektů — v 27členném zastupitelstvu získaly dohromady 11 mandátů.¹⁷ Nejde přitom jen o „venkov“ — polovinu z kandidujících subjektů tvořil tento typ kandidátek například i při volbách v městské části Praha 1 v roce 2002.

V mnoha směrech přelomové byly volby v roce 2006. Nezávislí kandidáti získali plných 63,5 % všech mandátů. Brněnský politolog Stanislav Balík k nárůstu popularity nezávislých kandidátů a jejich kandidátek poznamenává: „*Skutečností, že být nezávislý je stále více „in“, si začínají být vědomy i některé politické strany. V některých obcích byla např. namísto tradiční komunistické kandidátky postavena listina „SNK Vše pro obec a občany“ (Lesnice), která se personálně kryla s o čtyři roky starší stranickou kandidátkou. I samotný expředseda KDU-ČSL Miroslav Kalousek kandidoval za Volbu pro Bechyni, jež pod nezávisle znějícím názvem skrývala především kandidáty KDU-ČSL. Již tak ne zcela jasná komunální sféra se dále zatemnila.*“¹⁸

Mnohem důležitější byl ale fakt, že v jednom ze statutárních měst — v severočeském Mostu — kandidátka nezávislých zcela zvítězila. Sdružení Mostečané Mostu obdrželo 18 křesel v 45členném zastupitelstvu. S pomocí Komunistické strany Čech a Moravy pak vytvořili Mostečané novou městskou koalici, která vystřídala „zkorumpované“ strany ODS a ČSSD, jež v Mostu vládly doposud.¹⁹ Sekretář sdružení František Ryba k tomu lakonicky konstatoval: „*Vytvořili jsme frontu proti ODS, té nové ODS, která se formovala. Nevadí nám občanští demokraté jako celek, ale ta parta, která si udělala z města svůj byznys.*“²⁰

¹⁵ Viz <http://volby.cz/pls/kv2014/kv1111?xjazyk=CZ&xid=1&xdz=3&xnumnuts=8106&xobec=554821&xstat=0&xvyber=0>.

¹⁶ Když připočteme i Stranu venkova — spojené občanské síly, což byla pouze skořápka pro faktickou kandidátku nezávislých. Ani jeden z kandidátů nebyl členem Strany venkova.

¹⁷ Data převzata z <http://volby.cz>. Stav k 10. 10. 2014.

¹⁸ Balík, S. (2006): Komunální volby 2006. Revue Politika, č. 9.

¹⁹ Sdružení Mostečané Mostu bude vládnout s komunisty. Lidovky.cz, 24. 10. 2006.

²⁰ Sdružení Mostečané Mostu bude vládnout s komunisty. Lidovky.cz, 24. 10. 2006.

A to je další, velmi podstatný zdroj obliby nezávislých. Politické strany — především ty, které se podílely na exekutivě v českých městech — byly totiž díky své dosavadní praxi považovány nikoliv za demokratické struktury, které občanům umožňují se podílet na moci a zprostředkovávají jejich zájmy, ale spíše jako „mafiašské“ organizace, sloužící sami sobě či místním lobbyistům k získávání prospěchu na úkor veřejného majetku a zájmu. Zatímco volba nezávislých na venkově je dána jako nutnost, vyplývající z velikostního omezení obcí do 1000 obyvatel, občané měst programově hledají v nezávislých kandidátech a jejich sdruženích mocenskou alternativu. Tím silnější, když se na těchto kandidátkách objevují známá jména a tzv. komunální profese, které se těší vysokému respektu místní komunity (lékaři, učitelé, notáři apod.).

Bohužel tradiční politické strany se příliš nepoučily, čímž nejen na komunální úrovni daly prostor jiným subjektům. Pravicové vlády Mirka Topolánka (2007–2009) a Petra Nečase (2010–2013) (oba občanští demokraté) provázela celá řada korupčních kauz, které vyvrcholily zadržením řady spolupracovníků premiéra Nečase v roce 2013.

Už v roce 2010 tak došlo k dalšímu mohutnému posílení kandidátek nezávislých a místních politických stran, které tentokrát významně uspěly i v krajských městech. Ve třech krajských metropolitních — Českých Budějovicích, Liberci a Karlových Varech — komunální volby dokonce vyhrály a získaly i post primátora. Také v dalších statutárních městech tato nestraničká sdružení výrazně uspěla. Zmiňovaní Mostečané Mostu totiž v těchto volbách získali plných 50,71 %, a tudíž jasnou dominanci 26 mandátů v zastupitelstvu města (45 křesel). V Opavě zase jednoznačně zvítězilo hnutí SOS PRO OPAVU s 28,21 % hlasů a 17 mandáty atp.

Situace se opakovala i při komunálních volbách v roce 2014, ve kterých nestraničké kandidátky zís-

kaly souhrnem 39 125 mandátů.²¹ K nim můžeme připočíst ještě 1749 mandátů, které obdrželi nezávislí kandidáti ve spolupráci se stranou (původně také komunální) Starostové. Jen pro srovnání — největší zisk mandátů mezi standardními politickými stranami zaznamenala KDU-ČSL, a to 3792.²² S výjimkou lidovců, kteří jediný počet svých zastupitelů oproti volbám v roce 2010 zvýšili o 54 mandátů, všechny ostatní politické strany zaznamenaly porážku. Rozdíl byl jen v míře prohry. Nicméně i u lidovců šlo jen o zastavení pádu. Ve volbách v roce 2006 získala lidová strana 5187 mandátů. Za 8 let tedy ztratila 1395 křesel v obecních a městských zastupitelstvech. Katastrofou skončily volby v roce 2014 pro ODS. Ještě v komunálních volbách 2006 triumfovala se ziskem 7113 zastupitelských mandátů a mezi politickými stranami obsadila první místo.²³ Ve volbách v roce 2010 už to bylo jen 5112 křesel a tento pokles se ještě prohloubil v roce 2014, když počet zastupitelů, zvolených za ODS, klesl na 2214.²⁴ Za 8 let ztratila ODS 4899 křesel. Pokles postihl také další pravicovou politickou stranu TOP 09, která přitom kandidovala teprve podruhé. V těch prvních v roce 2010 získala 1509 zastupitelů. V roce 2014 to bylo už jen 726 mandátů. Stejně jako ODS tak přišla o více než polovinu všech křesel. Menší, ale přesto významné ztráty zaznamenaly také levicové ČSSD (v roce 2010 4584 mandátů, v roce 2014 jen 3773 křesel) a KSČM (pokles počtu zastupitelů z 3189 v roce 2010 na 2510 v roce 2014).

3. Krize českého stranictví a stále klesající počet členů politických stran

Dalším významným faktorem, který napomáhá dominanci sdružení nezávislých v české komunální politice, je také neradostný počet členů politických stran. A jeho stále klesající tendence. Jestli-

²¹ Eliášová, K. (2014): *Babiš a Sobotka upevnili moc. Lidové noviny*, 13. 10. 2014.

²² *Volby do zastupitelstev obcí 2014. Novinky.cz*, 15. 10. 2014.

²³ Kyloušek, J. (2006): *Komunální volby 2006: analýza výsledků. CEVRO Revue*, 10–11/2006.

²⁴ Eliášová, K. (2014): *Babiš a Sobotka upevnili moc. Lidové noviny*, 13. 10. 2014.

že průměrná česká obec má 1661 obyvatel (Balík 2009, s. 18) a celkový počet obcí v České republice, kde se v roce 2014 konaly volby, je 6375, pak můžeme konstatovat, že přibližný průměrný počet zastupitelů na jednu obec se pohybuje kolem 10. Celkově bylo v roce 2014 zvoleno 62 121 zastupitelů.²⁵ Aby tedy jedna politická strana v České republice mohla postavit kandidátky ve všech obcích ze svých členů (alespoň teoreticky), musela by disponovat právě minimálním počtem téměř 63 000 členů. Taková ale v České republice neexistuje. Navíc uvážíme-li, že zdaleka ne všichni členové politických stran za ně také chtějí kandidovat ve volbách či že naopak řada straníků je nepřijatelná pro ostatní voliče, měla by mít v ideálním případě politická strana v ČR alespoň trojnásobek členů – mimo jiné také proto, aby bylo z čeho vybírat v primárních volbách. To by ale znamenalo, že průměrný počet členů politických stran by se měl pohybovat kolem 200 tisíc, což je v našich poměrech zcela nereálné číslo. Tolik lidí totiž není v českých politických stranách dohromady (českých straníků je dnes celkem 150, maximálně 170 tisíc). Ne ale například v sousedním Rakousku, kde tamní sociální demokracie disponuje přibližně 300 tisíci členy a lidová strana dokonce 700 tisíci.²⁶

Katastrofální stav českého stranictví po roce 1989 a stále klesající počet českých straníků si můžeme demonstrovat na vývoji české základny dvou početně největších politických stran Komunistické strany Čech a Moravy a Křesťanské a demokratické unie – Československé strany lidové. Obě strany přes svou ideologickou rozdílnost mají mnoho společného. Obě patří k nejstarším kontinuálně existujícím stranám. Strana lidová vznikla sjednocením křesťanských stran v českých zemích v roce 1919, komunistická strana v roce 1921. Obě byly v období komunistického režimu součástí Národní fronty (resp. lidovci byli jakýmsi „koaličním part-

nerem“, resp. doplňkem vlády KSČ). Fungovaly tedy nepřetržitě i před listopadem 1989 a již v této době měly vybudovanou funkční organizační strukturu po celé republice, kterou lidovci ještě zdokonalili po Sametové revoluci na počátku 90. let. Díky tomu jde o jediné strany (zejména v případě lidovců), které mají své organizace a jsou tedy schopny postavit kandidátku i v obcích do 1500 (1700) obyvatel. Jsou tedy jedinou stranickou alternativou kandidátkám sdružení nezávislých.

Co do počtu svých členů je stabilně největší českou politickou stranou Komunistická strana Čech a Moravy (KSČM). Ta měla v březnu 2015 49 000 členů. I když je to na české poměry vysoké číslo, mnohem důležitější je již zmíněný trend. Na sklonku komunistického režimu měla předchůdkyně KSČM – Komunistická strana Československa – 1 538 179 členů (Rieger 2014, s. 1). Po listopadu 1989 samozřejmě došlo k razantnímu poklesu počtu členské základny. Komunisté si ale v České republice, kde byli vždy tradiční součástí stranického spektra (od roku 1921), uchovali významnou dominanci v rozsahu členské základny, když ještě v roce 1992 měla tato strana přibližně 350 000 straníků. Pokles jejich počtu je ale setrvalý – navzdory stále velmi dobrým volebním výsledkům strany. Ještě v roce 2004 měla KSČM 100 000 členů, za 11 let nato už jen 49 000. I když se úbytek členské základny v posledních letech poněkud zpomalil, přesto každý rok tato strana přijde především přirozeným odchodem (úmrtím) o 3126²⁷ (pokles v letech 2013 a 2014), resp. 1353 (pokles v letech 2014 a 2015) svých členů.²⁸ I tak ale zůstává stálíci komunálních voleb a tradičně kandiduje v relativně vysokém počtu obcí, jako jedna z mála (spolu s KDU-ČSL) i v obcích do 2000 obyvatel. V posledních komunálních volbách – v roce 2014 – postavila KSČM 17 169 kandidátů, což bylo nejvíce ze všech politických stran (celkový podíl

²⁵ Viz <http://volby.cz/pls/kv2014/kv1211?xjazyk=CZ&xid=1&xv=1&xdz=7&xnumnuts=0&xstat=1&xvyber=1>.

²⁶ Zbořil, J. (2011): Vývoj počtu členů politických stran v ČR. 28. 8. 2011.

²⁷ Volby do zastupitelstev obcí 2014. Novinky.cz, 15. 10. 2014.

²⁸ Článek popisující propady členské základny u téměř všech českých politických stran se jmenuje příznačně: Stranám prudce ubývají členové, brzy mohou mít existenční potíže (autorka Hana Válková, Idenes.cz, 5. 4. 2015).

ze všech kandidátů 8,13 %). Nezávislých ale bylo více než 50 % a při započtení sdružení, které kandidovaly jako regionálně působící politické strany ještě více.²⁹ Nicméně v počtu zastupitelů zůstala třetí na pásce s 2564 mandáty (7,8 %, 2510 jako samostatná strana a dalších 50 na jiných kandidátkách jako navrhující strana). I zde je patrný pokles – ještě v roce 2002 získala KSČM 14,48 % hlasů a 5698 mandátů. Jak už bylo řečeno, hlavním problémem strany je její stárnoucí členská základna, jejíž průměrný věk se blíží 70.

Druhou nejpočetnější politickou stranou je Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová. Ta v dubnu 2015 disponovala 27 357 členy. Opět to znamená úbytek oproti předchozímu roku, kdy měla tato strana o 1184 členů více (28 541).³⁰ I v tomto případě jde o stejnou sestupnou trajektorii jako v případě KSČM. Ještě v roce 1994 měla KDU-ČSL ve svých řadách úctyhodných 95 435 členů. Pak ale následoval stejně jako u komunistů strmý pád. „Mezi lety 1997 a 1999 počet organizací ve straně klesl z 2363 na 2320 a úbytek členstva se zastavil na čísle 60 tisíc. Po roce 2001 začala druhá vlna odchodu lidí ze strany“ (Rieger 2014, s. 1). Jak navíc ukazuje politolog Lukáš Rieger ve svém srovnání *Počet členů stran včera a dnes*, tento sestup nelze zdůvodnit obecnými trendy úbytku členů tradičních politických stran – například sesterské německé straně CDU vzrostl počet jejích členů v letech 2012 a 2013 o 2,3 %. Právě KDU-ČSL navíc byla a je stranou českého venkova, kde má své tradiční voliče. Na venkově a i ve venkovských obcích (cca 1000–2000 obyvatel) má stále ještě relativně silné zastoupení, resp. nejsilnější ze všech politických stran. Proto také dlouho vítězila mezi politickými stranami co do počtu získaných mandátů. I v tomto parametru ale jde o celkový pokles. Jestliže KDU-ČSL získala při komunálních volbách v roce 1994 přes 7616 mandátů

(podíl 12,25 %), v roce 2002 už to bylo jen 6013 mandátů (9,62 %).³¹ V roce 2006 předběhla poprvé (a naposledy) KDU-ČSL v počtu mandátů i ODS, která mezi politickými stranami tradičně vítězila do počtu hlasů, protože její voliči žili především ve velkých městských aglomeracích, kde je pro zvolení jednoho zastupitele třeba několika násobně více hlasů než v případě venkovských obcí.

Hovoříme-li ale o ziscích stran, nejde o zcela přesný údaj. Politické strany – když už v daném místě vůbec kandidují – totiž nejsou schopny svými členy zdaleka obsadit všechna místa na kandidátce. Patrné je to nejen u větších obcí a menších měst – tam fungují politické strany a jejich kandidátky jen jako jakési „prázdné nádoby“. Velmi často se stává, že je jeden či dva (jen výjimečně více) lidé na kandidátce členem dané strany, ostatní jsou pouze nestraníci, kteří tvoří její skutečné gró. Velmi podobná situace ale existuje u středně velkých – okresních měst, kde nestraníci tvoří až dvě třetiny všech kandidátů (bližší viz Valeš 2002). V těchto už relativně větších sídlech totiž do hry vstupuje nejen početní či kvalitativní nedostatečnost místní členské základny, ale i potřeba přilákat voliče na známá a v daném městě respektovaná jména či profese. Na úspěšné kandidátce tak nesmí chybět místní populární učitelé, ředitelé základních a především středních škol, místní lékaři a příbuzné zdravotnické obory, notáři či další právní profese, známé osobnosti místního spolkového či kulturního života apod. I relativně početná KDU-ČSL tak měla v komunálních volbách v roce 2006 jen přibližně 30 % mandátů, které získali její skuteční straníci. Téměř 70 % úspěšných kandidátů této strany neměli její stranickou legitimaci.³² Fenomén nestraníků je tak možná pro českou komunální politiku a volby ještě důležitější než fenomén nezávislých. Bez nestranických kandidátů se minimál-

²⁹ Viz <http://volby.cz/pls/kv2014/kv22114?xjazyk=CZ&xid=1&xv=4&xdz=8&xnumnuts=0&xstrana=0&xvyber=1>.

³⁰ Válková, H. (2015): *Stranám prudce ubývají členové, brzy mohou mít existenční potíže*. *Idnes.cz*, 5. 4. 2015.

³¹ Viz <http://volby.cz/pls/kv2002/kv1211?xjazyk=CZ&xid=1&xv=1&xdz=6&xnumnuts=0>.

³² Viz <http://volby.cz/pls/kv2006/kv22113?xjazyk=CZ&xid=1&xv=8&xdz=8&xnumnuts=0&xstrana=1&xvyber=1>.

→ ně ve městech do 30 tisíc obyvatel (dnes ale i nad touto hranicí) neobejde žádná politická strana.

Neochota k politickému stranictví přitom alespoň v komunálních volbách nekoresponduje s nechtím angažovat se veřejně, resp. politicky vůbec, se znechucením z politiky, s pocitem marnosti, že dění ve svém okolí stejně nejsem s to nějak ovlivnit. Naopak. Volby v roce 2014 ukázaly, že v nich kandidovalo o plných 74 000 občanů více než ve volbách v roce 1994, když celkově kandidovalo na 234 000 českých občanů. Nárůst kandidujících oproti předchozím volbám v roce 2010 byl 8 000 lidí, a to také ve velkých městech (o 3 000 – zejména v případech kandidatury do zastupitelstev městských částí a obvodů). Navíc se právě v českých komunálních volbách velmi příznivě vyvíjejí i údaje o zastoupení žen na kandidátkách. „Počet kandidujících žen roste rychleji než počet kandidujících mužů, což má za následek zvyšující se zastoupení žen. V roce 1994 tvořily ženy 22 % kandidátů. V roce 2014 je to už 33 %.“³³

Chtěli-li bychom hledat odpověď na otázku, proč se občané nechtějí sdružovat v politických stranách a proč pro svou politickou aktivitu na komunální úrovni raději využívají jiné možnosti, stačí nahlédnout do průzkumů veřejného mínění. Centrum pro výzkum veřejného mínění – agentura zřízená Sociologickým ústavem Akademie věd ČR – již několik let zjišťuje důvody, kvůli kterým podle české veřejnosti lidé vstupují do politiky a veřejně se angažují v politických stranách. Výsledky průzkumu, který proběhl v únoru 2015, mají v tomto smyslu více než vypovídající hodnotu. „Z tohoto hlediska se jako nejdůležitější jeví touha získat moc a majetek, které shodně 51 % českých občanů ... pokládá za „rozhodně důležité“. Jen o málo méně významnou pohnutku ke vstupu do politiky v očích veřejnosti je snaha osobně vynik-

nout, což za „rozhodně důležité“ označilo 45 % dotázaných. Dvě pětiny (39 %) takto hodnotí možnost ovlivňovat veřejné záležitosti, okolo třetiny totéž uvádí i v případech prosazování zájmů vlastní politické strany (36 %) nebo spřízněné skupiny (32 %). Idealistické motivy, jako prosazování své představy o ideálním uspořádání společnosti a pomoc při řešení problémů ve společnosti, za „rozhodně důležité“ pokládá pouze asi pětina dotázaných (21 %, resp. 17 %).“³⁴ Tento názorový stav je navíc dlouhodobě stabilní.

4. Věcný charakter komunální politiky³⁵

Mezi další důvody, jež nahrávají úspěchům nezávislých a jejich sdružení v komunálních volbách, můžeme zařadit také samu povahu komunální politiky. Ta – na rozdíl od politiky celostátní – svou věcnou povahou významně eliminuje běžné politické konfliktní linie a ideologické střety. Nejde tady o pravo-levé vidění světa, ale v první řadě o hledání a realizaci věcných řešení každodenních problémů občanů dané obce – vodovod, komunikace, školy a školky, oprava veřejných budov apod. Klasická role politických stran, včetně schématu koalice a opozice tak ustupují do pozadí. Řečeno slovy dlouholetého starosty a místostarosty města Klatov Jana Vrány: „Chodník se musí opravit a tomu chodníku je jedno, jestli ho opraví zástupce žluté, modré nebo fialové strany... Všichni chtějí jen to nejlepší pro Klatovy. Nehlasují proti, jenom proto, že jsou v danou chvíli v opozici. Kdyby vládl, udělali by to samé.“³⁶ Na druhou stranu jde o veřejnou sféru, kde o to výraznější roli hraje „nepolitická“ veřejná sféra – místní spolkový život, kulturní sféra, školství apod., kde existuje bezprostřednější vztah občan – politik a především kde v podstatně větší míře rozhoduje kvalita, znalost

³³ Letos bylo na kandidátkách do komunálních voleb o 8 000 lidí více. Irozhlas.cz, 11. 10. 2014.

³⁴ Červenka, J. (2015): *Mínění o motivech vstupu do politiky – únor 2015*. Tisková zpráva, 25. 3. 2015. Praha: Centrum pro výzkum veřejného mínění, Sociologický ústav Akademie věd ČR.

³⁵ K této problematice viz např. Valeš a kol. (2006), Valeš (2007), Valeš (2002), Čmejrek, Bubeníček, Čopík (2010), Ryšavý (2006) apod.

³⁶ Archiv autora. Rozhovor s Ing. Janem Vránou. Vedl Lukáš Valeš, Klatovy, 11. 12. 2001.

a veřejná prospěšnost osobností, jež do komunální politiky vstupují, v drtivé většině právě z oblastí stojících původně mimo politiku. Není tedy tolik podstatné, za jakou stranu dotyčná osobnost kandiduje, jako spíše nakolik je známa a respektovaná pro svou profesi a dosavadní osobní i veřejný život. To na druhou stranu znamená, že právě vztahy (sympatie či antipatie) mezi těmito místními politickými, resp. veřejnými elitami mohou rozhodovat například o složení radničních koalic mnohem podstatněji, než programová či ideová shoda stran, z jejichž kandidátek pocházejí.

5. Koncept nepolitické politiky

A konečně velmi významnou roli v obecném despektu k politickým stranám hraje také koncept tzv. nepolitické politiky. Ten se zrodil v polovině 19. století a je spojen mimo jiné s postavou novináře a politika K. H. Borovského, na kterého navázal profesor pražské univerzity a pozdější prezident T. G. Masaryk. Šlo vlastně o reakci na situaci české společnosti po roce 1848, ale i později, kdy byla vykázána ze sféry politiky, jež byla zcela podřízena obnovenému absolutismu rakouského státu a státního aparátu. Koncept nepolitické politiky tedy hledal odpověď na otázku, co dělat, jak se veřejně angažovat, když klasická občanská a politická participace není možná (jako po roce 1848 v éře Havlíčka) nebo je velmi omezená (až do roku 1880 mohlo v Rakousku volit necelých 7 % dospělého obyvatelstva). Masaryk na ostrakizaci české politiky ze strany Vídně říká: „*Vídeň nám možná brání účastnit se plnohodnotně politiky, ale rozhodně nám nebrání, abychom měli čisté chodníky.*“ Masarykovou odpověď je tedy jeho idea „drobné“, na první pohled nepolitické práce pro obec a pro spoluobčany. Zde se člověk naučí sociální — veřejné komunikaci a spolupráci, zde se naučí hledání společného zájmu. A až to poměry dovolí, využije těchto zkušeností i na poli standardní politiky.

Renesanci tohoto konceptu pak přineslo období

komunistického panství, resp. tzv. normalizace, kdy s velmi podobným konceptem přišel Václav Havel. Náhražkou běžné veřejné, politické aktivity se tak staly opět na první pohled privátní, ale ve skutečnosti obecně prospěšné a sociální aktivity — ochrana přírody, tramping, doplněný vydáváním samizdatů a uměleckou činností, kulturní akce, hudební festivaly, bytová divadla a přednášky apod.

Pro oba koncepty nepolitické politiky (blíže o jejich shodě i rozdílu viz Havelka 1998) je ale typické, že přežily období, pro něž byly původně vytvořeny, a jejich myšlenkoví tvůrci — Masaryk i Havel — je pak transformovali i do éry demokratického vládnutí. V obou případech tyto koncepty v jejich postpodobě charakterizoval despekt k politickým stranám jako sobeckým, vulgárním institucím, jež slouží pouze k egoistickému prosazování svých partikulárních zájmů, rezignují na obecný veřejný zájem a jsou vlastně pouze loutkami v rukou svých vůdců, kteří navíc nemají ani odborné, ani morální předpoklady k vládnutí svým spoluobčanům. Zejména Václav Havel proto prosazoval participaci i jiných veřejných, ale primárně nepolitických struktur tzv. občanské společnosti na správě věcí veřejných. Havel i Masaryk se rovněž velmi důrazně stavěli proti stranickým elitám a snažili se o to, aby do politické sféry vstupovali i lidé z jiných veřejných, ale nepolitických, resp. nestranických struktur (umělci, intelektuálové, lidé, kteří se veřejně angažují ve prospěch svých spoluobčanů například v sociální oblasti apod.).³⁷ A právě nezávislí kandidáti a kandidátky v komunální sféře tuto představu velmi dobře naplňují.

6. Závěr

Vítězné tažení sdružení nezávislých v české komunální politice je tedy dáno jednak objektivními podmínkami — vysokým počtem malých obcí, věcným charakterem komunální politiky, malým počtem místních organizací politických stran apod. Jak jsme se ale pokusili ukázat, komunální politika

³⁷ Blíže k otázce českého antistranictví viz například Linek (2003).

→ – včetně rostoucí síly nezávislých kandidátů – zároveň signalizuje jako nejviditelnější a občanovi nejbližší úroveň politiky také dysfunkční chování a tendence celostátní politiky. V daném případě především deviaci českých politických stran, jejichž síla, měřená velikostí členské základny i důvěrou občanů v ně samé a v jejich nezbytnost pro

zdravé fungování zastupitelské demokracie, stále klesá. A paradoxně tím více, čím déle naše současná demokracie trvá. Je tedy na politicích, členech politických stran, ale i na nás, občanech, abychom dokázali tyto signály nejen rozluštit, ale pokusit se i o patřičnou nápravu. V opačném případě bychom dávali všanc demokracii samu.

LITERATURA A PRAMENY

1. BALÍK, S. (2009): *Komunální politika*. Praha: Grada Publishing
2. BALÍK, S. (2006): Komunální volby 2006. *Revue Politika*, č. 9. Dostupné z: <http://www.revuepolitika.cz/clanky/480/komunalni-volby-2006>
3. BLAŽEK, J. (2010): *Primátor Plzně Pavel Růdl odchází z ODS*. Irozhlas.cz, 2. 8. 2010. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/primator-plzne-pavel-rodil-odchazi-z-ods_201008022012_akottova
4. BUBENÍČEK, V., KUBÁLEK, M. (2010): Konfliktní linie v malých obcích. *Acta Politologica*, roč. 2, č. 3, s. 30–45
5. ČERVENKA, J. (2015): *Mínění o motivech vstupu do politiky – únor 2015*. Tisková zpráva, 25. 3. 2015. Praha: Centrum pro výzkum veřejného mínění, Sociologický ústav Akademie věd ČR. Dostupné z: https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a1879/f9/pd150325.pdf
6. ČMEJREK, J., BUBENÍČEK, V., ČOPÍK, J. (2010): *Demokracie v lokálním politickém prostoru*. Praha: Grada Publishing
7. DOSTÁL, V. (2014): *Rozhovor s Petrem Kajnarem: ČSSD kráčí cestou ODS*. Deník Referendum, 5. 11. 2014. Dostupné z: <http://denikreferendum.cz/clanek/19099-rozhovor-s-petrem-kajnarem-cssd-kraci-cestou-ods>
8. ELIÁŠOVÁ, K. (2014): Babiš a Sobotka upevnili moc. *Lidové noviny*, 13. 10. 2014
9. HAVELKA, M. (1998): „Nepolitická politika“: kontexty a tradice. *Sociologický časopis*, roč. 34, č. 4, s. 455–466
10. HOLEČEK, J., BINEK, J., GALVASOVÁ, I., CHABIČOVSKÁ, K., SVOBODOVÁ, H. (2009): *Obec a její rozvoj v širších souvislostech*. Brno: GaREP
11. <http://volby.cz>
12. JÚPTNER, P. (2004): Komunální koalice a politické modely. *Politologická revue*, roč. 10, č. 2, s. 81–101
13. *Kajnar zakládá hnutí Ostravské fórum a chce kandidovat na primátora*. ČT24, 20. 5. 2014. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/regiony/273908-kajnar-zaklada-hnuti-ostavske-forum-a-chce-kandidovat-na-primatora>
14. KUNŠTÁT, D. (ed.) (2006): *České veřejné mínění: výzkum a teoretické souvislosti*. Praha: Sociologický ústav Akademie věd ČR
15. KYLOUŠEK, J. (2006): Komunální volby 2006: analýza výsledků. *CEVRO Revue*, 10–11/2006. Dostupné z: <http://www.cevro.cz/cs/193752-komunalni-volby-2006-analyza-vysledku>
16. *Letos bylo na kandidátkách do komunálních voleb o 8000 lidí více*. Irozhlas.cz, 11. 10. 2014. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/letos-bylo-na-kandidatkach-do-komunalnich-voleb-o-8000-lidi-vice_201410111530_pkoci
17. LINEK, L. (2003): Antistranické postoje české veřejnosti. In: DVOŘÁKOVÁ, V., HEROUTOVÁ, A. (eds.): *II. kongres českých politologů*. Praha: ČSPV

18. MACKOVÁ, M. (2010): *Exprimátor Budějovic jde proti své ODS. Se starosty*. Týden.cz, 27. 7. 2010. Dostupné z: http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/politika/exprimator-budejovic-jde-proti-sve-ods-se-starosty_176489.html#.VYVESka2ri5
19. MALÍŘ, J., MAREK, P. a kol. (2005): *Politické strany. Vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu. II. díl: 1938–2004*. Brno: Doplněk
20. MATES, P., MATULA, M. (1999): *Vybrané kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze
21. NEDVĚD, J. (2010): *Primátor vyrazil proti ODS, nelíbí se mu poměry ve straně*. Idnes.cz, 2. 8. 2010. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/primator-plzne-vyrazil-proti-ods-nelibi-se-mu-pomery-ve-strane-pvz-/domaci.aspx?c=A100802_182044_domaci_mku
22. NOVOTNÝ, V. (ed.) (1997): *Hospody a pivo v české společnosti*. Praha: Academia
23. *Opavský primátor opustil sociální demokracii, vadí mu praktiky jeho mladších kolegů*. Novinky.cz, 4. 3. 2014. Dostupné z: <http://www.novinky.cz/domaci/329339-opavsky-primator-opustil-cssd-vadi-mu-praktiky-jeho-mladsich-kolegu.html>
24. RAK, J. (1997): *Pivo jako konstitutivní prvek české ideologie*. In: NOVOTNÝ, V. (ed.): *Hospody a pivo v české společnosti*. Praha: Academia
25. REISER, M., HOLTSMANN, E. (ed.) (2008): *Farewell to the Party Model? Independent Local List in West and East European Countries*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
26. RIEGER, L. (2014): Počet členů stran včera a dnes. *Čtrnáctideník CEVRO*, č. 15, s. 1–2
27. RYŠAVÝ, D. (2006): Komunální je komunální a velká je velká! K hypotéze politizace lokálních politických elit. *Sociologický časopis*, roč. 42, č. 5, s. 953–970
28. *Sdružení Mostečané Mostu bude vládnout s komunisty*. Lidovky.cz, 24. 10. 2006. Dostupné z: http://www.lidovky.cz/sdruzeni-mostecane-mostu-bude-vladnout-s-komunisty-fyh-/zpravy_domov.aspx?c=A061024_183724_ln_domov_svo
29. ŠARADÍN, P., OUTLÝ, J. (eds.) (2004): *Studie o volbách do zastupitelstev v obcích*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci
30. VAJDOVÁ, Z., ČERMÁK, D., ILLNER, M. (2006): *Autonomie a spolupráce. Důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990*. Praha: Sociologický ústav Akademie věd ČR
31. VALEŠ, L., PETRÁŠ, J. a kol. (2016): *Česká města a okresy v letech 1989–1990*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, Jihočeské muzeum
32. VALEŠ, L., PETRÁŠ, J. a kol. (2015): *Komunální a parlamentní volby v Československu a jižních Čechách v roce 1990*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, Jihočeské muzeum
33. VALEŠ, L., PETRÁŠ, J. a kol. (2014): *Sametová revoluce v českých obcích, městech a regionech aneb 25 let poté*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, Jihočeské muzeum
34. VALEŠ, L. (2008): Komunální volby v roce 1998 — mezník ve vývoji české komunální politiky? *Politologická revue*, roč. 14, č. 1, s. 43–57
35. VALEŠ, L. (2007): *Zrod demokratických politických systémů okresů Klatovy, Domažlice a Tachov*. Plzeň: Aleš Čeněk
36. VALEŠ, L. a kol. (2006): *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk
37. VALEŠ, L. (2005): *Listopad 89 v Klatovech aneb Klatovy v přelomových letech 1989/1990*. Zavlekov, Klatovy: AgAkcent
38. VALEŠ, L. (2004): *The Organs of the Local and Municipal National Committees in the System of Communist Power*. In: HÁJEK, M. (ed.): *Hierarchy as the Strength and Weakness of Communist Rule*. Praha: Sociologický ústav Akademie věd ČR, pp. 107–118



- 39. VALEŠ, L. (2002): The political climate of the Czech town Klatovy. In: CABADA, L. (ed.): *The Contemporary Questions of Central European Politics*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, pp. 136–142
40. VÁLKOVÁ, H. (2015): *Stranám prudce ubývají členové, brzy mohou mít existenční potíže*. Idnes.cz, 5. 4. 2015. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/pocet-clenu-cxz-/domaci.aspx?c=A150401_183007_domaci_hv
41. VÁVRA, D. (2007): Mají politické strany na komunální úrovni v České republice smysl? *Středoevropské politické studie*, roč. IX, č. 1. Dostupné z: <http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=294>
42. *Volby do zastupitelstev obcí 2014*. Novinky.cz, 15. 10. 2014. Dostupné z: <http://www.novinky.cz/volby/volby-do-zastupitelstev-obci>
43. ZBORIL, J. (2011): *Vývoj počtu členů politických stran v ČR*. 28. 8. 2011. Dostupné z: <http://zboril.blog.idnes.cz/c/205550/Vyvoj-poctu-clenu-politickych-stran-v-CR.html>

KLÍČOVÁ SLOVA

nezávislí, politické strany, volby, komunální politika

Czech municipal politics, elections and independent politicians phenomenon

ABSTRACT

The article deals with the phenomenon that has become typical for today's Czech municipal politics – independent politicians and their associations. Now they have become by far the strongest link in the municipal politics. The article tries to explain the reasons for doing so. Including the rapid weakening of the strength and position of Czech political parties at the local – and not just local – level of the politics. The study also indicates trends of the Czech municipal politics and the erosion of Czech political parties at the local level and in the Czech politics generally.

KEYWORDS

independent politicians, political parties, elections, municipal politics

JEL CLASSIFICATION

R10, R50, R58



Pohled rakouského tisku na „sametové“ události v Československu

- ▶ **PhDr. Miroslava Kubatová Pitrová, Ph.D.** » Ústav česko-německých areálových studií a germanistiky, Filozofická fakulta Jihočeské univerzity v Českých Budějovicích; Vysoká škola evropských a regionálních studií¹
- ▶ **Bc. Pavel Válek** » Ústav česko-německých areálových studií a germanistiky, Filozofická fakulta Jihočeské univerzity v Českých Budějovicích

* 1. Úvod

Společná minulost, kterou sdílíme s našimi jižními sousedy, a soužití obou našich národů se v různých historických obdobích často měnilo v úzké vazbě na kontext vývoje celého evropského kontinentu. Vzájemná interakce mezi českým a rakouským prostorem byla v minulosti vždy spíše komplikovaná, přičemž jedním ze zásadních okamžiků pro zahájení nové etapy vzájemných vztahů byl bezpochyby rok 1989 a změna politického kurzu tehdejšího Československa.

Pro doplnění současného vědeckého diskurzu tak považujeme za přínosné a potřebné zdokumentovat již zmíněný důležitý časový úsek, a to československý přechod z nedemokratického zřízení na systém pluralitní demokracie právě optikou našich rakouských sousedů, pohledem rakouského tisku. Tj. jak turbulentní události v Československu vnímala rakouská tištěná média.

Důležitá pro nás bude v uvedeném ohledu četnost a zejména obsah článků, ve kterých se psalo o Československu. Ukážeme, jak rakouský tisk

zdokumentoval a sledoval politické dění v naší zemi ve vymezeném časovém období.

Dle provedených rešerší jsme se rozhodli za hlavní pramen pro náš výzkum zvolit deník *Neue Kronen Zeitung* (dále jen *Krone*), který patří mezi nejčtenější periodika nejen v Rakousku, ale i v celé Evropě. I když je deník považován v současné době za méně seriózní, na přelomu 80. a 90. let 20. století se jednalo o relevantní periodikum informující své čtenáře o komplexní škále společenského života (politika, ekonomie, kultura atd.). Událostem v Československu věnovalo soustavnou, systematickou a kontinuální pozornost. Uvedené médium nám proto poskytlo potřebné a ucelené informace pro zpracování našeho tématu na začátku 90. let 20. století. Pro doplnění objektivitu vnímání změn v Československu jsme provedli také analýzu článků vycházejících v druhém vybraném periodiku *Die Presse*.² Lze však říci, že *Krone* sledovalo dění v Československu daleko podrobněji a ve svých vydáních věnovalo více prostoru tématu tzv. Sametové revoluce. Proto články z *Die Presse* používáme pouze pro doplnění celko-



¹ Článek byl zpracován v rámci projektu Grantové agentury České republiky č. 13-15049S „Průběh Sametové revoluce ve vybraných městech Jihočeského kraje v komparativní perspektivě“, jehož nositelem je Vysoká škola evropských a regionálních studií.

² V úvahu připadal i deník *Der Standard*, který se však na rakouském trhu teprve etabloval (založen 1988).

→ věho kontextu, nikoliv jako hlavní zdroj. Obecný přístup k dobovým rakouským periodikům je obtížnější. Dle informací Rakouské národní knihovny došlo zatím k digitalizaci rakouských novin a časopisů jen pro léta 1689–1945.³

K získání potřebných podkladů a informací jsme proto museli absolvovat fyzickou rešerši výše uvedených periodik v Rakouské národní knihovně ve Vídni (Österreichische Nationalbibliothek), kde je umístěn archiv a v něm možnost zapůjčení tzv. mikrofiší neboli druhů mikrofilmu. Za pomoci speciálních promítaček lze zajistit projekci obsahu, resp. požadovaný článek zobrazit na monitoru, popř. stránku následně vytisknout. Digitalizace dobového tisku zatím neproběhla a materiály tak lze získat jen prezenčním studiem, což činí vědeckou práci obtížnější.

O průběhu tzv. Sametové revoluce nalezneme v rakouském tisku z dnů po 17. listopadu 1989 dostatek článků. V následujícím textu však budeme pro ucelenost kontextu sledovat dění také několik měsíců před listopadem 1989. Posoudíme, zda a nakolik bylo pro rakouský deník Československo atraktivním tématem. Naši analýzu provedeme až do roku 1991, abychom mohli sledovat měnící se témata a frekvenci poskytování informací (i po listopadu 1989). Postupujeme tedy chronologicky podle časové osy od počátku roku 1989 (leden 1989) až po novinové články do prosince roku 1991. Listopadové články dělíme dle konkrétních dat (den, měsíc, rok), následně si uceleně všimáme nejfrekventovanějších témat a články s podobnou tematikou sdružujeme (např. cestování, mezinárodní vztahy, jaderná elektrárna (JE) Temelín).

Snahou předkládaného textu tedy není zdokumentovat numerické zastoupení článků či zpráv týkajících se našeho tématu, ani použité výrazové

prostředky, ale zaměřit se na obsah cílových zpráv, a na jejich základě interpretovat události v Československu v období na přelomu 80. a 90. let. 20 století očima rakouských redaktorů. Byla tedy použita metoda obsahové analýzy. Články byly publikovány v případě *Neue Kronen Zeitung* v oddílu „Politik“ (Politika), v případě *Die Presse* „Außenpolitik“ (Zahraniční politika), později však také v oddílu „Lokales“ (Regionální dění).

2. Pohled rakouského tisku na Československo před listopadem 1989

Pokud se o nějakém tématu mohla rakouská veřejnost dočíst v souvislosti s ČSSR před listopadem 1989, bylo to většinou ve spojení se Sovětským svazem a politickými vztahy mezi oběma zeměmi. Protože četnost článků týkajících se ČSSR nebyla v *Neue Kronen Zeitung* ve vymezeném období příliš frekventovaná, použili jsme informace také z deníku *Die Presse*. Hlavními tématy rakouského tisku se ve zkoumaném období stala situace v okolních zemích a jejich souvislost s událostmi v ČSSR⁴ jako např. hospodářské a politické změny v Maďarsku, Polsku nebo Německé demokratické republice (dále jen NDR). Dále pak postoj československé vlády k těmto událostem.

Např. krátký článek ze 13. října 1989 pojednává o událostech v NDR a rakouský tisk píše o slábnoucím vlivu německé SED.⁵ Československo poté označuje za osamocенého hráče ve střední Evropě zůstávajícího pod větším vlivem Sovětského svazu. Do kontrastu staví slova tehdejšího předsedy Komunistické strany Československa (dále jen KSČ) Miloše Jakeše, který prohlásil, že i když v okolních zemích vliv komunistických stran slábne, nehodlá vlnám reforem ustoupit a v otevřené kritice vůči Polsku a Maďarsku vysvětlil, že se Ko-

³ Na internetu jsou poté k dispozici různé vyhledávače v konkrétních archivech novin jako např. <https://www.defacto.at/wissens-welt/home.htm> nebo <https://www.genios.de/>. Veškeré vyhledávání a zobrazování konkrétních výtisků je však zpoplatněno.

⁴ Rakouský tisk používal při označování Československa diakritiku jako např. ČSSR, ČSFR či zkratky bez diakritiky, např. CSSR, CSFR. Při odkazování se tedy nejedná o chybu.

⁵ SED — Sozialistische Einheitspartei Deutschlands (Jednotná socialistická strana Německa).

munistická strana Československa nehodlá vzdát svých pozic.⁶

Lze konstatovat, že sledovaná rakouská tištěná média v období leden až listopad 1989 věnovala v případě ČSSR svoji dominantní pozornost především mezinárodně politickým konsekvencím. V uvedeném období v podstatě nelze dohledat zmínky např. o brutalitě bezpečnostních složek vůči obyvatelům ČSSR (k demonstrantům v průběhu tzv. Palachova týdne v lednu 1989, brutální zásah během výročí okupace vojsky Varšavské smlouvy (v srpnu 1989) či zprávy o roli Charty 77 a dalších občanských skupin (obecně významu lidskoprávní agendy) v československé společnosti. Pokud se taková informace objevila, byla spíše výjimkou potvrzující pravidlo a článek byl informativního charakteru.

Jednou z mála výjimek byla zmínka o návštěvě chartisty Jiřího Hájka ve Štýrském Hradci. Za podpory místních zveřejnil petici pro iniciativu za politickou obnovu, pod kterou se podepsalo více než 32 tis. lidí. Rakouský tisk v této souvislosti referoval o vzniku opozičních iniciativ v Československu, kdy a zda se vůbec schyluje ke skutečné politické reformě, si ale rakouští novináři neodvážili v článku tipovat.⁷

3. Pohled rakouského tisku na listopadové události roku 1989

Události v ČSSR po 17. listopadu 1989 na řadu dalších dní doslova zahltily titulní strany deníků. V následujícím textu uvádíme dění v Praze den po dni a úvahy rakouského tisku nad budoucím vývojem v Československu i celé Evropě.

3.1 15. listopadu 1989

Dva dny před tzv. Sametovou revolucí vyšel v deníku Neue Kronen Zeitung článek s názvem *Bald*

dürfen Tschechen ohne Visum ausreisen! (Brzy budou smět Češi vycestovat bez víz). V něm redaktoři pozorují první pozitivní kroky k liberalizaci systému, aniž by tušili, co se o dalších pár dnů v ČSSR stane. V článku informují o tom, jak „předseda vlády“ Miloš Jakeš oznámil, že občané Československa nebudou muset mít od nového roku víza pro vycestování do zahraničí. Vídeňský starosta Helmut Zilk s rakouským ministrem zahraničí Aloisem Mockem počítali s velkou invazí návštěvníků.

3.2 19. listopadu 1989

„*Tato noc teroru v Praze vejde do historie,*“ takto zněla první věta, ve které se deník Neue Kronen Zeitung zmiňuje o 17. listopadu 1989. Popisuje, jak s pomocí policejní brutality, krve a slzného plynu bojoval tehdejší komunistický režim v noci na sobotu 18. listopadu 1989 o přežití; snažil se zabránit demonstraci, která se konala za svobodu a demokracii. Mladí lidé se svíčkami v rukách byli obklíčeni, zahnáni a posléze vytlačeni do zadních uliček Václavského náměstí. Někteří klečící demonstranti byli mláceni a kopáni smějící se policii. Takto emotivně líčil rakouský reportér první získané informace o protestech v Československu.⁸

3.3 20. listopadu 1989

Na události ze 17. listopadu 1989 v ČSSR reagovala Rakouská republika stanoviskem, o kterém informoval dne 20. listopadu 1989 deník Neue Kronen Zeitung. Rakouský ministr zahraniční Alois Mock spolu s kancléřem Franzem Vranitzkým požadovali po československé straně zásahy československé policie důsledně prošetřit. Rakousko vyjádřilo hlasitě nesouhlas s brutalitou, které se dopustili policisté na zprvu pokojné demonstraci v Praze, při

⁶ *Alarm in Prag: ČSSR bald ganz allein. Neue Kronen Zeitung, 13. října 1989, s. 3.*

⁷ *Hajek: In der ČSSR wächst die Bürgerrechtsbewegung. Die Presse, 23. října 1989, s. 2.*

⁸ *Seinitz, K.: Terror-Nacht in Prag. Neue Kronen Zeitung, 19. listopadu 1989, s. 2.*

níž měl zemřít jeden 20letý student,⁹ a mnoho dalších demonstrantů skončilo v nemocnici. Uvedené zprávy poskytl veřejnosti hnutí za lidská práva Charta 77.¹⁰

Tisk informoval o výsledcích jednání rakouské vlády ve Vídni, na kterém se o pražském incidentu jednalo. Ludwig Steiner (ÖVP)¹¹ prohlásil, že pevně věří, že touha po svobodě lidu zvítězí. Při této příležitosti vyzval ostatní vlády západní Evropy, aby uskutečnily společné kroky proti režimu v ČSSR. V článku se můžeme dočíst, že se spolkový kancléř Franz Vranitzky setkal s předsedou československé vlády Ladislavem Adamcem a důrazně kritizoval zacházení s občany. Zdůraznil, že nelidské jednání a chování, které se událo při demonstraci 17. listopadu 1989, je pro Rakousko nepřijatelné a tedy ČSSR v tomto ohledu odsuzuje.¹² Rakouská vláda shledala policejní akci v ČSSR jako hrubý prohřešek proti lidským právům a Vídeň, stejně jako Alois Mock, považovala policejní zásah za důvod pro udělení mezinárodní sankce proti komunistickému režimu v ČSSR.¹³

3.4 21. listopadu 1989

Rakouský tisk i v dalších dnech informoval o pokračujících protestech v ČSSR. „*Vlna demonstrací a protestů v ČSSR je k nezastavení a bude pokračovat, dokud totalitní režim nepadne,*“ sděloval své přesvědčení Claus Pándi, redaktor deníku Neue Kronen Zeitung, poprvé přímo z Prahy.¹⁴ Rakouský tisk dále v řadě článků popisoval vznik Občanského fóra a vyzdvihoval osobu Václava Havla. Nadše-

ně popisoval a alespoň slovně podporoval zdvíhající se masivní vlnu odporu proti stávajícímu režimu. Senzací pro rakouský tisk také představovala určitá vzpoura stran Národní fronty i mládežnických organizací.¹⁵

3.5 22. listopadu 1989

Rakouský deník si začal všimát měnícího se přístupu KSČ. Masové demonstrace a vlna stávek v celé ČSSR začínaly mít vliv na politické představitele státu. Předseda vlády Ladislav Adamec přijal ústupky, které by ještě před pár dny byly doslova nemyslitelné. Jedním z nich bylo přijetí zástupců opozičních stran k jednomu stolu, což, jak označuje rakouský tisk, byla naprosto průlomová situace. Výsledkem jednání byl příslib účasti nekomunistických stran ve vládě a zastavení zásahů policejních sil proti demonstujícímu lidu.¹⁶

3.6 23. a 24. listopadu 1989

Demonstrace byly v plném proudu. Redaktor deníku Krone Claus Pándi si všiml změně struktury demonstřujících. Mladé studenty již doplňovala v hojném počtu střední generace, která se domáhala přítomnosti Alexandra Dubčeka. Kromě něj popisuje redaktor i vystoupení Václava Havla na balkonu redakce deníku Svobodné slovo: „*Jsem jenom spisovatel, žádný politik. Musíme najít společnou řeč s premiérem Ladislavem Adamcem a potřebujeme vést dialog s vládou.*“¹⁷ Jednou z nejvýznamnějších postav Občanského fóra (OF) a také jeho

⁹ Informace o údajné smrti studenta Martina Šmída se posléze ukázala být nepravdivá. V daném okamžiku měla ale značný vliv na veřejné mínění a posuzování brutality zákroků 17. listopadu 1989. Dezinformaci o smrti studenta převzala i mnohá západní média, včetně rakouského tisku, jak dokládá uvedený článek.

¹⁰ Gnam, P.: Internationale Saktion. Neue Kronen Zeitung, 20. listopadu 1989, s. 2.

¹¹ Ludwig Steiner — významný rakouský politik a diplomat. ÖVP — Österreichische Volkspartei (Rakouská lidová strana).

¹² Gnam, P.: Internationale Saktion. Neue Kronen Zeitung, 20. listopadu 1989, s. 2.

¹³ Pándi, C.: Proteststrum von 250.000. Regime gerät ins Wanken! Neue Kronen Zeitung, 21. listopadu 1989, s. 2–3.

¹⁴ Deník několik dnů po zásahu na Národní třídě vyslal do Prahy svého reportéra, který přinášel informace rakouským občanům po několik nadcházejících týdnů po 17. listopadu 1989.

¹⁵ Velmi často je z novinových článků zcela evidentní upřímná radost a nadšení reportérů, zvláště těch, kteří byli přímo očitými svědky listopadových událostí.

¹⁶ Pándi, C.: Regime im Rückzug. Neue Kronen Zeitung, 22. listopadu 1989, s. 2.

¹⁷ Pándi, C.: CSSR-Volk richtet Hilferuf an Bush und Gorbatschow! Neue Kronen Zeitung, 23. listopadu 1989, s. 2–3.

spoluzakladatelem, jak deník připomíná, byl i herec Jiří Bartoška.¹⁸

Důležitým tématem se pro rakouský tisk stal i zásah KSČ proti československým médiím. Claus Pándi popisuje, jak v podvečer 23. listopadu 1989 vtrhla policie do budov Československého rozhlasu a Československé televize, jelikož stávkující redaktoři a jejich tým techniků chtěli vysílat přímý přenos masové demonstrace na Václavském náměstí. Na demonstraci měl mít proslov hlavní akter tzv. Pražského jara Alexandr Dubček. Živému vysílání do celé země chtěl komunistický režim všemi možnými prostředky zabránit. Redaktor rakouských novin celé toto dění pozoroval, a když se sám dostal k budovám, aby mohl následně informace předat rakouské veřejnosti, byly už hermeticky uzavřeny a popisoval, jak jedna ze sekretářek volala z okna budovy, že už bohužel nemají žádné spojení s vnějším světem. Policie celé objekty systematicky prohledávala a zabavovala nahrané a natočené materiály z předchozích demonstrací. Ještě v ten večer se začaly shromažďovat další ozbrojené síly v Praze, aby zajistily bezpečnost kvůli zvláštnímu zasedání ÚV KSČ. Na jednání mělo být rozhodnuto o dalším pokračování a přesouvání sil a rotaci uvnitř komunistické strany. Předseda vlády Ladislav Adamec se vyprofiloval jako alternativa na pozici předsedy KSČ za tehdejšího předsedu strany Miloše Jakeše. Tisk si všiml ambiciózního pražského politika Miroslava Štěpána. Popisuje jej jako z pozadí vystoupivšího muže, který oplýval ambicemi převzít stěžejní roli v boji o moc uvnitř strany. Miroslav Štěpán, vedoucí tajemník Městského výboru KSČ v Praze, byl Jakešovým důvěrníkem a připadal v úvahu jako možný kandidát (kompromis) na obsazení postu předsedy strany, zanalyzoval situaci Claus Pándi.¹⁹

Události z 24. listopadu 1989 byly pro tehdejší

Československo zlomové, uvádí ve svém článku Claus Pándi. Hrdina Pražského jara Alexandr Dubček stál před cca 350 tis. občany. Dav nechtěl Alexandra Dubčeka pustit ke slovu a, jak popisoval rakouský reportér, neustále skandoval jeho jméno: „Dubček, Dubček!“ Když se konečně dostal ke slovu, prohlásil: „Vidím, že moje myšlenky zůstaly v srdcích mladých bdělé. Objímám svůj milovaný lid.“²⁰ V následujících větách tehdy 67letý politik mluvil o nenásilí a bezkonfliktnosti. Ve svém projevu apeloval na policii a ozbrojené síly, aby konečně stály za svým lidem, a ne proti němu. Jak si rakouský reportér všiml, Dubčekův hlas se třásl dojetím a bylo na něm vidět, že je zmítán silnými emocemi. Mluvil dále o znovuzrození společnosti a samotného Československa a proč by lidé už dále neměli žít v „temnotě“, když mohou vidět „svítání“. Dále rakouský tisk popisuje, jak pod tlakem veřejnosti odstoupilo následně na zvláštním zasedání ÚV KSČ celé vedení strany, aby mohly být uskutečněny nové volby. Deník referoval i o posledním projevu předsedy KSČ Miloše Jakeše, který sebekriticky přiznal pochybení v tom smyslu, že vláda a strana měly reagovat dříve na reformy v Polsku a Maďarsku a že se patřičně nevnímalo nebezpečí občanské revolty. Tedy nepřipustil chyby ve vedení státu, ani chyby v politice jedné strany. De facto oznámil, že s potlačováním nesouhlasu se mělo začít dříve a pochybení bere na svá bedra.²¹

Jak už jsme zmiňovali, očitým svědkem veškerých polistopadových událostí v Praze byl redaktor Claus Pándi a měl jedinečnou možnost provést i interview s dvěma hlavními postavami listopadu 1989 a „pražské revoluce“,²² a sice s Václavem Havlem a Alexandrem Dubčekem v prostorách divadla Laterna Magica. V rozhovoru ho hlavně zajímal názor na budoucí dění v ČSSR. Oběma položil na za-

¹⁸ Pándi, C.: *CSSR-Volk richtet Hilferuf an Bush und Gorbatschow! Neue Kronen Zeitung*, 23. listopadu 1989, s. 2–3.

¹⁹ Pándi, C.: *ČSSR — Regime läßt Zentrale von Radio und TV stürmen! Neue Kronen Zeitung*, 24. listopadu 1989, s. 2–3.

²⁰ Pándi, C.: *Dubček in Prag: Ich umarme mein geliebtes Volk! Neue Kronen Zeitung*, 25. listopadu 1989, s. 2–3.

²¹ Pándi, C.: *Dubček in Prag: Ich umarme mein geliebtes Volk! Neue Kronen Zeitung*, 25. listopadu 1989, s. 2–3.

²² V článku z 25. listopadu 1989 redaktor používá německé spojení „Prager Revolution“ neboli Pražská revoluce, aby poukázal na to, že veškeré podstatné dění probíhalo v Praze.

čátek identickou otázkou: „*Jak to bude dál?*“ Rakouský tisk poté popisoval, jak Alexandr Dubček se slzami v očích pomalu odpovídal, že upřímně neví. Po krátké pauze hovořil o tom, že by se dalšímu vývoji měl nechat volný průběh. V rozhovoru zazněla i otázka, zda se stane prezidentem. Alexandr Dubček odpovídal, že je to momentálně ne-realistické. V další odpovědi na otázku, jaké bude nové vedení KSČ, označil československý socialismus za nesocialismus, a proto dle jeho názoru nemůže být ani reformován. Václav Havel na stejnou otázku, kdo bude ve vedení KSČ, odpovídal konkrétněji: „*Nesmíme mít od nového vedení KSČ velká očekávání, ale je to nový start a OF pro něj vypracuje postup.*“²³ Jak dále popisoval redaktor, po tiskové konferenci stál Václav Havel s lahví sektu v ruce a děkoval studentům a pražskému lidu za jejich nasazení a ochotu. „*Dnešní noc jásala celá Praha,*“ konstatoval na závěr redaktor.²⁴

3.7 25. listopadu 1989

Byl to další den radikálních politických změn. Ze svých funkcí odstoupil Miroslav Štěpán (jeden ze symbolů normalizačního režimu), a Miroslav Zavadil (představitel konzervativního křídla KSČ a předseda Ústřední rady odborů). „*Prezidentu Husákovi se také krátí čas v setrvání ve funkci,*“ poznamenal redaktor. Premiéru Ladislavu Adamcovi opozice doporučila v jeho funkci setrvat, aby zůstal alespoň jeden politik, se kterým se bude moci vyjednávat o demokratizaci státu a společnosti.²⁵ Vysvětloval rakouské veřejnosti Kurt Seinitz.

3.8 26. listopadu 1989

Odehrála se další obrovská akce na Letné s rekordním počtem jednoho milionu zúčastněných, která nemohla uniknout pozornosti rakouského reportéra. Jak do Rakouska referoval, celou událost natáčela a živě vysílala Československá televize po dobu neuvěřitelných pěti hodin a komunistický režim již neměl prostředky, jak medializaci zabránit. Celá událost byla plně v režii Občanského fóra a živý televizní přenos zajistil, že se i lidé v těch nejmenších vesničkách o „národní revoluci“ dozvěděli. Uvedená akce znamenala informační průlom a konec kontroly KSČ v médiích, konec monopolu v poskytování informací, jak podotýkal rakouský publicista.²⁶

Po dalším masovém shromáždění, které se konalo 26. listopadu 1989 na Letné, vyzdvihuje deník i slova premiéra Ladislava Adamce. Ve svém projevu dal premiér jasně na vědomí, že je plně srozuměn s důvody dvouhodinové generální stávky, která se bude konat v pondělí 27. listopadu 1989, a označil toto konání občanů za oprávněné. Vyhlásil také tzv. „Akční program“, jehož body redaktor pro rakouské čtenáře shrnul.²⁷

3.9 27. a 28. listopadu 1989

V pondělí 27. listopadu 1989 přestaly miliony lidí v celé zemi na 2 hodiny pracovat. Jednalo se o plánovanou generální stávku proti tehdejšímu režimu v ČSSR. Celou událost sledovali přímo z místa dění rakouští redaktori Kurt Seinitz s Clausem Pándim. V úvodu článku pro rakouskou veřejnost napsali následující: „*Ještě nikdo neviděl tolik Čechů a Slováků mávat svými vlajkami.*“²⁸ Na televizních obrazovkách běžely záběry stávky ze všech velkých měst jak v Čechách, tak na Slovensku. Největší

²³ Pándi, C.: *Wir haben 20 Jahre gewartet, 20 Jahre der Lüge sind vorbei. Neue Kronen Zeitung*, 25. listopadu 1989, s. 2–3.

²⁴ Pándi, C.: *Wir haben 20 Jahre gewartet, 20 Jahre der Lüge sind vorbei. Neue Kronen Zeitung*, 25. listopadu 1989, s. 2–3.

²⁵ Seinitz, K.: *Jetzt wollen sie das Tor in die Freiheit ganz aufstoßen. Neue Kronen Zeitung*, 26. listopadu 1989, s. 2–3.

²⁶ Seinitz, K.: *Jetzt wollen sie das Tor in die Freiheit ganz aufstoßen. Neue Kronen Zeitung*, 26. listopadu 1989, s. 2–3.

²⁷ Seinitz, K., Pándi, C.: *Jeden Tag ein weniger mehr Freiheit in der ČSSR. Neue Kronen Zeitung*, 27. listopadu 1989, s. 2–3.

²⁸ Seinitz, K., Pándi, C.: *Millionen rechneten in der ČSSR mit dem KP-Regime ab. Neue Kronen Zeitung*, 28. listopadu 1989, s. 2–3.

prostor byla ve „stávkovém vysílání“ věnována podniku ČKD Praha.²⁹ To byla pro režim rána pod pás. Strojírenský komplex ČKD Praha, svého času největší výrobce tramvají na světě, byl chloubou komunistické strany. Na místě stávky v ČKD Praha byl přítomen redaktor *Neue Kronen Zeitung* a provedl zde rozhovor s jedním z dělníků.³⁰

3.10 29. listopadu 1989

V deníku vyšel sumarizační článek, kde byly popsány všechny změny, které KSČ slíbila po jednání s OF nastolit. Mj. dohoda, že se Komunistická strana Československa vzdá své vedoucí úlohy zakotvené v ústavě a dojde ke změně ústavního textu. Vzdělání a výchova nebudou již mít základy v marxismu-leninismu, nýbrž v principech svobody a budou v souladu s vědeckým poznáním. Dále článek informoval o povolení návratu emigrantů z ciziny. Redaktor zmiňuje např. Pavla Kohouta a Pavla Landovského, kteří už do Prahy dorazili z rakouského exilu.³¹

Rakouský tisk hodnotil polistopadový vývoj v ČSSR pozitivně. Došlo k rehabilitaci Alexandra Dubčeka, vláda začala vyjednávat s opozicí. Václav Havel se stal partnerem pro Ladislava Adamce, který ho sice považoval za nevhodného partnera, ale akceptoval jej. Zahraniční tisk nezapomněl upozornit na kuriózní situaci, kdy měl Václav Havel jednat s osobou, která ho nechala intervenovat do vězení. Dle rakouského deníku bylo zajímavé srovnání vývoje v ostatních socialistických zemích. Co v Polsku trvalo léta, v Maďarsku měsíce a v NDR týdny, tak v Československu se uskutečnilo během osmi dní, zhodnotil tisk.

Rakouský deník poté pozornost věnoval prvním jednáním u pomyslného kulatého stolu na pražské radnici. Za novou „hvězdu“ politického

nebe označil redaktor *Krone* Claus Pándi profesora ekonomie Valtra Komárka.³²

Dle rešerší tisku bylo pro rakouskou veřejnost důležité a očekávané otevření hranic s ČSSR, resp. bezvívový styk. Napjatě byl sledován i vývoj ohledně sestavování nové vlády a volby nového československého prezidenta.

Informace, které v listopadu 1989 přinášela námi sledovaná rakouská média, se de facto neliší od obecně známých historických faktů. Deník *Krone* měl výhodu v tom, že v centru dění měl přímo svého zpravodaje, který přinášel okamžité a očité informace. Rakouští čtenáři tak byli o dění v Československu informováni bezprostředně.

Z řady článků je patrné nadšení redaktora/redaktorů, které do značné míry pramenilo právě z jejich přítomnosti v Praze i na dalších místech v Československu a je přidanou hodnotou k hutné materii poskytovaných informací. Poté, co byly chronologicky prezentovány listopadové události v Československu, podíváme se nyní na nejdůležitější témata, o kterých rakouský deník následně informoval.

4. Otevření hranic

Tématem, které bylo v rakouském deníku často zmiňováno, bylo otevření hranic mezi Československem a Rakouskem. Jak *Krone* informovalo, možnost vycestovat do Rakouska bez výjezdních doložek vstoupila v platnost 4. prosince 1989 a Rakušané se obávali velkého přílivu československých turistů. Předpokládali, že největší vlna bude směřovat především do hlavního města Vídně, i v souvislosti s vánočními trhy. Starosta Vídně Helmut Zilk chápal, že pro Čechoslováky to byla jedna z prvních možností, jak se setkat se svými příbuznými, kteří žili za hranicemi v Rakousku.³³ Raku-

²⁹ ČKD Praha — Českomoravská-Kolben-Daněk (strojírenský podnik).

³⁰ Seinitz, K., Pándi, C.: Millionen rechnet in der ČSSR mit dem KP-Regime ab. *Neue Kronen Zeitung*, 28. listopadu 1989, s. 2–3.

³¹ Pándi, C.: ČSSR: Neue Siege der Freiheits-Revolution! *Neue Kronen Zeitung*, 29. listopadu 1989, s. 2–3.

³² Pándi, C.: ČSSR: Neue Siege der Freiheits-Revolution! *Neue Kronen Zeitung*, 29. listopadu 1989, s. 2–3.

³³ Die Sensation: CSSR öffnet Grenze und reißt Eisernen Vorhang nieder! *Neue Kronen Zeitung*, 1. prosince 1989, s. 2.

šané se začali připravovat na příliv československých návštěvníků. Spolkové ministerstvo vnitra povolení udělilo do 17. prosince 1989, aby zabránilo kolapsu dopravy ve vídeňském předvánočním provozu. Už na hranicích s Československem začali Rakušané rozdávat návštěvníkům informační letáky o tom, aby svá auta parkovali mimo centrum Vídně a používali městskou hromadnou dopravu. Dokonce byly prodávány jízdenky na tramvaj a autobusy za československé koruny a mj. byl také na vídeňské radnici zřízen česky mluvící telefonní servis, na který se Čechoslováci v případě problémů či obtíží mohli obrátit, sumarizoval přípravná opatření redaktor.³⁴

První den (v pondělí 4. prosince 1989), kdy bylo možné bez víza projet přes hranice s Rakouskem, se žádné davy návštěvníků přes hraniční přechody nehrnuly. První byl otevřen hraniční přechod Bratislava/Berg. Řada občanů ale překračovala hranice jen proto, aby si ověřili, jestli je přechod na rakouské území opravdu možný.³⁵ Rakouský deník uvádí další důvody, proč se očekávaný nápor československých turistů do Rakouska nekonal ihned. Jedním z paradoxních důvodů bylo, že aby si mohli občané vyměnit peníze v bance, potřebovali tehdy platné vízum do země, kterou chtěli navštívit. V nastalé situaci ale už do Rakouska žádné vízum nebylo třeba. Z toho vyplývalo, že jen občané, kteří disponovali platným vízem, si mohli v bance směnit československé koruny za rakouské šilinky. Uvedené nařízení stále platilo a zrušeno nebylo.³⁶ Dalším prozaickým důvodem bylo, že 4. prosince 1989 bylo pondělí, tedy běžný pracovní den.³⁷

Následující dny byla dlouho avizovaná připravenost Rakouska na československé návštěvníky prověřena, informuje rakouský deník. 5. prosince 1989 překročilo hranice více než 15 tis. československých občanů. Na nadcházející víkend se v Praze a Bratislavě enormně zvýšil zájem o organizované nákupní zájezdy do Vídně.³⁸ K prevenci dopravního kolapsu se vídeňská radnice postavila čelem. Redaktor Christian Hauenstein popisuje, jak byla zřizována provizorní parkoviště nebo se parkovalo před stadiony a na ostrově Donauinsel. Autobusy, které vysadily své pasažéry v centru a odjely zaparkovat na jedno ze zmíněných odstavných parkovišť, obdržely bonus ve výši 500 šilinků.³⁹ Návštěvní vlna z Československa byla po několika dnech k nezastavení.

Ve čtvrtek 7. prosince 1989 překročilo hranice s Rakouskem téměř 30 tis. Čechoslováků. Na hraničním přechodu u Hainburgu, který byl nejbližší k Bratislavě, hlásili pracovníci celních úřadů, že už od 3:00 hod. ráno mají plné ruce práce s kontrolou turistů jedoucích do Vídně. Dopravní situace ve Vídni popisoval redaktor Erich Vorrath následovně: „*Kolony se tvořily samozřejmě na spolkové silnici 9 vedoucí do Bratislavy, stejně jako na spolkové silnici 4 vedoucí přes Weinviertel do Brna. V Kittsee u hranic s Bratislavou byl dokonce otevřen nový hraniční přechod, který mohli používat výhradně občané Rakouska a Československa, ale pouze do 17. prosince 1989.*“⁴⁰

Vídeňští představitelé byli v kontaktu s pražskými a bratislavskými cestovními kancelářemi. Jen z uvedených dvou měst bylo potvrzeno 350 autobusů. Na návštěvnícký nápor vstřícně zareagoval

³⁴ Kindermann, D.: *Visapflicht für CSSR-Bürger fällt: Tschechen-Invasion in Wien erwartet. Neue Kronen Zeitung*, 2. prosince 1989, s. 5.

³⁵ *To byl samozřejmě pro rakouskou veřejnost důvod nepochopitelný, že lidé z Československa zkoušeli překročit hranici s Rakouskem pouze proto, že mohli.*

³⁶ *Což názorně dokresluje chaotickou situaci, která v Československu panovala. A dalo by se s nadsázkou přirovnat k Hellerovskému paradoxu Hlavy XXII.*

³⁷ Pándi, C.: *Wir wollten nur ausprobieren, ob es jetzt tatsächlich möglich ist. Neue Kronen Zeitung*, 5. prosince 1989, s. 9.

³⁸ *V Československu začaly být důsledkem toho zřizovány první cestovní kanceláře.*

³⁹ Hauenstein, Ch.: *Jetzt kommt der Ansturm aus der CSSR doch noch. Neue Kronen Zeitung*, 6. prosince 1989, s. 6.

⁴⁰ Vorrath, E.: *Mehr als 30.000 Gäste aus CSSR! Neue Kronen Zeitung*, 8. prosince 1989, s. 17.

např. obchodní řetězec Julius Meinl, který nabízel československým občanům zdarma čaj a kávu.⁴¹

Uvedené téma bylo následně vystřídáno aktuálnějšími kauzami a opět si jej redaktoři rakouského deníku všimají podrobněji až na jaře 1990. Začátkem května 1990 (květnová volna — pozn. aut.) se Češi i Slováci opět vydali na nákupy do sousedního Rakouska. „*Již v dopoledních hodinách byla všechna parkoviště v centru města Vídně přeplněná,*“ referoval o dopravní situaci redaktor deníku. Na hraničních přechodech byla čekací doba na pasovou kontrolu až 4 hodiny. Mluvčí spolku ARBÖ⁴² potvrdil, že na hranicích bylo napočítáno cca 1200 autobusů a 40 tis. osobních automobilů jedoucích do Rakouska. Vídeň však nebyla jedinou destinací, kam se tisíce Čechoslováků vydaly nakupovat. Také další města v Horním a Dolním Rakousku informovala o přívalu českých turistů a zhoršené dopravní situaci. Nejvíce Čechoslováci nakupovali elektroniku jako např. rádia, televize nebo mikrovlnné trouby,⁴³ poznamenává redaktor.⁴⁴ Magda Vášáryová, československá velvyslankyně v Rakousku, poté děkovala za zvládnutí invaze československých turistů, za trpělivost a velkorysost rakouských občanů.⁴⁵

5. „Nová federální vláda“ a proces volby prezidenta

Vraťme se ale zpět k politickým událostem, které v prosinci 1989 nabraly dynamickou rychlost. V neděli 3. prosince 1989 byla představena nová federální vláda ČSSR. Adamcovy sliby o jejím složení, ve které budou přítomni i členové nekomunis-

tických stran, nebyly naplněny dle očekávání většinové společnosti, referuje rakouský deník.⁴⁶

Situace mezi opozicí (s Václavem Havlem v čele OF) a stávající federální vládou (s nevýrazným předsedou KSČ Karlem Urbánkem) se po neúspěšných vyjednáváních vyostřila a opozice začala hrozit dalšími stávkami. Premiér Ladislav Adamec kontroval odstoupením z funkce. V novinovém článku ze 7. prosince 1989 se píše také o kritice od generálního tajemníka ÚV KSSS Michaila Gorbačova na osobu předsedy KSČ Karla Urbánka. Michail Gorbačov zmínil hlavně nešťastné soudní vyšetřování proti bývalému předsedovi KSČ Miloši Jakešovi a proti tajemníkovi Městského výboru KSČ v Praze Miroslavu Štěpánovi za „policejní teror“ ze 17. listopadu 1989.⁴⁷ Adamcovo vyhrožování se vyplnilo a nadcházející den, 8. prosince 1989, informoval rakouský deník Neue Kronen Zeitung, že premiér Ladislav Adamec odstoupil ze své funkce. Jako důvod uvedl psychickou únavu a nezvládnutí vyjednávání s Václavem Havlem. Na post premiéra nastoupil tehdejší místopředseda Marián Čalfa, 43letý slovenský člen KSČ, který měl sestavit vládu ke spokojenosti OF.⁴⁸

V nové Čalfově federální vládě byli komunisté poprvé v menšině. Místopředsedou vlády se stal Ján Čarnogurský, který ještě před dvěma týdny seděl ve vězení, poznamenává deník. Na pozici druhého vicepremiéra byl jmenován Valtr Komárek. Premiér a oba místopředsedové byli pověřeni společným řízením Ministerstva vnitra, měli tak kontrolu nad rozsáhlým (veřejným i tajným) bezpečnostním aparátem státu. Ministrem zahraničí se stal mluvčí OF Jiří Dienstbier (starší — pozn. aut.). →

⁴¹ Hauenstein, Ch.: *Neuerlicher Anstrich aus der CSSR. Neue Kronen Zeitung*, 9. prosince 1989, s. 11.

⁴² ARBÖ — *Der Auto-, Motor- und Radfahrerbund Österreichs* (svaz řidičů Rakouska).

⁴³ Uvedené může potvrdit i autorka překládaného textu. První polistopadová cesta do sousedního Rakouska vedla do příhraničního Freistadtu, odkud si rodina přivezla nové video.

⁴⁴ Hauenstein, Ch.: *200.000 CSFR-Bürger stürmen Österreich. Neue Kronen Zeitung*, 10. května 1990, s. 10.

⁴⁵ Seinitz, K.: *ČSFR-Diplomatin dankt Österreich für Geduld mit Touristeninvasion. Neue Kronen Zeitung*, 16. května 1990, s. 2.

⁴⁶ *ČSSR-Opposition alarmiert: Putsch des Regimes, Panzer, Kriegrecht? Neue Kronen Zeitung*, 5. prosince 1989, s. 3; *ČSSR: Ultimatum gegen „Koalitions“-Betrug läuft. Neue Kronen Zeitung*, 6. prosince 1989, s. 2.

⁴⁷ *Nach „Kopfwäsche“ in Moskau: ČSSR-Premier droht mit Rücktritt. Neue Kronen Zeitung*, 7. prosince 1989, s. 3.

⁴⁸ *Neuer Paukenschlag in ČSSR Premier Adamce trat zurück. Neue Kronen Zeitung*, 8. prosince 1989, s. 3.

→ Pro doplnění zbývajících pozic ve vládě zmiňuje redaktor pozici ministra financí Václava Klause a novým ministrem práce a sociálních věcí se stal Jiří Miller. Zbývala tedy už „jen“ volba nového prezidenta.⁴⁹

6. Temelín v kontextu politicko-společenských změn

12. prosince 1989 vyšel v Krone rozhovor s Mariilies Flemmingovou, tehdejší rakouskou ministryní životního prostředí.⁵⁰ Článek se týkal jejího názoru na budoucnost jaderné elektrárny Temelín (dále JETE). Marilies Flemmingová se v tisku vyjádřila v tom smyslu, že se domnívá, že s příchodem nové československé vlády bude projekt JETE definitivně pohřben a demokratická vláda bude jistě chtít prosazovat politiku ochrany životního prostředí. Odvolávala se na studii vicepremiéra Valtra Komárka, ze které vyplývalo, že nahrazení tepelných elektráren jednou atomovou není pro ČSSR žádné řešení. Temelín byl v Komárkově studii označen za ekologický, ale i ekonomický nesmysl. Marilies Flemmingová a její úřad byl připraven poskytnout spolupráci a pomoc v oblasti ochrany životního prostředí a také technologické know-how pro ekologickou úpravu stávajících tepelných elektráren.^{51 52}

7. Úvahy o transformaci

Rakouský tisk si často kladl otázky k nastupující transformaci v československém podání: k přechodu k demokratické pluralitní společnosti, soutěživému stranickému systému, přechodu z centrálně plánované ekonomiky na tržní systém atd. Všiml si také snah o zapojení Československa zpět do mezinárodních struktur a cituje např. vyjádření Jiřího Dienstbiera: „*Musíme se ihned integrovat do evropského hospodářství a také vstoupit do Evropského společenství.*“⁵³

18. prosince 1989 informoval redaktor Kurt Seinitz o setkání, u kterého byl osobně přítomen. Spolkový ministr pro místní rozvoj Erhart Buska se sešel s československým místopředsedou vlády Jánem Čarnogurským v Bratislavě. V dialogu mezi politiky označil Ján Čarnogurský Rakousko za model fungujícího politického systému, ze kterého by si ČSSR měla vzít příklad. Na řadu pak přišlo téma jaderné energetiky. Ján Čarnogurský byl k tomuto tématu zdrženlivý. Čeho si ale redaktor všiml a následně poznamenal u Jána Čarnogurského, byla výborná znalost německého jazyka.⁵⁴

Poslední článek v deníku Neue Kronen Zeitung týkající se událostí v Československu v roce 1989 byla zpráva o zvolení Václava Havla prezidentem ČSSR 29. prosince 1989.⁵⁵

⁴⁹ Seinitz, K.: *Aus dem Kerker auf die Ministersessel. Neue Kronen Zeitung*, 10. prosince 1989, s. 2.

⁵⁰ Spolková ministryně životního prostředí, mládeže a pro rodinu. Poprvé se v tisku obsáhleji objevuje téma, které následující měsíce začalo významně ovlivňovat veřejné mínění v Rakousku a znamenalo pro rakousko-české vztahy jablko sváru pro další roky.

⁵¹ Seinitz, K.: *ČSSR-Atomwerk Temelin „ist nun praktisch Tot“*. *Neue Kronen Zeitung*, 12. prosince 1989, s. 2.

⁵² Rakousko se v kauze Temelín chtělo aktivně angažovat již od počátku transformační fáze a snažilo se uvažování československých politiků usměrnit, resp. cíleně ovlivňovat názor nových politických elit proti „jádru“. I název článku (JETE je vlastně prakticky mrtvá) podouvá myšlenku, že s pádem komunistického režimu v ČSSR by bylo logické, aby „zemřela“ také JETE jako socialistický projekt. Rakouský tisk kauzu Temelín dlouhodobě sledoval a považoval ji za významnou; často stavbu elektrárny označoval za komunistický omyl. Rakouští politici se poté snažili vmanipulovat své československé kolegy do role těch, kteří mají povinnost napravit omyly svých předchůdců. V otázce Temelína však rakouská „antijaderná“ politika ve výsledku úspěšná nebyla, jak dokládají další léta.

⁵³ Pándi, C.: *Ab Mittwoch können Österreicher ohne Visum in die ČSSR einreisen. Neue Kronen Zeitung*, 18. prosince 1989, s. 2.

⁵⁴ Seinitz, K.: *ČSSR-Vizepremier: Österreich soll modell für die neue ČSSR werden. Neue Kronen Zeitung*, 18. prosince 1989, s. 3.

⁵⁵ Seinitz, K.: *Böhmen hat einen neuen König: Václav Havel! Neue Kronen Zeitung*, 30. prosince 1989, s. 2–3.

8. Regionální dění a události v lednu až květnu 1990

V deníku *Neue Kronen Zeitung* se v období ledna až května roku 1990 vyskytovaly články nejen obecné ekonomické či politické povahy, ale pozornost rakouského tisku se zaměřila i na některá regionální témata. Dočetli jsme se např. o vietnamských emigrantech, nebo o postupném eskalování situace ve výstavbě JETE. Sledovány byly i aktivity prezidenta Václava Havla, zejména jeho lednová amnestie, jeho pozvání k návštěvě papeže Jana Pavla II.⁵⁶ či jeho první zahraniční návštěvy.

Jako důvod své první zahraniční státnické cesty do obou německých států Havel uvedl, že Němci nejsou jen důležitými sousedy, ale že v „Němecu“ se střetávají a řeší evropské problémy. Redaktor deníku následně citoval slova Václava Havla týkající se německé otázky: „*Nikdo nemusí mít strach před přátelským a demokratickým Němcem.*“⁵⁷

V deníku dále vyšel článek, který se zabýval Havlovou amnestií z 1. ledna 1990. Informoval o rozhořčení československých občanů, které vedlo k několika manifestacím proti rozsáhlé amnestii týkající se cca 10 000 vězňů. Redaktor v článku popisuje následky, mezi které patřil např. velký nárůst kriminality.⁵⁸

V článku v oddíle „Lokales“ např. informuje rakouský deník *Neue Kronen Zeitung* o svém úspěchu v počtu čtenářů v Československu. 12. prosince 1989 jako první zahraniční noviny dodaly 5 tis. výtisků do Bratislavy. Nedlouho poté se počet vý-

tisků zešestinásobil a byly k dostání v celém Československu. I když uvedená čísla neznamenal pro Krone významný finanční příjem, redaktor v článku zmiňuje, že „*přátelské vztahy mají větší hodnotu než peníze.*“^{59 60}

Březen roku 1990 přilíš zpráv o dění v ČSR⁶¹ nepřinesl. V deníku se objevil pouze článek o vietnamských emigrantech prchajících z ČSR do Rakouska a je popsán jejich trik, jak zůstat v Rakousku nastálo. Vietnamští spoluobčané prošli legálně přes hraniční přechody a pak svůj český pas „ztratili“. Rakouské úřady tak nemohli vietnamské uprchlíky navrátit zpět do Československa.⁶²

9. Mezinárodní vztahy

V jednom z dubnových článků deník referoval o konferenci, kterou svolal prezident Václav Havel na Bratislavský hrad. Zde představil svou vizi politického konceptu nového uspořádání Evropy. Pozvány byly hlavy států Polska a Maďarska, dále pak ministři zahraničí Rakouska, Jugoslávie a Itálie. Havel ve své prezentaci uvedl, že by se NATO a Varšavská smlouva měly spojit v jeden společný bezpečnostní systém. Stejně tak by měla být restrukturizována Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě. Mělo by vzniknout jednotné evropské bezpečnostní centrum, které by dle návrhu Václava Havla mělo sídlit v Praze. Redaktor píše, že ČSR se stává v tomto ohledu pro Rakousko konkurencí a chce být aktivním hráčem v regionu.⁶³

⁵⁶ Havel lädt Papst in die ČSSR ein. *Neue Kronen Zeitung*, 2. ledna 1990, s. 4.

⁵⁷ Seinitz, K.: *Präsident Havel: Niemand muß vor den Deutschen Angst haben.* *Neue Kronen Zeitung*, 3. ledna 1990, s. 3.

⁵⁸ *Riesenwirbel in ČSSR um Masse-Amnestie Havels.* *Neue Kronen Zeitung*, 5. ledna 1990, s. 3.

⁵⁹ *Die „Krone“ in der CSSR ganz groß!* *Neue Kronen Zeitung*, 28. února 1990, s. 14.

⁶⁰ Informace tak neposkytoval v němčině jen pro samotné občany Rakouska, ale i pro německy hovořící menšinu v ČSSR, což mělo svou validitu. Mezi řádky tak můžeme vycítit, že Krone předpokládalo, že může rakouský pohled „na věc“ tímto způsobem šířit mezi obyvatele Československa, že dělá záslužnou věc, neboť nehledí na zisk, ale šíří osvětu a západní uvažování v postkomunistické zemi.

⁶¹ 29. března 1990 byl změněn název z ČSSR na Československou federativní republiku. Rakouský deník začal používat zkratku ČSR či CSR (bez diakritiky).

⁶² Pándi, C., Micke, T.: *Schnellboote der Donau gegen vietnamesische Emigranten aus ČSR.* *Neue Kronen Zeitung*, 18. března 1990, s. 10.

⁶³ Seinitz, K.: *Havel macht ČSR zum politischen Hauptkonkurrenten von Österreich.* *Neue Kronen Zeitung*, 3. ledna 1990, s. 3.

→ V polovině dubna 1990 poskytl deníku exkluzivní rozhovor předseda Federálního shromáždění Alexandr Dubček. Rozhovor vedl korespondent deníku Neue Kronen Zeitung Ondřej Kašina. Interview bylo zaměřeno na témata aktuálního vývoje v ČSR, národnostních otázek a spolupráce s Rakouskem, kdy Alexandr Dubček vítal znovusblížení s Rakouskem a očekával intenzivní spolupráci. Hovořil o společné minulosti Čechů a Slováků a otázkách sebeurčení slovenského národa. Redaktor se ptal na rozepři o název federace.⁶⁴

17. dubna 1990 navštívil Alexandr Dubček Rakousko a setkal se s rakouskými politickými představiteli; se spolkovým prezidentem, spolkovým kancléřem a starostou Vídně. Celá návštěva trvala pouze 9 hodin. Alexandr Dubček byl doprovázen exministrem zahraničí Jiřím Hájkem. Za cíl snah v ČSR označil úsilí stát se i za podpory Rakouska členem Rady Evropy.⁶⁵

Deník Neue Kronen Zeitung informoval v krátkém spíše informativním článku z 21. dubna 1990 o změně názvu Československa. Zmínil dlouhá vyjednávaní a neshody mezi českou a slovenskou politickou reprezentací a nezapomněl připomenout předobraz názvu rakousko-uherské monarchie. Nový název Československa tedy zněl Česká a Slovenská Federativní Republika. Součástí byla Česká republika a Slovenská republika.⁶⁶

Historicky první návštěva papeže Jana Pavla II. se stala pro Československo de facto zázrakem, jak interpretuje návštěvu svatého Otce rakouská strana, resp. přejímá vyřčený Havlův názor. „Nevím, zda vím, co je to zázrak, přesto se odvažuji říct, že

jsem v tomto okamžiku účasten zázraku.“⁶⁷ O papežské návštěvě psal redaktor Ernst Trost, který se jí osobně zúčastnil. I pro Rakousko měla jeho návštěva v regionu velkou váhu. Papež přijal pozvání prezidenta Václava Havla, a Československo se tak stalo po Polsku druhou zemí bývalého východního bloku, kterou papež navštívil.

K zásadní události v rámci vzájemných vztahů obou zemí (a Německa) došlo ve čtvrtek 26. července 1990. Jednalo se o historické setkání prezidentů Rakouska, Československa a Německé spolkové republiky v Salzburku. Václava Havla na návštěvě doprovázel jeho kancléř Karel Schwarzenberg. Jak popisoval redaktor Krone, prezident Václav Havel s německým prezidentem Richardem von Weizsäckerem šli navštívit Malý festivalový dům, kde na ně čekal rakouský prezident Kurt Waldheim.⁶⁸ Cesta se ale neobešla bez komplikací. Byla lemována stovkami demonstrantů, kteří protestovali proti energetické politice ČSFR. Ve foyer festivalového domu je uvítal prezident Kurt Waldheim. „*Při podávání si rukou všech tří prezidentů chtěli všichni přítomní fotografové zachytit tento důležitý moment,*“ popisoval redaktor deníku.⁶⁹

10. Problematika jaderné energie pohledem rakouského tisku

S informacemi o JETE se mohli Rakušané seznamovat v námi sledovaném periodiku průběžně již od ledna 1990.⁷⁰ Byli např. informováni o zpoždění výstavby prvního a druhého temelínské reaktoru kvůli změnám v investičních plánech státu. Re-

⁶⁴ Die internen Probleme könnten uns Schwierigkeiten bringen. Neue Kronen Zeitung, 14. dubna 1990, s. 4–5.

⁶⁵ Seinitz, K.: Dubček-Kurzvisite im Eiltempo: „Zeit läuft uns in Prag Davon“. Neue Kronen Zeitung, 18. dubna 1990, s. 2.

⁶⁶ Neuer Name Oficial: ČSFR. Neue Kronen Zeitung, 21. dubna 1990, s. 2. Od článku s názvem „Neuer Name Oficial: ČSFR“ používá deník zkratku ČSFR pro Československo.

⁶⁷ Trost, E.: Präsident Havel würdigt das Wunder des Papst-Besuches. Neue Kronen Zeitung, 22. dubna 1990, s. 2–3.

⁶⁸ Setkání s rakouským prezidentem nebylo samozřejmostí. S problematickou minulostí Kurta Waldheima měl Havel poměrně zásadní morální problém. Uvedená schůzka tak proběhla ve zcela formálním duchu a předcházela jí obtížná diplomatická vyjednávání a přípravy.

⁶⁹ Pándi, C.: All den Intrigen zum Trotz: Handschlag Havel-Waldheim. Neue Kronen Zeitung, 27. července 1990, s. 2–3.

⁷⁰ Deník průběžně publikoval i obecné články s tematikou nebezpečnosti jaderných elektráren. Zveřejňoval informace o zamlčování důležitých skutečností československou stranou. Protitemelínská, resp. protijaderná rétorika byla v jednotlivých článcích zjevná. Srov. 30 Prozent der ČSSR radioaktiv verseucht? Neue Kronen Zeitung, 10. února 1990, s. 5.

daktor předpokládal, že na místo čtyř plánovaných reaktorů budou vystavěny pouze dva.⁷¹ Československý ministr zahraničí Jiří Dienstbier řekl v rozhovoru pro Krone, že prozatím nepadla žádná rozhodnutí a nová federální vláda potřebuje více času na zvážení všech variant. Rakouský tisk si postupně oblíbil studii Valtra Komárka, který poukazoval na ekonomickou nerentabilitu JETE a znovu připomněl jeho názor, že právě situace v oblasti energetické politiky představuje jeden z nejtěžších úkolů pro novou vládu.^{72 73}

V den čtvrtého výročí černobylské tragédie, 26. dubna 1990, připevnila organizace Greenpeace na jednu z chladících věží rozestavěné JETE transparent s nápisem „STOP ČSFRnoby!“ . O této protestní akci informoval deník Neue Kronen Zeitung. Skupina 19 aktivistů v čele s Michaellem Undorfem (československý ekologický aktivista, který deník Krone průběžně informoval o dalších protijaderných akcích) vyvěsila do výšky 170 m transparent o velikosti 2000 m².⁷⁴

Rakouský deník a jeho redaktoři se následně v květnu roku 1990 věnovali tématu JETE podrobněji. Zaobíraly se především rakouským pohledem na nebezpečí, které výstavba a uvedení do provozu Temelína pro Rakousko znamenaly.⁷⁵

Po oznámení o pokračování výstavby JETE začala rakouská ministryně životního prostředí Mari-
lies Flemmingová energetickou politiku ČSFR ote-

vřeně kritizovat. Rozhodnutí o další výstavbě však brala s určitou rezervou.^{76 77} Přesto byla do Bratislavy svolána konference ministrů zahraničí vybraných států, aby Československu nabídly jiná řešení namísto výstavby atomové elektrárny. Italský ministr zahraničí Gianni De Michelis nabídl Československu pomoc s transportem alžírského zemního plynu, když odstoupí od plánu výstavby. Rakouský ministr zahraničí Alois Mock při rozhovoru pro Krone uvedl, že hodlá na nadcházejícím zasedání vlády navrhnout ČSFR subvenci ve formě úvěru a záchranného balíčku ve výši 8 mld. rakouských šilinků. Za získané peníze by si pak ČSFR mohla pořídit z Rakouska technologie šetrné k životnímu prostředí do stávajících tepelných elektráren.⁷⁸ Došlo by k jejich odsíření a úsporám energie.⁷⁹ Na konferenci se k situaci vyjádřil i československý ministr zahraničí Jiří Dienstbier. Tvrdil, že ČSFR byla při rozhodování o dostavbě JETE v zoufalé energetické situaci a atomová elektrárna mohla nahradit kapacity stávajících tepelných elektráren, a tím i snížit znečištění ovzduší. Podle Jiřího Dienstbiera měla ČSFR nejvyšší spotřebu energie v Evropě. „Kdyby se podařilo ČSFR spotřebu energie snížit jako např. ve Spolkové republice Německo, tak by z plánu výstavby JETE sešlo,“ podotýkal Jiří Dienstbier.⁸⁰

V dalších článcích jsou detailněji rozpracovány technické parametry JETE, úvahy o počtu bloků →

⁷¹ Böck, H., Drábová, D.: *Rizika přesahující hranice: případ Temelín*. Praha: Česká nukleární společnost, 2006, ISBN 80-02-01794-3.

⁷² Seinitz, K.: *ČSSR-Atomkraftwerk bei Temelin wird wahrscheinlich „halbiert“!* Neue Kronen Zeitung, 11. ledna 1990, s. 2.

⁷³ I reportér, pod vlivem rakouské rétoriky, automaticky předpokládal, že pokud Temelín rovnou nebude odstaven, bude jeho výkon alespoň minimalizován, je-li k tomu vhodná příležitost.

⁷⁴ Micke, T.: *Auf Atomkraftswerk Temelin hängt 2000-m²-Transparent!* Neue Kronen Zeitung, 27. dubna 1990, s. 14.

⁷⁵ Výstavba JETE začala v roce 1985, 21. prosince 2000 vyrobil první blok první kilowatthodiny elektřiny. O dva roky později, 29. prosince 2002, dodal elektřinu do sítě také druhý blok. Rakouské veřejnosti byly překládány články, které popisovaly nebezpečnou lokaci elektrárny nedaleko Českých Budějovic. Místo pro výstavbu JETE bylo prezentováno jako zóna zemětřesení. Odborníci poukazovali na nedostatečné bezpečnostní opatření a dovolávali se ukončení výstavby. Přicházela i různá varování, že se síť atomových elektráren na celém území Československa ještě v nadcházejících desetiletích bude rozšiřovat.

⁷⁶ Vorrath, E.: *Trotz aller Proteste und Bedenken baut CSFR weiter Atomkraftwerke!* Neue Kronen Zeitung, 20. května 1990, s. 15.

⁷⁷ Z jejich výroků a postojů bylo evidentní, že naděje upínala k blížícím se červnovým parlamentním volbám. Rakouskou veřejnost informovala v tom smyslu, že po nových volbách jistě dojde v ČSFR k vládní obměně a že je možné, že o problematice JETE bude nová exekutiva rozhodovat jinak než vláda současná. Z dalšího vývoje víme, že se zmyšlila.

⁷⁸ Seinitz, K.: *Acht-Milliarden-Kredit, damit CSFR auf die Atomkraft verzichten kann.* Neue Kronen Zeitung, 21. května 1990, s. 2.

⁷⁹ De facto chtěla rakouská strana československou vládní reprezentaci „uplatit“, aby na výrobu energie z jádra zcela rezignovala. Zároveň chtěla prosadit implementaci rakouských technologií do československých elektráren.

⁸⁰ Seinitz, K.: *Acht-Milliarden-Kredit, damit CSFR auf die Atomkraft verzichten kann.* Neue Kronen Zeitung, 21. května 1990, s. 2.

Pohled rakouského tisku na dění u nás se měnil a změnil. Zatímco o listopadových a polistopadových událostech přinášel rakouský deník očitě objektivní informace, je evidentní, že zejména o problematice jaderné energetiky a politiky informoval víceméně jednostranně s cílem ovlivnit názor svých čtenářů.

a jsou uváděny důvody obav před nebezpečím, které atomová elektrárna v Československu pro Rakousko představuje.⁸¹

Spolkový kancléř Franz Vranitzky spolu se spolkovými ministrem hospodářství Wolfgangem Schüssleem navýšili původně navrhovanou částku a nabídli ČSFR miliardovou podporu za vystoupení z atomového programu. Odpověď Československa byla stále negativní. Rakouský tisk nechápal odmítavé stanovisko ČSFR k nabídnuté finanční podpoře. Spolková ministryně Marilies Flemmingová opět poukazovala na možnou katastrofu reaktoru, při níž by zahynuly miliony rakouských občanů. ČSFR se v rakouských očích chtělo vyrovnat francouzskému jadernému konceptu a nereflektovalo rakouské obavy. Naopak se jim, dle názoru tisku, vysmívalo.⁸²

Pro deník Neue Kronen Zeitung byly v období červen až prosince roku 1990 ústředními tématy a událostmi zejména parlamentní volby v ČSFR.⁸³ Tisk vyjádřil politování nad tím, že volební práh nepřekročila Strana zelených a se 3 % hlasů se do parlamentu nedostala. Deník to ve svém článku označil jako „Zelené světlo pro atomové elektrárny“.⁸⁴ Za nepochopitelnou senzaci dále označil volební zisk KSČ. Ta se s téměř 14 % stala třetí nej-

úspěšnější politickou stranou v zemi a dokonce jedinou levicovou stranou v parlamentu.

Kromě JETE se v průběhu července 1990 začal deník Neue Kronen Zeitung zaměřovat na další československou atomovou elektrárnu, a to Jaslovské Bohunice (JEJB), která leží 120 km východně od Vídně.⁸⁵

V článku Clause Pándiho (pražského listopadového zpravodaje) se píše o nebezpečném stavu a o nehodách, které se ve zmiňované elektrárně staly. Velmi pregnančně se poté věnuje technickým parametrům a specifikaci elektrárny.⁸⁶ Československá velvyslankyně ve Vídni Magda Vášáryová oznámila, že dva bloky JEJB budou v následujících dvou letech odstaveny. Spolkový kancléř Franz Vranitzky to ale označil za nedostačující, a rozhodl se opětovně (již potřetí) vylepšit návrh na pomoc ČSFR za podmínky vzdání se atomové energetiky. V návrhu představil následující možnosti: Rakousko by pomohlo získat know-how od americké firmy Pechtl na výstavbu plynových elektráren. ČSFR by ale muselo posílit dodávky plynu ze Sovětského svazu nebo použít rakouské plynovody ze Severního moře. Druhou možností v návrhu byly vodní elektrárny, např. plán na vybudování středně velké vodní elektrárny u Žiliny.⁸⁷

⁸¹ Slov. Pándi, C.: Gigantische Gefahr für Österreich durch das Atomkraftwerk Temelin! Neue Kronen Zeitung, 22. května 1990, s. 12; Sorgen wegen CSFR-Atomkraftwerk. Neue Kronen Zeitung, 23. května 1990, s. 2; Ministerin Flemming gegen CSFR-ATOM-LOBBY mobil. Neue Kronen Zeitung, 25. května 1990, s. 2.

⁸² Kindermann, D.: Neue Atomanlagen: Prag macht sich über Sorgen der Österreicher lustig. Neue Kronen Zeitung, 26. května 1990, s. 3.

⁸³ I na ty ale nahlížel optikou „jaderné politiky“. Rakouská média se zajímala hlavně o výsledek Strany zelených, kterou považovala za vhodného spojence v diskusích o energetické politice státu.

⁸⁴ Erdrutschsieg für Havel-Partei doch Kommunisten auf 10 Prozent. Neue Kronen Zeitung, 10. června 1990, s. 2.

⁸⁵ JEJB byla uvedena do komerčního provozu v prosinci 1972. Zatímco v případě JETE se Rakousko snažilo zabránit jejímu uvedení do provozu či „donutit“ ČSFR, aby elektrárnu dále nerozšiřovala o další bloky, v případě JEJB se tisk věnoval již jejímu provozu.

⁸⁶ Pándi, C.: Geheime Störfall-Protokolle aus dem AKW Bohunice. Neue Kronen Zeitung, 19. července 1990, s. 24–25.

⁸⁷ Kindermann, D.: Helfen wir CSFR aus Atom-Patsche? Neue Kronen Zeitung, 20. července 1990, s. 3.

Článek z 21. července 1990 de facto opakoval ideu Rakouska, jak „pomoci“ ČSFR v její „energetické krizi“. Rakousko chtělo investovat do výstavby plynových a vodních elektráren a být tak součástí československého energetického průmyslu. Získalo by tak jistotu ve formě vlastnického podílu, který by si pak mohlo ČSFR odkoupit.^{88 89} Deník informoval také o úložišti tekutého plutoniového odpadu, který měl být vyčerpán z původních dvou bloků JE A-1 Bohunice.⁹⁰

Pokračující lobbying proti jaderné energetice prezentoval na summitu Středoevropské iniciativy konaném v italských Benátkách rakouský kancléř Franz Vranitzky. Představil zároveň svůj návrh reformy energetiky v Evropě. Šance na realizaci předloženého plánu nebyly dle vyjádření rakouského tisku vůbec špatné. Itálie a Jugoslávie již měly konkrétní představu o odstoupení od programu jaderné energetiky. ČSFR si stále trvala na tom, že výstavba jaderných bloků je jedinou alternativou za tepelné elektrárny.⁹¹ Československý ministr životního prostředí Josef Vavroušek přiznal, že JEJB s sebou nesla velká rizika, uvedl v článku Dieter Kindermann. Rakouská ministryně životního prostředí Marilies Flemmingová se vyjádřila v tom smyslu, že v ČSFR byli i tací politici, kteří měli stejně kritický názor na JEJB jako Rakousko.⁹² Jak se píše v článku z 29. září 1990, vztah ČSFR a Rakouska procházel zatěžkávací zkouškou. Rakouský vicekancléř Josef Riegler navštívil Československo a v rozhovorech s premiérem Mariánem Čalfou a prezidentem Václavem Havlem se jim snažil objasnit důvody rozhořčení rakouské vlády.

Československá vláda totiž, dle názoru rakouské strany, selektivně vybrala a zveřejnila jen některé mezinárodní studie, které se zabývaly bezpečností jaderných elektráren v ČSFR. Vicekancléř chtěl v Praze hlavně znovu upozornit na postoj Rakouska k energetické politice ČSFR.⁹³ Důvody, proč byla JEJB označena za „Atomové monstrum“, popsali redaktori deníku Peter Gnam a Claus Pándi v dalším prosincovém článku.⁹⁴ Podle československého ministra životního prostředí Josefa Vavrouška však byly důvody rakouských expertů pro odstavení JEJB nedostatečné.⁹⁵

11. Rok 1991

I když byly prostudovány veškeré výtisky deníku *Neue Kronen Zeitung* i za celý rok 1991, bylo zjištěno, že redaktori prioritně sledovali a psali o ustáleném tématu československé energetické politiky. Až na sklonku roku 1991 bylo zmíněno téma možného rozpadu československé federace. Z naší rešerše vyplývá, že se deník v průběhu roku 1991 zabýval více o nová, aktuálnější témata jako např. jugoslávskou krizi, prezidentské volby v Rakousku nebo otázku rozpadu Sovětského svazu než o události v Československu.

12. Závěr

V textu byla ve sledovaném období leden 1989 až prosinec 1991 představena témata, o kterých byla rakouská veřejnost ve vztahu k předlistopadovým, listopadovým a polistopadovým událostem infor-

⁸⁸ Kindermann, D.: *Neue Hilfsidee: Österreich soll in CSFR-Energiewirtschaft einsteigen*. *Neue Kronen Zeitung*, 21. července 1990, s. 3.

⁸⁹ *Opět, jako u druhé miliardové nabídky, tedy dosáhnout svého a ještě profitovat. Paradoxem zůstává, že výrazná část zařízení současné JE Temelín byla dodána rakouskými firmami.*

⁹⁰ Kindermann, D.: *Bohunice: Zweite Zeitbombe tickt!* *Neue Kronen Zeitung*, 24. července 1990, s. 3; Kindermann, D.: *Bohunice: Kanzler droht, Geldhahn für die Strommillionen zuzudrehen*. *Neue Kronen Zeitung*, 25. července 1990, s. 3.

⁹¹ Kindermann, D.: *Mittleuropa als Zone ohne Atomkraftwerke*. *Neue Kronen Zeitung*, 29. července 1990, s. 2–3.

⁹² Kindermann, D.: *CSFR-Umweltminister gibt schwere Sicherheitsmängel in Bohunice zu!* *Neue Kronen Zeitung*, 25. září 1990, s. 3.

⁹³ Seinitz, K.: *„Atom-Turbulenzen“: Riegler-Visite in Prag*. *Neue Kronen Zeitung*, 29. září 1990, s. 2.

⁹⁴ Gnam, P., Pándi, C.: *Atomgefahr, 120 Kilometer von Wien entfernt, muss rasch beseitigt werden*. *Neue Kronen Zeitung*, 14. prosince 1990, s. 3.

⁹⁵ Pándi, C.: *CSFR-Regierung gegen Bohunice Schließung!* *Neue Kronen Zeitung*, 18. prosince 1990, s. 2.

→ mována. Rešerše novinových článků započala na počátku roku 1989. Bylo zjištěno, že Československo bylo zmiňováno pouze v kontextu vývoje ve východním bloku a nebylo pro rakouská média atraktivním tématem.

Zlomový okamžik přišel po událostech v Praze dne 17. listopadu 1989. Následujícímu společenskému a politickému dění se věnovalo rakouské periodikum intenzivně. Články pojednávaly o dalších demonstracích, tlumočily politická prohlášení apod. Rakouský deník vyslal své redaktory přímo do Prahy. Stálými československými zpravodaji se stali Claus Pándi a Kurt Seinitz. Mimo téma listopadových událostí v ČSSR, které zaplnilo stránky *Neue Kronen Zeitung*, se postupně deník zaměřoval na další související témata. Např. na příliv československých návštěvníků koncem roku 1989 a na jaře 1990 do Rakouska, tedy volnému cestování mezi oběma státy a zrušení bezvízového styku a nastavení partnerství v rámci neomezeného pohybu osob. To se ukázalo být pro rakouskou veřejnost stěžejním tématem.

V první polovině roku 1990 sledoval deník *Krone* Československo, v čele s prezidentem Václavem Havlem, jak se znovu začleňuje do rodiny demo-

kratických států a vstupuje na mezinárodní scénu.

Pohled rakouského tisku na dění u nás se měnil a změnil. Zatímco o listopadových a polistopadových událostech přinášel rakouský deník očitě objektivní informace, je evidentní, že zejména o problematice jaderné energetiky a politiky informoval víceméně jednostranně s cílem ovlivnit názor svých čtenářů. V prvních ryze informativních článcích byla snaha rakouskému čtenáři zprostředkovat aktuální dění v Československu. V postupujícím čase a při měnících se tématech začal deník vnášet do svých článků kritiku, resp. tendenční pohledy na konkrétní témata. Zjevné to bylo při sledování kauzy JE Temelín, jež si v rakouském tisku vysloužila přezdívku „ČSSRnoby“, nebo posléze JE Jaslovské Bohunice. Rakouská vláda velice usilovala o odstavení JEJB z provozu, což bylo v článcích zcela evidentní a někdy i velmi emocionálně líčeno.

JETE byla a stále je častým terčem kritiky ze strany českých i zahraničních ekologických organizací a rakouské i hornorakouské vlády. Je jedním z důležitých témat česko-rakouské politiky dodnes.

LITERATURA A PRAMENY

1. BÖCK, H., DRÁBOVÁ, D. (2006): *Rizika přesahující hranice: případ Temelín*. Praha: Česká nukleární společnost
2. *Kalendárium roku 1989 – listopadové události*. Totalita.cz. [online] [cit. 2016-03-06]. Dostupné z: http://www.totalita.cz/kalendar/kalend_1989_11.php
3. SUK, J. a kol. (1999): *Chronologie zániku komunistického režimu v Československu 1985–1990*. Praha: Ústav pro soudobé dějiny Akademie věd ČR
4. SUK, J. (2009): *Labyrintem revoluce. Aktéři, zápletky a křížovatky jedné politické krize (od listopadu 1989 do června 1990)*. Praha: Prostor
5. VALEŠ, L. (ed.) (2008): *Česko-rakouské souvislosti Pražského jara*. Zavlekov, Klatovy: AgAkcent
6. VALEŠ, L., PETRÁŠ, J. a kol. (2014): *Sametová revoluce v českých obcích, městech a regionech aneb 25 let poté*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, Jihočeské muzeum
7. VALEŠ, L., PETRÁŠ, J. a kol. (2015): *Rok 1989 v jižních Čechách*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, Jihočeské muzeum
8. *Neue Kronen Zeitung*. Rakouský deník, roč. 1989, 1990, 1991
9. *Die Presse*. Rakouský deník, roč. 1989
10. *Der Standard*. Rakouský deník, roč. 1988, 1989

KLÍČOVÁ SLOVA

Československá socialistická republika, listopad 1989

View of Austrian press at “Velvet” events in Czechoslovakia**ABSTRACT**

Thesis deals with the perspective of the Austrian press on events in Czechoslovakia in the early 1990s and especially the period so-called Velvet Revolution. The main topics for the Austrian press became November 1989, the development of political events in Czechoslovakia, the opening of border crossings and the construction and operation of nuclear power plants in Czechoslovakia.

KEYWORDS

Czechoslovak Socialist Republic, November 1989

JEL CLASSIFICATION

N14, N34, N44, N54, N64, N74



Analýza zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě a jeho dopadů

► Ing. Pavla Chmelová » Katedra hospodářské a sociální politiky, Národohospodářská fakulta,
Vysoká škola ekonomická v Praze¹

* Výsledkem dlouhotrvající snahy o novelizaci a nabytí plné účinnosti tzv. služebního zákona (zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech) bylo v konečném důsledku přijetí zcela nové legislativy upravující danou oblast. Zákon o státní službě, vyhlášený v roce 2014 ve Sbírce zákonů pod číslem 234, byl od počátku projednávání bedlivě monitorován a diskutován nejen zákonodárci, odborníky a nejvíce dotčenou státní správou, ale s ohledem na jeho dopady napříč celou ekonomikou i širokou veřejností.

Deklarovaným motivem nové právní úpravy, mimo neohrožení úspěšného čerpání finančních zdrojů z investičních a strukturálních fondů Evropské unie v novém programovém období 2014–2020, bylo zajištění stabilní a profesionální státní správy, včetně zabezpečení rovných podmínek v rámci státní služby a zvýšení transparentnosti celého systému. Dopady změny legislativního rámce je však nutné vnímat v několika rovinách, kdy bezprostředně jsou samozřejmě ovlivněny dotčené správní úřady, nicméně s ohledem na to, že státní správa je v interakci s ostatními sektory a subsektory (ve formě vzájemné konkurence či vlivu), za-

znamenujeme také komplexnější změny na jednotlivých dílčích trzích v ekonomice, např. na trhu práce, ústící až ve výrazné působení na výsledný produkt země. Správné nastavení fungující státní správy je tedy důležitým determinantem celkové výkonnosti ekonomiky.

Cílem článku je analýza zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě s důrazem na identifikaci a zhodnocení dopadů na strukturu a fungování státní správy a to primárně s ohledem na výše stanovené cíle zákona. Je zkoumáno, zda bylo dosaženo vyšší míry stability, profesionalizace a transparentnosti a jakým způsobem byla ovlivněna nabídková a poptávková strana trhu práce. Platové a jiné pracovní podmínky zaměstnanců ve služebním poměru a problematika jejich zaměstnávání jsou posuzovány také v kontextu alternativního zákoníku práce, jímž jsou upravovány pracovněprávní vztahy v soukromém sektoru a v některých oblastech veřejné správy.

Článek je strukturován do tří hlavních kapitol. První kapitola je věnována legislativnímu vymezení předmětného zákona, jsou definovány základní povinnosti a náležitosti z něj vyplývající. Druhá část se zabývá obecnými dopady zákona, kdy jsou analyzována dostupná agregátní data za celý státní

¹ Článek byl publikován za přispění grantu Interní grantové agentury Vysoké školy ekonomické v Praze č. IG504026. E-mail: xchmp12@vse.cz.

sektor a sumarizovány hlavní pozitivní i negativní aspekty nové právní úpravy, zejména růst transakčních nákladů ve vztahu k nabídce práce jako výrobního faktoru ve státní správě i poptávce po ní. Nastíněné dopady jsou následně ve třetí kapitole detailněji rozebrány, resp. prokázány a kvantifikovány v rámci konkrétního příkladu vybrané kapitoly státního rozpočtu. Důvodem stanoveného postupu je možnost lepšího zohlednění jednotlivých specifik dané rozpočtové kapitoly, současně dostupnost většího rozsahu dat, a tedy lepší interpretace výsledků analýz.

V článku jsou řešeny například vývoj zaměstnanosti a objemu mzdových prostředků, struktura pracovní síly a požadavky na její vzdělání. Analyzována je také problematika výběrových řízení a personálních změn ve vedoucích pozicích. Opomíjena není ani otázka kolektivního vyjednávání, které významným způsobem určuje platové a sociální podmínky výkonu státní služby. Využívanými vědeckými metodami jsou zejména analýza disponibilních dat, dedukce, argumentační logika a osobní empirie autorky v sektoru státní správy.

1. Legislativní vymezení zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

Zákon o státní službě (dále také „ZSS“) byl přijat 1. října 2014 s tím, že účinnosti nabyl 1. ledna 2015. Jeho skutečnou plnou aplikaci lze ovšem datovat až k 1. červenci 2015, neboť k tomuto dni měla být provedena správními úřady spadajícími pod účinnost tohoto zákona tzv. systemizace, jejímž výsledkem bylo rozdělení a přesná specifikace pracovních míst do té doby jednotně upravovaných zákonem č. 262/2006 Sb., tedy zákoníkem práce. Od poloviny minulého roku tak došlo k prvnímu oficiálnímu vymezení míst nadále vedených v pracovněprávním režimu a služebních míst v novém režimu státní služby.

Druhou polovinu roku 2015 lze ale z určitého pohledu také stále považovat za přechodné období, jelikož na základě uvedených systemizací bylo umožněno stávajícím zaměstnancům, kteří v da-

nou dobu byli zaměstnáni na takto „nově“ vzniklých služebních místech, požádat v termínu do 31. srpna 2015 o přijetí do služebního poměru. Této možnosti využila majoritní část dosavadních zaměstnanců, přičemž zákon pro tento převod stanovil přesné podmínky, které byly v porovnání s přijetím nového zaměstnance na volné služební místo již v plném režimu služebního zákona podstatně volnější. Za prvé nebyli tito zaměstnanci povinni absolvovat standardní výběrové řízení ani skládat odbornou část úřednické zkoušky ze služebního oboru příslušící danému místu, která jim byla automaticky uznána z titulu výkonu dané pozice k datu systemizace. Pokud byli dále k 1. červenci 2015 zaměstnáni na dobu neurčitou a v den podání žádosti vykonávali činnosti charakteru státní služby v posledních deseti letech po dobu nejméně čtyř let, nevztahovala se na ně ani podmínka plnění obecné části úřednické zkoušky. Tito zaměstnanci tak byli následně na základě své žádosti a rozhodnutí státního tajemníka do konce roku 2015 přijati do služebního poměru na dobu neurčitou. Při nesplnění podmínky minimálního počtu let praxe byl se zaměstnancem uzavřen služební poměr na dobu určitou, a to do 30. června 2017, který se po úspěšném výkonu obecné části úřednické zkoušky měnil na dobu neurčitou. Služební poměr na dobu určitou se také automaticky uzavřel v případě pracovního poměru na dobu určitou a při nepodání žádosti dosavadního zaměstnance, přičemž v obou případech trvá pracovní poměr do doby konce pracovní smlouvy, nejdéle však do výše uváděného data. Služební poměr končí k 31. prosinci v roce, ve kterém vznikl, byl uzavřen s osobou, která do doby vzniku tohoto služebního poměru dovršila věku 70 let.

Pro nově státní zaměstnance je povinnost splnění úřednické zkoušky nevyhnutelná. Obecná část je stejná pro všechny správní úřady a centrálně ji zajišťuje Ministerstvo vnitra, jakožto gestor za oblast státní služby. Za zvláštní část poté nesou zodpovědnost jednotlivé rezorty, vždy v rozlišení jednotlivých služebních oborů, jež spadají do jejich působnosti. Vzhledem k tomu, že služební



obory vázané na konkrétní systemizovaná místa jsou rozličná napříč celým státním sektorem, při změně služebního místa zahrnující i změnu oboru služby vyvstává povinnost splnění zvláštní části úřednické zkoušky i stávajícímu státnímu zaměstnanci. Dané má zajistit kvalifikovanost státní správy. Splnění této povinnosti je přitom umožněno potenciálnímu uchazeči také až na základě úspěšného výběrového řízení, nicméně do doby jejího splnění není možné uzavřít smlouvu na dobu neurčitou, přiznat zaměstnanci vyšší než nejnižší platový tarif v platové třídě stanovené pro dané služební místo či zahrnout do platového ohodnocení osobní či jiný příplatek. Za zmínku také stojí, že náklady na vykonání úřednické zkoušky si plně hradí uchazeč o zaměstnání či již přijatá osoba a zkušební doba je prodloužena na šest měsíců, přičemž není splněním zkoušky ovlivnitelná.

Do značné míry odlišný přístup byl stanoven u vedoucích pozic, v terminologii ZSS u výkonu funkce představených, tj. vedoucího oddělení, ředitele odboru a náměstka pro řízení sekce, kteří byli (za podmínky systemizace jejich místa na služební místo) k 1. červenci 2015 souhrnně, na základě zákona, tj. bez správního rozhodnutí státního tajemníka, převedeni na služební poměr na dobu neurčitou, včetně automatického uznání obou částí úřednické zkoušky i zachování výše osobního příplatku, příplatku za vedení a v některých případech také dalších typů příplatků. Tuto funkci však (po složení služebního slibu do 31. srpna 2015) vykonávají pouze do doby oficiálního vysoutěžení dané pozice, kdy ve vazbě na výsledek klasického výběrového řízení svou pozici buď obhájí, nebo jsou z pozice představeného odvolaní (služební poměr na dobu neurčitou jim však nezaniká).

V této souvislosti je vhodné zmínit, že výběrové řízení na pozici představeného se od soutěžení ostatních služebních míst v několika bodech liší. Za prvé je zde možnost tříkolového řízení, přičemž principem dalších kol je rozšíření okruhu potenciálních účastníků. Samozřejmou podmínkou všech prvních kol je oproti řízením na nižších

úrovních služebních míst aktuální vázanost ve služebním poměru na dobu neurčitou a u prvních dvou kol adekvátní praxe v oboru (z pohledu délky a uznatelnosti výkonu činnosti charakteru státní služby). Mimo služební místo vedoucího oddělení je také minimálně v prvním kole požadována zkušenost s vedoucí pozicí, a to vždy maximálně o stupeň nižší, než na jakou pozici je výběrové řízení vypsáno. Logicky se i další požadavky zvyšují s každým vyšším stupněm pozice představeného a analogicky k tomu dochází i k míře rozvolňování stanovených podmínek v dalších kolech soutěže. Ze všech funkcí představených je nicméně pro uchazeče splňující pouze základní předpoklady a požadavky podle zákona (nezbytné i pro ucházení se o klasický služební poměr) dosažitelná jen funkce vedoucího oddělení. O tu se však mohou ucházet až ve třetím kole výběrového řízení, tedy v případě neúspěšných prvních dvou uzavřenějších kol.

Společně s přesně stanovenými podmínkami, které musí uchazeč o služební poměr splňovat, jsou zákonem velmi podrobně upraveny i ostatní náležitosti výběrového řízení, resp. všechny jeho fáze od vypsání řízení, hodnocení obdržených nabídek, přes průběh samotného pracovního pohovoru až ke konečné volbě a vyhlášení vybraného uchazeče. Tyto procesy ve státní správě se tímto způsobem sjednotily, což má zajistit rovné podmínky pro všechny uchazeče a učinit personální politiku transparentnější. Významnou změnou je kupříkladu povinnost pozvat na pracovní pohovor všechny osoby splňující zákonem a vyhlášeným řízením stanovené kvalifikační a jiné předpoklady, přičemž mezi jednotlivými pohovory v rámci jednoho výběrového řízení nesmí být činěny žádné rozdíly co do délky ani průběhu. Ustanoveny jsou také nezávislé výběrové komise skládající se z členů navržených přímým nadřízeným ve vztahu k obsazovanému služebnímu místu a doplněné členem nebo členy jmenovanými ve většině případů státním tajemníkem příslušného úřadu.

Velmi diskutované změny provázely oblast platů a celkově odměňování. Zákonem o státní službě

zanikla možnost smluvních platů a platů v rozmezí, nově každému zaměstnanci náleží platový tarif dle jeho zařazení platové třídy a platového stupně, přičemž rozhodujícím pro toto zařazení je délka praxe ve státní správě a dosažené vzdělání, resp. požadovaný stupeň vzdělání pro to které systemizované služební místo. Pro stávající zaměstnance byla za určitých podmínek umožněna výjimka ze vzdělání i zajištěno ponížení platového tarifu maximálně o jeden stupeň, pro nové služební poměry se již ale žádné výjimky neudělují.² S problematikou odměňování souvisí také služební hodnocení státních zaměstnanců, na základě kterého je přiznáván, zvyšován či snižován jejich osobní příplatek. Služební hodnocení se provádí jednou ročně vždy v prvním čtvrtletí daného roku (a současně vždy při přechodu na jiný správní úřad) s tím, že pokud je negativní, je opakováno po šesti měsících. V situaci opětovného závěru o nevyhovujících výsledcích státního zaměstnance je rozhodnutím služebního orgánu služební poměr ukončen, v případě výkonu funkce představeného je postačujícím důvodem pro odvolání z vedoucí pozice jedno nevyhovující služební hodnocení. Samozřejmostí je ovšem disponibilní institut odvolání proti rozhodnutí na základě takového hodnocení včetně jeho přezkoumání.

Zákon obsahuje i další úpravy věnující se kárnému řízení, kolektivní úpravě práv apod., jejichž záměrem je souhrnně a detailně vymezit právní poměry státních zaměstnanců, kteří ve správních úřadech vykonávají státní správu.

Základními cíli zákona, jak už bylo naznačeno i v úvodu, bylo státní správu zefektivnit, modernizovat, stabilizovat a profesionalizovat. Za správní úřady pro účely předmětného zákona se přitom považují ministerstva a jiné správní úřady, jestliže jsou zřízeny zákonem a jsou zákonem výslovně označeny jako správní úřad nebo orgán státní správy. Z daného vymezení jsou vyjmuty pouze bez-

pečnostní sbory (např. Generální ředitelství cel, Police ČR, Hasičský záchranný sbor ČR či Vězeňská služba) a dále Generální štáb Armády ČR, Vojenská policie, Vojenské zpravodajství a Národní bezpečnostní úřad. Zákon se vztahuje na všechny zaměstnance výše vymezených úřadů pracující v základním pracovněprávním vztahu vyjma vedoucího Úřadu vlády, členů vlády, jejich náměstků, poradců a ostatních zaměstnanců vykonávajícími pro tyto osoby další činnosti. Mimo působnost zákona dále řadíme vrcholné představitele některých organizačních složek státu (případ Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, Českého telekomunikačního úřadu, Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, Energetického regulačního úřadu, Českého statistického úřadu apod.) a zaměstnance vykonávající pomocné, servisní nebo manuální práce.

2. Obecné dopady zákona o státní službě

2.1 Vývoj a struktura veřejného sektoru v režimu státní služby

Před podrobnější analýzou nové právní úpravy je vhodné za využití základních agregátních dat charakterizujících státní sektor definovat dopad změny legislativy ve smyslu určení okruhu osob, na které se zákon vztahuje, včetně objemu souvisejících finančních prostředků, tedy vymezit dotčenou část ekonomiky. Pro tyto účely byla zvolena data demonstrující vývoj výdajů organizačních složek státu (dále také „OSS“) na platy a podobné výdaje v ČR od roku 2011 do současnosti. Pro obsáhnutí celé časové řady ve stanoveném rozsahu bylo využito tří základních druhů rozpočtových dokumentů zpracovávaných a publikovaných Ministerstvem financí ČR (dále také „MF ČR“), kdy pro léta 2011–2015 je čerpáno z údajů Státních závěrečných účtů ČR za léta 2011–2015³ a pro posled-

² Respektive aktuálně, od roku 2017 dochází k mírnému zmírnění těchto pravidel, podrobněji viz následující kapitola 2.2 Nárust transakčních nákladů a další změny na trhu práce ve státní správě.

³ Popř. Vládního návrhu SZÚ ČR v případě, kdy doposud nedošlo k oficiálnímu schválení Návrhu Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR.

ní dva roky sledované řady ze schváleného Zákona o státním rozpočtu ČR na rok 2016 a z Návrhu zákona o státním rozpočtu ČR na rok 2017.

OSS v tabulce 1 představují v souhrnném vyjádření jednotlivé složky rozpočtových kapitol státního rozpočtu, ovšem bez jim podřízených státních příspěvkových organizací (dále také „SPO“), na které se zákon o státní službě ve většině případů nevztahuje. Mezi OSS řadíme konkrétně *ústřední orgány státní správy*, což jsou ministerstva a další ústřední správní orgány jako např. Český statistický úřad nebo Národní bezpečnostní úřad, *organizační složky státu* jakožto podřízené orgány státní správy (např. Generální finanční ředitelství společně s Odvolacím finančním ředitelstvím a Finančními úřady) a *správu ve složkách obrany, bezpečnosti, celní a právní ochrany* (dále také „SOBCPO“, např. Generální ředitelství cel s Celními úřady). Tyto tři složky, tvořící dohromady státní správu, doplňují *ostatní organizační složky státu* (dále také „OOSS“) jako např. Kancelář prezidenta republiky či v případě kapitoly Ministerstva dopravy Ředitelství vodních cest ČR.

Z dat vyplývá, že platy zaměstnanců v pracovním poměru, z kterých se od roku 2015 vyčleňují

v určité míře platy státních zaměstnanců ve správních úřadech, představují cca 52% podíl položky celkových platů. Zbývající platy jsou vypláceny příslušníkům, vojákům, státním zástupcům a od nich odvozeným ústavním činitelům. V letech 2016 a 2017, kdy byl zákon o státní službě již v plné účinnosti, evidujeme stabilní, cca 33% podíl objemu platů státním zaměstnancům na celkových platech, přičemž poměr této nové skupiny platů a výchozích platů vyplácených na základě zákoníku práce osciluje kolem 62,5% ku 37,5%. Toto rozdělení je nicméně nutné nepovažovat za konečné, jelikož do června 2017 mohou dobíhat některé smlouvy na dobu určitou, které se stále řídí dle zákoníku práce, přestože se jedná o systemizované místo, a to v situacích definovaných v předchozí kapitole, např. nepožádal-li dosavadní zaměstnanec ve stanoveném termínu o přijetí do služebního poměru. Z tohoto pohledu lze očekávat od roku 2018 určité navýšení výdajů na platy státních zaměstnanců, aniž by nutně muselo docházet současně ke zvyšování počtu služebních míst. Při interpretaci výsledných dat je také nutné vzít v úvahu, že klasický pracovní-právní vztah se nadále uzavírá v případech mateřské a rodičovské dovo-

Tabulka č. 1 » Vývoj výdajů na platy organizačních složek státu v ČR v letech 2011–2017 (v mld. Kč)

	Skutečnost (SZÚ)					Schválený SR	Návrh SR
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Platy a podobné a související výdaje	89,6	90,5	92,4	96,6	104,2	109,3	118,7
v tom:							
Platy	61,6	61,4	62,4	65,3	70,1	74,2	80,8
z toho:							
Platy zaměstnanců v pracovním poměru	31,1	31,7	32,5	34,3	30,4	14,4	16,0
Platy státních zaměstnanců ve správních úřadech	:	:	:	:	6,2	24,1	26,5
Ostatní platby za provedenou práci	5,8	6,0	6,2	6,2	7,2	6,4	6,7
Povinné pojistné placené zaměstnavatelem	22,3	23,1	23,8	24,9	26,8	28,7	31,2
Ostatní	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0

Pramen: MF ČR: Rozpočtové dokumenty (2011–2017); vlastní úprava a zpracování

lené a v dalších zákonem explicitně jmenovaných situacích.

Z celkového schváleného přepočteného počtu míst OSS na úvazky v celoročním vyjádření za rok 2017 ve výši 205 694 je pod režimem ZSS 67 196, přičemž pro demonstraci struktury služebních míst v závislosti na druhu složky rozpočtových kapitol lze uvést, že v případě SOBCPO je v režimu ZSS pouze část zaměstnanců u Ministerstva obrany (248 zaměstnanců z celkových 85 919 za celé SOBCPO) a u ostatních OSS je v režimu ZSS pouze 594 zaměstnanců z celkových 38 121 za všechny OOSS, a to v případě kapitol Ministerstva životního prostředí a Úřadu pro ochranu osobních údajů.

Na základě uvedeného je zřejmé, že detailnější analýza souhrnných dat je z více důvodů komplikovaná a nezohledňuje v dostatečné míře přesnou strukturu jednotlivých rozpočtových kapitol (nad rámec již řečeného je dalším problémem v souvislosti s tabulkou 1 nezahrnutí výdajů mimorozpočtových státních fondů ani relevantních státních příspěvkových organizací Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva pro průmysl a obchod, přestože obě tyto skupiny také spadající pod ZSS). Proto jsou na tomto místě dopady předmětné právní úpravy nastíněny pouze spíše v teoretické a obecnější rovině a pro jejich doložení adekvátními daty je následně v dalších částech článku využito podrobnějších, disponibilních údajů pro vybranou kapitolu 312 Ministerstvo financí ČR.

2.2 Nárůst transakčních nákladů a další změny na trhu práce ve státní správě

Zcela klíčovým faktorem je otázka transakčních, resp. administrativních a vyvolaných nákladů, které byly navýšeny na straně státní i soukromé sféry – na straně státu jako zaměstnavatele i na straně nabídky pracovní síly zahrnující potenciální uchazeče o post státního úředníka a stávající státní zaměstnance. Nová právní úprava znamenala významné změny celého systému, kdy na počátku se jednalo zejména o potřebu seznámení se s novými podmínkami a povinnostmi. Následovala adaptace

všech subjektů na trhu na nastalou situaci spočívající v nastavení všech souvisejících procesů na správních úřadech a posílení personálních kapacit k zajištění správného zavedení a realizování zákonem definovaných postupů.

Výběrová řízení svou přesnější úpravou, menším prostorem pro libovůli a výraznější komplikovaností zatížila vypisovatele těchto řízení nejenom zvýšenou administrativou, ale také objektivním ztížením úspěšného výběru vítězného a vhodného uchazeče. Tento výsledek je způsoben primárně třemi faktory. Za prvé došlo ke zpřísnění podmínek pro možnost ucházet se o dané služební místo mající v některých případech za následek až naprosté vyloučení určitých jedinců z výběrového řízení. Mimo prosté zvýšení nákladů vyplývajících z nárůstu objemu dokládanych dokumentů a prokazovaných skutečností lze jako příklad uvést nutnost splnění požadovaného stupně dosaženého vzdělání, aniž by mohla být udělena výjimka např. v případě skutečného odborníka s letitou praxí či u studenta dokončujícího studium, či podmíněnost účasti v prvních kolech výběrových řízení u funkcí představených aktuální vázaností v poměru státní služby. Souběžně se zvýšenými náklady na samotnou možnost ucházet se o volnou pozici snižuje nabídku práce pomalost celého procesu, kdy standardní jednokolové řízení trvá tři měsíce, což v porovnání se soukromým sektorem činí státní správu méně pružnou a tedy i méně konkurenceschopnou. Jedinec shánějící pracovní příležitost může být z více důvodů často motivován využít jiné, dříve nabízené pozice, aniž by pokračoval ve výběrovém řízení s nejistým výsledkem. Třetí oblastí negativně působící na nabídku kvalitní pracovní síly jsou zhoršené podmínky při již vzniklém výkonu státní služby, zejména na jeho začátku, s ohledem na delší zkušební dobu a nízké platové ohodnocení (do okamžiku splnění úřednické zkoušky a provedení služebního hodnocení), často neodpovídající kvalitám a zkušenostem nového zaměstnance.

Lze vydedukovat, že výše nastíněné problémy se týkají zejména vysoce kvalifikovaných profesí →

Nový, detailní a v mnoha ohledech limitující a diskriminující legislativní rámec upravující oblast výběrových řízení a služebního poměru včetně pravidel pro odměňování státních zaměstnanců způsobil pokles nabídky práce jako výrobního faktoru ve správních úřadech a učinil státní sektor rigidnějším, méně pružným a méně schopným zaměstnat kvalifikovanou a odbornou pracovní sílu. V porovnání se soukromým sektorem ztratil na své konkurenční schopnosti.

(právnícké a IT služby), v rámci kterých probíhal konkurenční boj mezi soukromým a veřejným sektorem již před přijetím předmětného zákona a od inkriminovaného roku 2015 došlo mezi podmínkami panujícími na obou dílčích trzích k ještě většímu rozevření pomyslných nůžek, kdy dřívější hlavní nástroj veřejných institucí pro adekvátní ohodnocení některých zaměstnanců, uzavírání smluvních platů a platů v rozmezí jejich platové třídy, nebyl nadále využitelný.

Z důvodu výše popsaných rostoucích nákladů pro všechny účastníky trhu (za současného snižování některých „výnosů“) bylo logicky v popředí zájmu správních úřadů obsadit volná pracovní místa ve starém režimu dle zákoníku práce, resp. před plnou účinností zákona o státní službě. Podobná situace jako u nabírání nové pracovní síly ve smyslu složitosti a řady procesních náležitostí je v novém režimu i u vypovězení pracovní smlouvy či odvolání z funkce, což ale v některých případech paradoxně opět mohlo ovlivnit motivaci zajistit před novou právní úpravou tzv. plný stav, resp. dosadit za relativně jednodušších podmínek vybrané jedince či skupiny osob na příslušné posty a následně tento stav „zakonzervovat“.

V tomto kontextu lze státní sektor za nové právní úpravy považovat za více rigidní a méně propustný, což hodnotíme jednoznačně negativně. Současně se ale nově nastolený systém stal stabilnějším a transparentnějším. Lze namítnout, že v porovnání s konkurenčním soukromým trhem nemá zavedení těchto prvků opodstatnění, nicméně je nutné mít na paměti, že oproti soukromému

trhu je ve veřejné správě méně kontrolních mechanismů pro neoprávněný postup zaměstnavatele a nadřazených vůči zaměstnancům, vyplývající zejména z absence zisku a ceny jakožto determinujících faktorů pro řízení a chod firmy.

Problematicky vysokých transakčních nákladů a účelově vedených výběrových řízení se společně promítají do otázky míry efektivit těchto výběrových řízení, a to zejména ve vazbě na povinné přesoutěžení funkcí představených. Nový koncept obsazování volných služebních míst včetně soutěžení stávajících vedoucích pozic má zajistit vysoce profesionální státní správu, resp. ověřit její odbornou i celkovou způsobilost pro výkon státní služby s tím, že obecným předpokladem bylo, že část zaměstnanců státní správy těmto požadavkům nevyhovuje. Při pohledu na agregátní údaje za celý státní sektor, které bohužel v současné chvíli nejsou k dispozici, v rozlišení počtu personálních změn na všech úrovních státní služby či počtu neobhájovaných vedoucích pozic, by následně bylo možné zhodnotit, zda tento předpoklad byl správný a případně také posoudit efektivnost těchto soutěží, resp. nového nákladného legislativního a procesního rámce.

Na výše uvedená negativa spojená v největší míře s růstem administrativních a vyvolaných nákladů se stát (v zajímavé trojroli jakožto zaměstnavatel, tvůrce národního právního rámce a nositel obecných hospodářskopolitických koncepcí) snažil reagovat úpravou platové i sociální politiky, což jsou dva významné determinanty ovlivňující nabídkovou stranu práce. K problematice platů je za-

řazena tabulka 2 komparující vývoj hrubé měsíční mzdy za celou ekonomiku a vývoj vybrané referenční hodnoty platového tarifu pro zaměstnance ve státní správě odpovídající platové třídě 14 (s požadavkem vysokoškolského magisterského vzdělání) a platovému stupni 5 (6–9 let praxe). Z dat vyplývá, že zatímco v roce 2014 převyšuje průměrná mzda v ekonomice referenční hodnotu tabulkového platu, v roce 2016 je trend zcela opačný. Indexové vyjádření roku 2016 v poměru k roku 2014 je 105,9 vs. 118,1. Rozpětí růstových koeficientů u obou ukazatelů je minimalizováno při rozšíření časové řady do roku 2009, kdy došlo v případě státní správy k zafixování platových tarifů na několik let. Vývoj v posledním roce tak lze hodnotit ze dvou pohledů, za prvé se zohlednilo nezvyšování mzdových nákladů ve státní správě v (po)krizovém období a za druhé se s ohledem na aspekty nového zákona o státní službě zintenzivnila potřeba adekvátního ohodnocení státních zaměstnanců.

Před přijetím zákona o státní službě byly platové poměry zaměstnanců státní správy upravovány stejným prováděcím nařízením vlády k zákoníku práce jako u ostatních zaměstnanců ve veřejných službách a správě.⁴ Dne 8. prosince 2014 bylo následně přijato nové nařízení vlády č. 304, které již

reflektuje nový zákon o státní službě a v jeho smyslu upravuje výlučně platové poměry státních zaměstnanců. Platové tabulky pro tento typ zaměstnanců přitom vycházely z původního nařízení a v rámci porovnatelných položek platových tarifů je vývoj jejich hodnot de facto až do současnosti totožný. Plošné zvyšování platů ve veřejném sektoru, jak objemu prostředků na platy tak samotných platových tarifů, které po jejich dlouhodobějším zamrazení byly opětovně od listopadu roku 2014 v několika vlnách navyšovány,⁵ se tak netýká pouze státní správy spadající pod režim ZSS. S tímto institutem tedy pozorované změny v platové politice nemohou být dávány do přímé a absolutní závislosti. Současné nicméně není možné vyloučit jeho nemalý vliv na snahu státu zatraktivnit veřejný sektor finančními pobídkami k zajištění adekvátního platového ohodnocení.

V této souvislosti je nutné zmínit také další části poslední novely nařízení vlády č. 304/2014 Sb., kterým lze již jednoznačně přiřadit motiv zaručení lepšího platu státním zaměstnancům nad rámec ZSS, resp. jeho prováděcí vyhlášky v původním znění. Novelou č. 327/2016 Sb. byly zmírněny omezující limity pro finanční ohodnocení některých skupin státních zaměstnanců, kdy od 1. ledna 2017 je možné vybraným zaměstnancům ve slu-

Tabulka č. 2 » Vývoj ukazatele nominální hrubé měsíční mzdy v ČR v letech 2013–2016 (v Kč)

	2013	2014	2015	2016
Průměrná měsíční mzda za celou ekonomiku	25 035	25 768	26 467	27 297 ¹⁾
Platový tarif pro státního zaměstnance pro platovou třídu 14, platový stupeň 5 ²⁾ (k 1. 11.)	25 640	25 640	26 410	30 290

¹⁾ za Q2

²⁾ pro rok 2013 dle Přílohy 3 Nařízení vlády č. 564/2006 Sb. a pro léta 2014 až 2016 dle Přílohy 1 Nařízení vlády č. 304/2014 Sb.
Pramen: ČSÚ (2016); Nařízení vlády č. 304/2014 Sb.; Nařízení vlády č. 564/2006 Sb.; vlastní úprava

⁴ Nařízením vlády č. 564/2006 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě.

⁵ Poslední navýšení platových tarifů ve výši 4% k 1. listopadu 2016, platné pro zaměstnance státní správy ve služebním poměru, bylo schváleno nařízením vlády č. 327/2016 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 304/2014 Sb. Tímto bylo navázáno na nařízení vlády č. 216/2016 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 564/2006 Sb., kterým byly ke stejnému datu a ve stejné výši navýšeny platy zaměstnanců veřejných služeb a správy podléhajících zákoníku práce výjma lékařů a dalších zaměstnanců ve zdravotnictví, kterým byly na základě stejného usnesení navýšeny platové tarify o 10% k 1. lednu 2017.

žebním poměru, pokud jejich služební místo spadá minimálně do 12. a vyšší platové třídy a je označeno jako klíčové, určit platový tarif až ve výši dvojnásobku platového tarifu nejvyššího platového stupně v platové třídě odpovídající danému místu. Musí se však jednat o plnění nejsložitější, nejodpovědnější a nejnamáhavější činnosti, která je pro řádný výkon služebního úřadu nepostradatelná a vyžaduje nejvyšší míru znalostí, dovedností a zkušeností v oboru lékařské posudkové služby, legislativy a právní činnosti nebo informační a komunikační technologie. Za tyto klíčová místa přitom správní úřad může stanovit maximálně 5 % systemizovaných míst. Dále, pro snížení významu prvku seniority ve prospěch odbornosti a reálné kvality služby, novela umožnila zvýšit imaginárně počet let započitatelné praxe o 5 let u zaměstnanců, jejichž služební roční hodnocení dosáhlo dvakrát po sobě minimální hodnoty 6,1 bodu.

Druhou oblastí, v rámci které se stát snaží o zvýšení své konkurenceschopnosti na poli získávání kvalitní pracovní síly, je sociální politika uplatňovaná vůči státním zaměstnancům, resp. konkrétní nabídka zdravotních, sociálních, kulturních a jiných podmínek zlepšujících výkon služby. Tato „vnitropodniková“ sociální politika je výrazným způsobem ovlivněna kolektivním vyjednáváním mezi státem, zaměstnavatelem (zde opět státem) a odbory hájícími zájmy zaměstnanců účastícím v uzavření Kolektivní dohody či Kolektivní smlouvy. Význam tohoto nástroje, který roste i s ohledem na skutečnost, že jeho prostřednictvím lze dosahovat vytyčeného cíle bez nutné dodatečné alokace finančních zdrojů (např. v případě poskytovaného dodatečného volna nad rámec standardní doby dovolené či jiných nefinančních benefitů), je mimo jiné potvrzen přijetím Kolektivní dohody vyššího stupně. Tento dokument vyjadřuje nalezení shody mezi odborovými svazy a Vládou ČR, přičemž k jeho podepsání došlo poprvé v historii Čes-

ké republiky. Účinnosti předmětná dohoda nabyla 1. ledna 2016 a na jejím základě byly v úřadech státní správy např. navýšeny dny placeného zdravotního volna na pět dní v kalendářním roce či stanoveny v exaktní, pevné výši v rozmezí 5–20 tis. Kč odměny k životním a pracovním výročím. Kolektivní dohody a Kolektivní smlouvy jednotlivých institucí se v některých aspektech vzájemně liší, nicméně jejich znění musí být v souladu se zákonem o státní službě a právě zmiňovanou Kolektivní dohodou vyššího stupně.

3. Konkrétní dopady zákona o státní službě na příkladu vybrané kapitoly státního rozpočtu

Pro analýzu a demonstraci konkrétních dopadů byla zvolena rozpočtová kapitola 312 Ministerstvo financí ČR. V rámci první dílčí podkapitoly je charakterizována z pohledu základních údajů a specifik jednotlivých složek celá kapitola, přičemž dále v textu je také s ohledem na dostupnost potřebných dat zúžena analýza, pokud není uvedeno jinak, na ústřední orgán státní správy, tj. samotný úřad MF ČR.

3.1 Zaměstnanost a objem mzdových prostředků

Stejně jako v předchozí části je na úvod sumarizován vývoj vybraných ukazatelů týkajících se objemu mzdových prostředků. Tentokrát jsou doplněny informace o přepočteném průměrném počtu zaměstnanců a průměrném platu a společně s údaji za všechny organizační složky státu je uvedeno i rozlišení na jejich jednotlivé úrovně.

Je zřejmé, že ze skupin OSS uváděných v tabulce 3⁶ se vyznačují největším objemem prostředků na platy organizační složky státu představujících státní správu, tj. Generální finanční ředitelství

⁶ I v rámci této dílčí analýzy je odhlédnuto od státních příspěvkových organizací, kdy kapitola 312 nejen že nemá žádné podřízené organizace tohoto typu podléhající režimu zákona o státní službě, ale nemá vůbec žádné SPO. Dále nejsou zahrnuty složky obrany, bezpečnosti, celní a právní ochrany, které jsou opět v případě MF ČR mimo působnost zákon a z pohledu zaměření článku jsou tedy bezpředmětné.

Tabulka č. 3 » Vývoj zaměstnanosti a čerpání mzdových prostředků Ministerstva financí ČR v letech 2011–2017

	Skutečnost (SZÚ)					Schválený SR	Návrh SR
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Organizační složky státu celkem							
Platy zaměstnanců a OPPP (v mil. Kč)	7 627,2	7 721,0	7 984,0	8 242,1	8 880,9	9 932,2	11 017,6
Z toho: Prostředky na platy (v mil. Kč)	:	:	7 942,1	8 187,9	8 840,3	9 867,0	10 950,9
Průměrný počet zaměstnanců	23 155	23 054	23 347	23 478	23 744	25 516	26 120
Průměrný plat (v Kč)	27 273	27 787	28 348	29 062	31 026	32 225	34 938
A. Státní správa, z toho:							
A.1 Ústřední orgán státní správy							
Prostředky na platy (v mil. Kč)	544,9	562,8	639,6	687,3	744,7	873,5	955,3
Průměrný počet zaměstnanců	1 104	1 121	1 295	1 363	1 461	1 633	1 682
Průměrný plat (v Kč)	40 242	40 954	41 157	42 018	42 476	:	:
A.2 OSS — státní správa celkem (GŘŘ + FÚ)							
Prostředky na platy (v mil. Kč)	4 354,5	4 491,6	4 624,3	4 791,1	5 262,7	5 947,8	6 613,2
Průměrný počet zaměstnanců	14 677	14 710	14 919	15 015	15 252	16 120	16 300
Průměrný plat (v Kč)	24 601	25 404	25 830	26 591	28 754	:	:
B. Ostatní organizační složky státu							
Prostředky na platy (v mil. Kč)	604,0	610,4	611,3	623,6	625,4	698,0	740,5
Průměrný počet zaměstnanců	1 760	1 756	1 762	1 726	1 634	1 868	1 879
Průměrný plat (v Kč)	28 263	28 694	28 910	30 110	31 895	:	:

Pramen: MF ČR: Rozpočtové dokumenty (2011–2017); vlastní úprava

a jednotlivé Finanční úřady. To je zcela jednoznačně způsobeno nejvyšším počtem zaměstnanců, což eliminuje i vliv naopak nejnižší průměrné mzdy. Zcela opačný trend, nejvyšší mzdy za současného nejnižšího počtu zaměstnanců, evidujeme u ústředního orgánu. Na platy u kategorie ostatních OSS (Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových a Kancelář finančního arbitra) je alokováno nejméně finančních prostředků, přičemž počtem zaměstnanců i jejich průměrným platem se pohybují mezi hodnotami obou složek státní správy (v případě platů jsou blíže OSS a počtem zaměstnanců naopak jen mírně přesahují pracovní sílu ústředního orgánu). Rozdílnost platů je logicky primárně odvislá od požadovaného stup-

ně vzdělání. V indexovém vyjádření dosahovalo čerpání mzdových prostředků nejvyšších růstů u ústředního orgánu, a to zejména vlivem nárůstu zaměstnanců mezi léty 2011 a 2017 o více než 50 %. Nejvyšší meziroční růst počtu zaměstnanců byl přitom v letech 2013, 2015 a 2016 (15,5 %, 7,2 % a 11,8 %).

Od roku 2015 se obecně zvýšilo meziroční tempo růstu prostředků na platy (vyjma mírného poklesu růstu u OOSS v roce 2015) s vrcholem v roce 2016, kdy agregátní výdaje kapitoly MF ČR na platy vzrostly meziročně o téměř 12 %. Z důvodu absence dat za poslední dva roky sledované řady k průměrné mzdě v rámci jednotlivých OSS a aktuální nemožnosti data dále rozlišit dle vazby na služeb-



ní místo v režimu ZSS je nicméně složité činit v této chvíli jakékoliv závěry o vlivu přijetí nové legislativy na zachování či změnu trendu čerpání prostředků na platy ve státní správě. Je otázkou, zda dříve evidovaný poměrný vývoj počtu zaměstnanců a jejich platů bude zachován, a zda nebude postupem času měněna struktura pracovní síly ve smyslu upřednostňování plateb za ostatní platby za provedenou práci (dále také „OPPP“) a dalších platů vyplácených na základě jiného právního předpisu než ZSS. Motivem pro tuto tendenci by mohl být na základě ZSS poměrně exaktně legislativně vymezený systém finančního ohodnocení, který zejména u osob s vysokým osobním příplatkem znamenal zhoršení platových podmínek. Výše uvedené jiné než služební formy pracovního úvazku, ač jsou ve stávajících rozpočtech využívány spíše marginálně, tak mohou získávat na atraktivitě, jelikož z mnoha pohledů nejsou v takové míře limitující.

Dle studia zákonů o státním rozpočtu a jeho návrhu na rok 2017 je však i v roce 2017 plánováno (minimálně u analyzované kapitoly 312) zachování stejného, 85% podílu objemu platů státních úředníků v porovnání s 15% objemem platů zaměstnanců v pracovním poměru (bez platů odvozených od platů ústavních činitelů) jako v roce 2016, kdy byl již téměř dokonán proces převodu státních úředníků do režimu služebnosti. Při argumentaci ohledně předpokladu autorky o zachování tohoto trendu i v budoucnu lze odkázat na dříve komentovanou poslední novelizaci nařízení vlády č. 304/2014 Sb., která opět správním úřadům od roku 2017 více uvolní ruce v jejich platové politice. Změny ale následně mohou provázet poměr celkového počtu systemizovaných míst, jejich neobsazeného podílu a vývoj průměrného, resp. mediánového platu (problematika nadprůměrného ohodnocení vybraných jedinců na úkor běžných státních úředníků v kontextu limitovaného objemu mezd).

Co se týče výrazného personálního posílení kapitoly kulminujícího v letech 2015 a 2016 (ve vyjá-

dření meziročního tempa růstu), lze usuzovat, že do velké míry se jedná o nutné rozšíření personálních a jiných souvisejících odborů v důsledku nárůstu administrativních nákladů vyplývajících z přípravy a samotné aplikace zákona o státní službě. Příslušnými daty k vývoji počtu pracovních míst v jednotlivých úsecích na úřadě k potvrzení této teze však autorka bohužel nedisponuje.

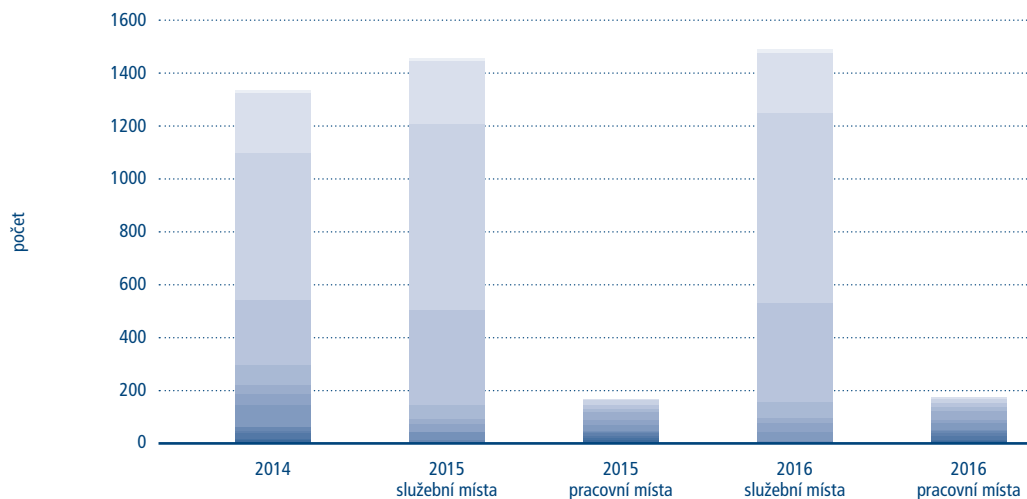
3.2 Struktura zaměstnanců, výběrová řízení a personální změny

Známé jsou nicméně údaje k vývoji počtu zaměstnanců na ústředním orgánu státní správy v rozlišení jednotlivých platových tříd, a to za rok 2014 v celkové hodnotě a od systemizace proběhlé 1. července 2015 také samostatně za služební místa a za ostatní pracovní místa. Graf 1 demonstruje vývoj těchto ukazatelů s tím, že data za léta 2014 a 2016 jsou uváděna k 1. lednu příslušného roku a údaje za rok 2015 jsou datovány k již zmíněnému 1. červenci.

V kontextu přijetí zákona o státní službě je zřejmý trend zvyšování kvalifikovanosti státní správy ve smyslu relativního (i absolutního) nárůstu míst vyšších platových tříd. Zatímco v roce 2014 byl podíl zaměstnanců zařazených ve 13. až 16. platové třídě 77,6%, od vstoupení nové právní úpravy v platnost se podíl této skupiny zaměstnanců zvýšil v roce 2015 na 90,2% v případě úředníků ve státní službě, resp. na 83,1% při zohlednění struktury ostatních pracovních míst.⁷ V této souvislosti je vhodné upozornit na skutečnost, že požadované stupně vzdělání byly dle ZSS v případě platových tříd 6–9 a 12 v porovnání se zákoníkem práce navýšeny, což by naznačovalo spíše protichůdné tendence. Z daného tak lze usuzovat vědomá snaha systemizovat dosavadní místa v rámci možností v co nejvyšší platové třídě. Důvody jsou logicky zajištění co nejlepšího ohodnocení budoucím státním zaměstnancům v podmínkách neexistující možnosti sjednání smluvního platu ani platu v roz-

⁷ K 1. 1. 2016 byl tento podíl obdobný, 89,8%, resp. 82,7%.

Graf č. 1 » Vývoj počtu zaměstnanců na ústředním orgánu Ministerstva financí ČR v letech 2014–2016 v rozlišení služebních a pracovních míst a jednotlivých platových tříd



platová třída 16	6	8	0	8	0
platová třída 15	228	237	2	232	2
platová třída 14	557	705	14	715	14
platová třída 13	243	361	12	379	12
platová třída 12	81	53	16	59	16
platová třída 11	39	20	29	20	29
platová třída 10	35	28	17	29	17
platová třída 9	81	34	20	36	25
platová třída 8	9	3	6	3	5
platová třída 7	9	0	6	0	6
platová třída 6	15	4	10	4	10
platová třída 5	16	0	13	0	13
platová třída 4	3	–	3	–	3
platová třída 3	11	–	10	–	10

Pramen: MF ČR: Údaje o funkčních místech na MF 2014–2016; vlastní úprava



mezi a současně využití poslední šance pro převedení zaměstnance v dřívějším pracovním poměru na systemizované služební místo bez nutného splnění požadovaného stupně vzdělání vázaného na příslušný druh místa.

Struktura zaměstnanců z pohledu platových tříd a související úrovně vzdělanosti⁸ do značné míry vysvětlují již v dřívějších částech textu popisovaný jev nadprůměrného platu v celé státní správě a v rámci jejího ústředního orgánu zvláště. V letech 2015 a 2016 bylo na Ministerstvu financí téměř 88 % míst evidovaných v platových třídách 12–16, pro které je dle zákona povinné minimálně vysokoškolské magisterské vzdělání. Z tohoto důvodu (mimo již zmíněný vliv zákonného zvýšení platových tarifů) převyšil průměrný plat na tomto úřadě v roce 2015 průměrnou mzdu v ekonomice, zahrnující všechny vyplácené platy a mzdy a nedosahující tedy takového podílu vysokoškolsky vzdělané pracovní síly, o cca 16 tis. Kč a v roce 2016 o cca 15,2 tis. Kč.⁹

Na problematiku odbornosti a vysoké vzdělanosti pracovní síly plynule navazuje problematika výběrových řízení a personálních změn. Určité obecné závěry byly učiněny již v předešlé kapitole zabývající se nárůstem transakčních nákladů způsobujících rigiditu trhu a problémy v personální politice. Dané nebylo možné doložit adekvátními daty na agregátní úrovni za celý sektor spadající pod zákon o státní službě, nicméně na příkladu ústředního orgánu Ministerstva financí ČR některá z uváděných tvrzení verifikovat lze.

Na základě přímé komunikace s věcně příslušným odborem na MF ČR bylo zjištěno, že od 1. ledna 2014 do 30. června 2015 bylo vyhlášeno 571 výběrových řízení, tedy cca 25 výběrových řízení za měsíc. Od 1. července 2015 do 4. listopadu 2016 bylo vyhlášeno 443 výběrových řízení dle ZSS a 45 výběrových řízení dle režimu zákoníku práce. Od reálné aplikace ZSS se tak průměrný měsíční

ukazatel navýšil o cca 5 výběrových řízení. Je však nutné si uvědomit, že součástí soutěží za nové právní úpravy bylo také přesoutěžení pozic představených zaměstnanců, kterých v daném období bylo realizováno 121 z celkových 195. Z tohoto důvodu lze usuzovat spíše nižší než optimální míru vypisování soutěží od vstoupení nové právní normy v účinnost.

Co se týče úspěšnosti výběrových řízení, z celkového počtu 443 řízení na služební místa bylo 200 úspěšných, 79 neúspěšných, kdy se řízení opakuje, a 164 je stále v řešení. Z celkového počtu 45 řízení v režimu zákoníku práce bylo 20 úspěšných, 16 neúspěšných a 9 je stále bez výsledku. Úspěšnost u výběrových řízení v období předcházejícímu ZSS se bohužel nepodařilo zjistit, ve světle čehož nám krystalizuje jeden z pozitivních efektů nové právní úpravy – v jejím důsledku je k dispozici podrobnější evidence výběrových řízení umožňující získání většího přehledu o praktické personální politice úřadu včetně možnosti její analýzy a lepšího řízení.

Údaje o počtu volných míst na ústředním orgánu však teze o obecném omezení vypisování výběrových řízení, jejich nižší úspěšnosti a častému opakovanému vypisování výběrových řízení na totožné pozice, které se nedaří obsadit, podporují. K 4. listopadu 2016 se počet neobsazených míst zvýšil oproti stavu 1. ledna 2014 o více než 333 %, což je nutné (i po zohlednění nárůstu samotného evidovaného počtu pracovních míst) považovat za významnou a negativní změnu trendu.

K potvrzení či vyvrácení závěru o zvýšené náročnosti obsazování kvalifikovanějších pozic, akcelerující vlivem zákona o státní službě, by bylo vhodné analyzovat data k výběrovým řízením nejen z pohledu počtu a jejich výsledku, ale také z hlediska jejich závislosti na kvalifikačních požadavcích, druhu oboru apod. V tomto rozlišení však příslušná data nebyla získána.

⁸ S omezeními identifikovanými výše, vyplývajícími z výjimek z požadovaných stupňů vzdělání pro převáděné stávající zaměstnance.

⁹ Průměrný plat na ústředním orgánu Ministerstva financí v roce 2016 je 44 596 Kč (MF ČR: KD a KS 2016).

Tabulka č. 4 » Personální změny ve vedoucích pozicích na ústředním orgánu Ministerstva financí ČR od roku 2013 do současnosti

Počet zaměstnanců	1–12/2013		1–12/2014		1–6/2015		7/2015–1/10/2016	
	celkem	měsíční Ø	celkem	měsíční Ø	celkem	měsíční Ø	celkem	měsíční Ø
Jmenování apod.	59	4,917	136	11,333	70	11,667	22	1,467
Odvolení apod.	35	2,917	137	11,417	46	7,667	22	1,467

Pramen: MF ČR: Informační oběžníky o personálních změnách (2013–2016); vlastní výpočty a úprava

Poslední zde zmíněnou zajímavou otázkou spojenou s novým systémem výběrových řízení je jejich ekonomická efektivnost, kdy porovnáváme na straně jedné náklady na jejich přípravu a realizaci a na straně druhé výnosy spočívající zejména v úspěšnosti obsazení místa kvalifikovaným a celkově kvalitním zaměstnancem. V případě zákonem povinného přesoutěžení vedoucích pozic pak do hodnocení efektivnosti vstupuje posouzení míry obhájených pozic, které ve svém důsledku znamenají převážení nákladových položek nad výnosy, resp. výnos se ukáže jako nulový, neboť je potvrzena vysoká kvalita stávajícího úředníka.¹⁰ Konkrétními výsledky přesoutěžených pozic autorka momentálně nedisponuje, nízkou fluktuací míst však věrohodně ilustruje tabulka 4, jež znázorňuje personální změny ve vedoucích pozicích.

Pro zjednodušení byly jednotlivé kategorie sloučeny pouze do dvou skupin, kdy jmenovanými apod. jsou myšleni jmenovaní představení a zaměstnanci pověřeni řízením. Druhá skupina zahrnuje všechny případy ukončení výkonu funkce představeného, tedy vedle odvolání například případy uplynutí jmenování, ukončení poměru nebo vzdání se funkce zaměstnancem. Pro zajištění porovnatelnosti jsou uvedeny průměrné měsíční hodnoty za sledovaná období. Z dat je zřejmé, že

neporovnatelně vyšší míra fluktuace na vedoucích pozicích probíhala v období bezprostředně předcházející přijetí a vstoupení zákona o státní službě v platnost a plnou účinnost. Dané naznačuje ve smyslu výše uvedené definice nízkou míru efektivnosti procesu přesoutěžení vedoucích pozic.¹¹

3.3 Změny v kolektivní úpravě práv

Jak již bylo řečeno, přijetí zákona o státní službě zapříčinilo též změny v sociální politice vůči státním zaměstnancům, jejichž účelem bylo opětovně zvýšit atraktivitu státní služby negativně ovlivněnou novou právní úpravou. Hlavním finančním zdrojem peněžitých benefitů a služeb poskytovaných v rámci „podnikové“ sociální politiky je v případě veřejné správy, resp. subjektů vymezených vyhláškou MF ČR¹² fond kulturních a sociálních potřeb (dále také „FKSP“). Ten je tvořen za přesně definovaných podmínek z objemu mzdových prostředků, přičemž oproti sociálnímu fondu (paralelnímu institutu pro krytí sociálních potřeb podniku v soukromé sféře) je danou veřejnoprávní normou exaktně určena nejen jeho výše, ale i jmenovitě možnosti jeho čerpání. Vývoj rozpočtovaného objemu položky FKSP v letech 2011 až 2017 na příkladu kapitoly MF ČR znázorňuje tabulka 5.

¹⁰ Odhlédneme-li od možnosti, že pozice byla obhájena neoprávněně, resp. že nový systém nebyl zcela dobře nastaven, kdy např. vlivem ex ante stanovených výběrových komisí došlo ke střetu zájmů a neobjektivitě. Nicméně i tato situace automaticky činí výběrová řízení dle ZSS neefektivními.

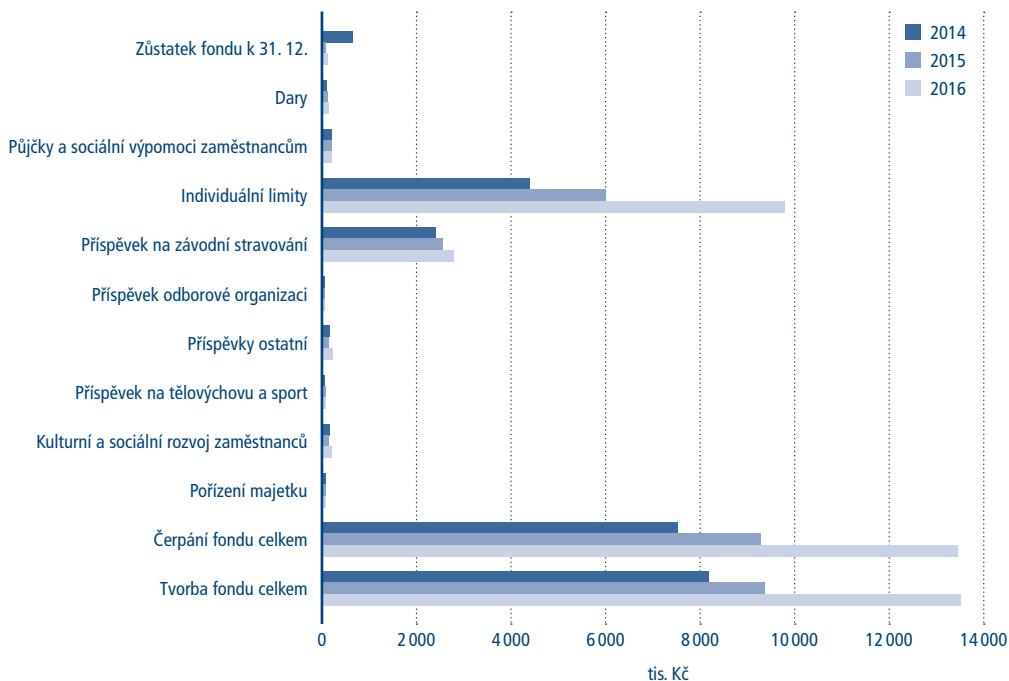
¹¹ V této souvislosti lze nad rámec tohoto článku a v něm obsaženého výzkumu nastinit myšlenku, že ZSS možná z určitého hlediska v tomto směru „efektivní“ byl. Pokud jde o cíl restrukturalizace a profesionalizace státní správy, měřený výlučně mírou personálních změn, byl záměr ZSS naplněn dokonce před jeho praktickou aplikací. Pokud se však jedná o měření těchto cílů prostřednictvím jiných parametrů, je hodnocení jejich naplnění samozřejmě komplikovanější.

¹² Vyhláška č. 114/2002 Sb., o fondu kulturních a sociálních potřeb, ve znění pozdějších předpisů.

Tabulka č. 5 » Převod fondu kulturních a sociálních potřeb Ministerstva financí ČR v letech 2011–2017

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
FKSP (v tis. Kč)	74 684	74 768	77 640	81 412	87 737	148 005	219 018
r/r (v %)	:	0,11	3,84	4,86	7,77	68,69	47,98

Pramen: MF ČR: Zákony o státním rozpočtu (2011–2017); vlastní výpočty a úprava

Graf č. 2 » Rozpočet FKSP ústředního orgánu Ministerstva financí ČR v letech 2014–2016 (v tis. Kč)

Pramen: MF ČR: KS 2015; KD a KS 2016; vlastní úprava a zpracování

V posledních dvou letech časové řady vidíme radikální nárůst finančních zdrojů způsobený změnou příslušné vyhlášky, mající za následek 50% navýšení přidělu do FKSP (počítáno ze souhrnné výše platů zaměstnanců a OPPP) v roce 2016 a další 50% navýšení od roku 2017. Z podílu 1% z hrubých mezd se tak rozpočet FKSP navrátil ke své hodnotě 2% platné před rokem 2011. Opět, jako v případě platových tarifů, tak lze dojít k závěru, že výrazná změna trendu v roce 2016 je vý-

sledkem kombinace opuštění režimu nastaveného v (po)krizovém období a vůle zlepšit sociální podmínky státních zaměstnanců jako kompenzace negativních dopadů ZSS.

Využití FKSP a definování dalších, nefinančních nástrojů sociální politiky podrobněji upravují Kolektivní dohody a Kolektivní smlouvy (podnikové kolektivní smlouvy) vycházející z Kolektivní dohody vyššího stupně. Kolektivní dohoda i smlouva jsou de facto stejné dokumenty, pouze z důvodu

přijetí zákona o státní službě vznikla potřeba rozlišit úpravy kolektivních práv státních zaměstnanců dle ZSS a ostatních osob zaměstnaných v klasickém pracovněprávním vztahu dle zákoníku práce. Od roku 2015 se tedy v případě správních úřadů vymezených zákonem o státní službě uzavírají vedle Kolektivních smluv upravujících práva druhé z uváděných skupin zaměstnanců, a využívaných i dále v podnicích nespádajících pod režim ZSS, primárně Kolektivní dohody. Následující text analyzující vývoj a současné nastavení kolektivní úpravy práv státních zaměstnanců vychází opět z ilustrativního využití příslušných materiálů vybrané organizační složky státu, konkrétně Kolektivních smluv za léta 2014 a 2015 a Kolektivní dohody a Kolektivní smlouvy za rok 2016 (vše ve znění přijatých dodatků) za ústřední orgán státní správy MF ČR.

V předchozích kapitolách již byla zmíněna některá nová ustanovení kolektivní úpravy práv státních zaměstnanců. Diskutovány byly navýšení tarifních složek platů, stanovení pevné částky odměn k pracovním a životním výročím či umožnění čerpání pěti placených dnů v kalendářním roce na zdravotní volno (tzv. indispoziční volno nebo sick days).¹³ Mezi další významné změny ve smyslu zkvalitnění životních a pracovních podmínek státních zaměstnanců patří například čerpání služebního volna ve výši šesti dnů k individuálním studijním účelům a ve výši jednoho dne na zařízení osobních záležitostí. Tyto nástroje sociální politiky přitom doposud nebyly využívány vůbec. Dalším významným a nově nabízeným benefitem je možnost využití služeb firemní školky, tzv. Dětské skupiny Korunka, jež byla zřízena přímo v prostorách Ministerstva financí.

Co se týče struktury navýšeného rozpočtu FKSP, ta je demonstrována grafem 2. Z dat vyplývá, že růst tvorby fondu v posledních dvou letech se promítá v největší míře do růstu položky individuálních limitů, která je současně objemově největší

položkou daného rozpočtu. Prakticky se tento progres projevil ve zvýšení osobního finančního limitu pro zaměstnance z FKSP v roce 2016 na 6 tis. Kč (z 3,5 tis. Kč v roce 2014 a 4 tis. Kč v roce 2015). Upřednostnění tohoto výdaje je přitom z pohledu cílů státu jakožto zaměstnavatele logické a vhodně zvolené, jelikož se jedná o vysoce účinné opatření pro zvýšení spokojenosti zaměstnanců v oblasti „podnikové“ sociální politiky úřadu. Důvodem je skutečnost, že tento druh příspěvku z FKSP je na základě žádosti poskytován každému zaměstnanci a není příliš účelově vázán – lze jej využít jako příspěvek na penzijní připojištění či doplňkové penzijní spoření nebo jako příspěvek na rekreaci, dětskou rekreaci, rehabilitaci, kulturní či sportovní aktivity. Druhou nejvýznamnější položkou je příspěvek na závodní stravování.

4. Závěr

Z analýzy zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě a jeho dopadů vyplynulo, že deklarované základní cíle nové právní úpravy byly naplněny velmi omezeně. V určitých ohledech došlo k navýšení míry stability, profesionalizace i transparentnosti státní správy, nicméně řada vyvolaných negativních průvodních jevů převážila kladné aspekty analyzované legislativní změny a je důvodem jejího souhrnného negativního hodnocení.

Bylo identifikováno významné navýšení transakčních nákladů, ovlivňujících zejména předmětný dílčí trh práce, a to na straně nabídky i poptávky. Nový, detailní a v mnoha ohledech limitující a diskriminující legislativní rámec upravující oblast výběrových řízení a služebního poměru včetně pravidel pro odměňování státních zaměstnanců způsobil pokles nabídky práce jako výrobního faktoru ve správních úřadech a učinil státní sektor rigidnějším, méně pružným a méně schopným zaměstnat kvalifikovanou a odbornou pracovní sílu. V porovnání se soukromým sektorem ztratil na své

¹³ V letech 2014 a 2015 se přitom jednalo pouze o čtyři dny a v roce 2014 bylo navíc čerpání omezeno na dva dny v prvním a dva dny ve druhém pololetí.

konkurenceschopnosti. Klasické jedno kolo výběrového řízení trvá 3 měsíce, bez vázanosti ve služebním poměru na dobu neurčitou v době ucházení se o pozici představeného není možné se tohoto řízení ucházet (i když je splněna podmínka adekvátní odbornosti a praxe ve vedoucí funkci), zkušební doba je prodloužena na šest měsíců a příklady faktorů snižujících nabídku práce lze uzavřít podhodnoceným platovým výměrem, neodpovídající kvalitám a zkušenostem nového zaměstnance minimálně do okamžiku splnění úřednické zkoušky a provedení služebního hodnocení.

V kombinaci se zvýšením transakčních nákladů též na straně poptávky po pracovní síle byla výsledným efektem zákona o státní službě enormní snaha o obsazení co největšího počtu pracovních míst ještě před vstoupením zákona v plnou účinnost a zařazení jednotlivých míst do co nejvyšší platové třídy, zabezpečující převedenému stávajícímu zaměstnanci vyšší platový tarif a poslední možnost výjimky z požadovaného stupně vzdělání. Podíl zaměstnanců ústředního orgánu Ministerstva financí ČR (ilustrativně zvolené rozpočtové kapitoly) zařazených ve 13. až 16. platové třídě byl v roce 2015 90,2 % v případě úředníků ve státní službě, resp. 83,1 % při zohlednění struktury ostatních pracovních míst, což je znatelné navýšení oproti 77,6 % v roce 2014. Zajištění plného a „ideálního“ stavu bylo evidováno i v případě vedoucích pozic, kdy průměrný měsíční počet jmenovaných osob či osob pověřených řízením byl v roce 2014 a v první polovině roku 2015 více než dvakrát vyšší než v roce 2013 a oproti období od července 2015 do 1. října 2016 dokonce téměř osminásobný.

Nižší než optimální počet vypisovaných výběrových řízení v novém režimu i nízká míra jejich úspěšnosti byly doloženy komparací absolutních čísel obou období, v rámci které bylo zohledněno povinné přesoutěžení funkcí představených, jež se současně prokázalo jako neefektivní v kontextu fakticky nulových personálních změn. Daný závěr potvrdil i vývoj počtu neobsazených míst, kterých bylo k 4. listopadu 2016 oproti stavu 1. ledna 2014 více o cca 333 %.

Z rozsáhlé analýzy vyvolaných změn v platové i sociální oblasti dále vyplynulo, že stát (jakožto zaměstnavatel, nositel národní sociální politiky a ostatně i tvůrce diskutovaného legislativního rámce) reagoval na negativní dopady zákona o státní službě řadou opatření. Platové tarify státních úředníků byly od listopadu 2014 v několika fázích navyšovány, současně došlo prostřednictvím poslední novely nařízení vlády č. 304/2014 Sb. ke zmírnění prvotní eliminace smluvních platů a platů v rozmezí mající za následek určité opětovné umožnění vyššího ohodnocení některých státních zaměstnanců od roku 2017. Byly také navýšeny limity fondu kulturních a sociálních potřeb, v porovnání s rokem 2015 o 50 % na 1,5 % z objemu hrubých mezd v roce 2016 a v roce 2017 o dalších 50 %. Dalšími benefity je zvýšení počtu dnů pro čerpání indispozičního volna a zavedení možnosti služebního volna na studijní účely či osobní záležitosti. Z prostředků FKSP byla absolutně i relativně nejvíce posílena položka osobních limitů, což deklaruje zaměření se na takové nástroje „vnitropodnikové“ sociální politiky státu, jež jsou zaměstnanci vnímány společně s platy nejcitlivěji.

Prostor pro rozšíření výzkumu spočívá zejména ve sběru dat budoucích rozpočtových období a získání relevantních údajů v detailněji struktuře. Na základě těchto dodatečných údajů by mohla být například posouzena míra úspěšnosti státu ve snižování negativních dopadů zákona o státní službě, mající za primární cíl opětovné zatraktivnění státní správy pro potenciální uchazeče o zaměstnání a zajištění dostatečného počtu kvalitních a kvalifikovaných zaměstnanců vykonávajících státní službu. K prokázání vlivu nového právního rámce na náročnost obsazování kvalifikovanějších pozic by dále bylo vhodné analyzovat data k výběrovým řízením nejen na základě jejich počtu a výsledku, ale také z pohledu jejich závislosti na kvalifikačních požadavcích či druhu oboru. Zajímavou oblastí dalšího vědeckého bádání může být také kvantitativní odhad celkových souvisejících transakčních nákladů.

LITERATURA A PRAMENY

1. ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD (2016): *Zaměstnanci a průměrné hrubé měsíční mzdy podle sfér hospodářství*. Veřejná databáze ČSÚ. [online] [cit. 2016-11-11]. Dostupné z: https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/cs/index.jspx?_afz=statistiky&katalog=30852
2. *Kolektivní dohoda vyššího stupně ze dne 21. prosince 2015*
3. MINISTERSTVO FINANCÍ ČR: *Informační oběžníky o personálních změnách* (č. 1/2013-10/2016)
4. MINISTERSTVO FINANCÍ ČR: *Kolektivní smlouvy za léta 2014 a 2015, ve znění dodatků*
5. MINISTERSTVO FINANCÍ ČR: *Kolektivní dohoda a kolektivní smlouva za rok 2016, ve znění dodatku č. 1*
6. MINISTERSTVO FINANCÍ ČR: *Zákony o státním rozpočtu ČR za léta 2011-2017*
7. MINISTERSTVO FINANCÍ ČR: *Státní závěrečné účty ČR za léta 2011-2015*
8. MINISTERSTVO FINANCÍ ČR: *Údaje o funkčních místech na MF 2014-2016*. Interní dokument MF, získáno přímou komunikací s MF (odbor 30 Personální)
9. MINISTERSTVO FINANCÍ ČR: *Údaje o počtu a výsledku výběrových řízení na MF 2014-2016*. Interní dokument MF, získáno přímou komunikací s MF (odbor 30 Personální)
10. *Nařízení vlády č. 564/2006 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, ve znění pozdějších předpisů*
11. *Nařízení vlády č. 304/2014 Sb., o platových poměrech státních zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů*
12. *Vyhláška MF ČR č. 114/2002 Sb., o fondu kulturních a sociálních potřeb, ve znění pozdějších předpisů*
13. *Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů*

KLÍČOVÁ SLOVA

zákon o státní službě, státní sektor, transakční náklady, trh práce, kolektivní smlouva, sociální politika

Analysis of Act No. 234/2014 Coll., on Civil Service and its consequences**ABSTRACT**

Act No. 234/2014 Coll. represents a significant, long-announced and expected change in the legal framework for employment of civil servants carrying out civil service in administrative offices. This paper analyzes the intended and unintended effects of the civil service law, in particular changes in the labour market and the impact on the competitiveness of the state administration in comparison with the private sector. After the introductory definition of the legislative norm, the article compares the situation in public administration before and after the incriminated 2015, when the Civil Service Act entered into force. At first, based on aggregate data the general effects of the new legislation are discussed. Subsequently, the detailed data available for the budget of the Ministry of Finance are used. The paper concludes that the Act on Civil Service raised a number of negative consequences that the state seeks to relieve by changing its salary and social policy. The success of these efforts, however, is questionable.

KEYWORDS

Act on Civil Service, state sector, transaction costs, labour market, collective agreement, social policy

JEL CLASSIFICATION

J45, J52, M59

Digitalizace a nové výzvy pro právo

► JUDr. Jitka Mráčková, CSc. » Provozně ekonomická fakulta České zemědělské univerzity v Praze

* 1. Úvod

S ničím nejsou v poslední době tolik spojovány dalekosáhlé změny v ekonomice a společnosti jako s prudkým rozvojem a stále větším využíváním informačních a komunikačních technologií (dále jen IKT). Stále více se hovoří o digitalizaci ekonomiky, nástupu nové průmyslové revoluce spojené zejména s internetem věcí a sběrem, ukládáním a zpracováním obrovských souborů dat (Big Data & Clouds) i o digitalizaci stylu života založené na sociálních sítích. Přitom se ukazuje, že přínosy stále širšího využívání IKT a jejich potenciál jsou na druhé straně provázeny i četnými riziky a hrozbami, zvláště jde o negativní průvodní jevy v podobě rostoucí a nedostatečně řešené počítačové kriminality. Tyto dynamické změny, pozitivní i některé negativní důsledky v ekonomice a společnosti spojené s rozmachem IKT staví před právo nové a nečekané problémy a nové výzvy. K nim patří i stupňující se nároky na ochranu dat a informací v moderních informačních systémech. Otázka bezpečnosti při používání IKT se v současné době dokonce stává nejvyšší prioritou. S rozvojem a rostoucím využíváním IKT vznikají nové vztahy a situace, které je nutno účinně normativně regulovat [1]. Průvodním jevem vysoké dynamiky průniku IKT do společnosti se tak stává i tzv. digitalizace legislativy projevující se v růstu právních úprav zaměřených na různé stránky užívání IKT ve spo-

českých vztazích. Projevem dopadů digitalizace do oblasti práva je pak vlastně i dostupnost právních předpisů v různých elektronických databázích prostřednictvím internetu.

2. Digitalizace společnosti a legislativa

V posledních letech narůstají právní úpravy, které reagují na stále větší užívání IKT v ekonomice a společnosti. Tyto úpravy jsou začleňovány do platných a účinných zákonů v již tradičních oblastech právní regulace, ale jsou přijímány i zcela nové zákonné úpravy v reakci na problematiku užívání IKT. V návaznosti na to jsou pak postupně přijímány nové právní předpisy exekutivy.

Na právní jednání osob prostřednictvím internetu a vůbec na komunikaci osob na základě využití IKT reaguje nový občanský zákoník (zákon č. 89/2012 Sb.), a to např. u formy právního jednání, při uzavírání smluv distančním způsobem, při uzavírání smluv v oblasti finančních služeb ad. V této občanskoprávní úpravě je již promítnuta ochrana spotřebitele při užívání IKT, které jsou také věnovány příslušné právní normy v zákoně č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů. Ochrana spotřebitele při užívání IKT (zejména při nákupech přes internet) se stává významnou součástí celé problematiky právní ochrany spotřebitele. Ochrana osobních údajů při jejich užívání na internetu a vůbec prostřednic-

tívím IKT je upravena společně s obecnou ochranou osobních údajů v zákoně č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů. Stejně tak archivace digitálních dokumentů je upravena společně s právní úpravou archivace analogových dokumentů v zákoně č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě, ve znění pozdějších předpisů. Trestné činy spojené s užíváním IKT jsou začleněny do právních úprav v trestním právu (trestní zákoník, trestní řád), přičemž je nutno mít na zřeteli zvláště v posledních letech prudce rostoucí počítačovou kriminalitu a její sofistikovanější formy. Existují další případy začleňování ustanovení upravujících užívání IKT do již platných a účinných právních předpisů.

Právní úpravy zaměřené speciálně na oblast IKT se zejména týkají:

- používání a doručování dokumentů v digitální podobě (např. zákon č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce; zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů);
- služeb poskytovaných elektronickými prostředky (např. zákon č. 480/2004 Sb., o některých službách informační společnosti, ve znění pozdějších předpisů);
- právního jednání prováděného prostřednictvím internetu (obecně tzv. elektronická kontraktace), zejména uzavírání smluv po internetu v souvislosti s elektronickou komunikací (např. zákon č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce);
- fungování sítí elektronických komunikací pro potřeby podnikání a výkon státní správy při elektronické komunikaci (zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů);
- kybernetické bezpečnosti státu v rámci kybernetického prostoru (zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů);
- elektronické komunikace mezi orgány státní

správy a soukromými subjekty a také mezi správními orgány navzájem, tedy tzv. e-Governmentu (např. zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce; zákon č. 298/2016 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce).

S rozvojem informační společnosti vzrůstá v EU pozornost k přístupnosti dat. V tomto směru posun v oblasti e-Governmentu představuje od 1. 1. 2017 také nabytí účinnosti novely zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, která do právního řádu České republiky zavádí legální definici otevřených dat. Otevřená data jsou definována jako informace zveřejňované způsobem umožňujícím dálkový přístup v otevřeném a strojově čitelném formátu, jejichž způsob ani účel následného využití není omezen a které jsou evidovány v národním katalogu otevřených dat (§ 3 odst. 11 uvedeného zákona). V podstatě jde o zajištění přístupu k informacím obsaženým v informačních systémech veřejné správy s odůvodněnými výjimkami. Podle ustanovení § 4b odst. 2 uvedeného zákona „*povinné subjekty zveřejňují informace obsažené v jimi vedených nebo spravovaných registrech, evidencích, seznamech nebo rejstřících, které jsou na základě zákona každému přístupné a které lze využít při podnikání nebo jiné výdělečné činnosti, ke studijním nebo vědeckým účelům, anebo při veřejné kontrole povinných subjektů, jako otevřená data*“. K 1. 1. 2017 zároveň nabytí účinnosti příslušný prováděcí předpis (nařízení vlády č. 425/2016 Sb.), který stanovil taxativní seznam informací povinně zveřejňovaných jako otevřená data. Nepoužitou možnou variantou řešení bylo neprovádět konkrétní taxativní výčet a namísto toho stanovit obecnou povinnost zveřejňovat jako otevřená data veškeré informace obsažené v informačních systémech veřejné správy s uvedením výčtu odůvodněných výjimek. Současně je třeba konstatovat, že ale chybí větší pozornost vě-



novaná věcné správnosti poskytovaných dat a odpovědnosti za případné škody tím způsobené [2] a také možnému zneužití těchto veřejně dostupných dat elektronickou cestou v současných podmínkách rostoucích kybernetických útoků.

K problematice nárůstu právních úprav užívání IKT lze přistupovat z formálně legislativních pozic, tedy např. jak je dodržován princip zachování jednotnosti právního řádu, aby ustanovení upravující užívání IKT byly v co nejširší míře součástí již platných a účinných zákonů a byla tak zajištěna větší přehlednost právního řádu. Tento princip již je zákonodárcem do značné míry dodržován. Tvorba jakési samostatné digitální legislativy by mohla vést k další fragmentaci právních úprav. Pozornost je nutno věnovat také systémovému přístupu k právní úpravě, aby nedocházelo k takovým právním úpravám jako např. v zákoně č. 480/2004 Sb., o některých službách informační společnosti, kdy zejména regulace omezující šíření obchodních sdělení prostřednictvím elektronických prostředků náleží věcně spíše do zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy. Tyto formálně legislativní otázky si jistě zaslouží být předmětem právních diskusí. Nicméně probíhající dynamický proces tzv. digitalizace ekonomiky a společnosti nastoluje zejména závažné otázky včasnosti a flexibility právních úprav. Před právem stojí nyní celá řada výzev, zvláště v souvislosti s rostoucími požadavky na bezpečnost (cybersecurity) a s tím spojenou ochranu osobních dat i podstatné změny spojené s rozšířením internetu věcí (IoT) v rámci tzv. nové průmyslové revoluce (Průmysl 4.0). Jedním z posledních významných příkladů snahy v oblasti práva dohánět dynamický rozvoj průniku a využití IKT ve společnosti se stává nová legislativa EU, zejména tzv. GDPR.

3. GDPR – nová práva a povinnosti v oblasti ochrany osobních údajů

Výrazem skutečnosti, jak se v posledních letech snaží právo vypořádat s některými riziky a nekontrolovanými důsledky dynamického rozvoje IKT,

je i nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES [3]. Toto obecné nařízení o ochraně osobních údajů (General Data Protection Regulation – GDPR), které bylo schváleno po více než třech letech vyjednávání, má vstoupit v platnost 25. 5. 2018 a klade si za cíl zvýšit úroveň ochrany osobních údajů a posílit práva občanů Evropské unie v této oblasti. GDPR by mělo vyřešit situaci s 28, příp. 27 různými zákonnými úpravami v oblasti ochrany osobních dat v EU, neboť jako nařízení ho není třeba transponovat do národní legislativy členských států EU. V ČR si vynutí pak novou podobu zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů. Jeho dopad má být přitom poměrně široký: má platit pro všechny subjekty, které zpracovávají osobní údaje občanů z EU a dotýkat se tak bude prakticky všech oblastí podnikání a poskytování služeb (bankovníctví, pojišťovnictví a dalších finančních služeb, výroby, internetových obchodů, zdravotnictví apod.), ale i činností veřejné správy. Regulace oblasti osobních údajů se tak se zavedením GDPR výrazně rozšíří. Pro správce a zpracovatele osobních údajů bude mít toto přijaté nařízení dopad mimo jiné v nutnosti zavést nové procesy a technologie, které umožní lepší ochranu osobních dat. Pro podnikající právnické osoby a instituce půjde celkově o velký a nákladný proces zajištění souladu s novou legislativou.

Přijetí nové evropské právní úpravy má řadu důvodů. V prvé řadě se vychází z toho, že ochrana fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů je základním právem. Toto právo na ochranu osobních údajů je obsaženo v ustanovení čl. 8 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie a čl. 16 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie. Přitom evropská legislativa, kterou se doposud řídily zákony na ochranu osobních údajů, se s ohledem na rychlý technický pokrok v oblasti IKT stala již zastaralou a není s to adekvátně zajistit uvedené základní právo občanů v zemích EU. V roce 1995, kdy začala platit dosavadní směrnice

na ochranu osobních údajů, neexistovaly např. sociální sítě, cloudová úložiště, nebyla relevantní problematika big data apod. Rychlý technologický rozvoj a globalizace s sebou přinesly nové výzvy pro oblast ochrany osobních údajů. Rozsah shromažďování a sdílení osobních údajů významně vzrostl. Technologie umožňují soukromým společnostem i správním orgánům využívat při provádění jejich činností osobní údaje v nebývalém rozsahu. Nicméně nové nařízení o ochraně osobních údajů, které začne platit od května 2018, bude zřejmě nadále zaostávat za pokrokem v oblasti IKT, neboť nepočítá s některými důsledky rychle se rozvíjejícího internetu věcí (IoT), big data analýz či tzv. BYOD (z anglického Bring Your Own Device), kdy zaměstnanci přinášejí do práce a užívají vlastní počítač nebo mobil. Podle některých odhadů lze hovořit dokonce o zaostávání za současnými trendy IKT minimálně až o pět let.

Dále nová právní úprava vychází z toho, že pro celou řadu podnikajících subjektů se shromažďovaná osobní data stala cennou a strategicky významnou tržní komoditou a zdrojem jejich profitability. Právě díky i určitému podceňování významu osobních dat na straně občanů se sdělování těchto údajů a začleňování souhlasu s jejich využitím do smluvních podmínek při nákupu výrobků a služeb či při registraci do různých aplikací stalo již téměř samozřejmostí. Přitom osobní data tvoří důležitou a nedílnou součást osobní identity a jejich ochrana by měla být prvořadým zájmem občanů. Od nového nařízení o ochraně osobních dat se tak očekává určité vyrovnaní pozice dvou stran při poskytování a využívání těchto dat. Nařízení by mělo navíc přinést rovnocennou vymahatelnost práva v celé EU, stejné sankce a mnohem těsnější spolupráci dozorových orgánů. Ideální představou jeho tvůrců je, že má mít dopad na každého, kdo s osobními údaji při svém podnikání či působení pracuje a že občané členských zemí EU získají opět kontrolu nad svými osobními údaji. Dalším důvodem pro přijetí nového nařízení byla také zjištění, že tajné služby některých mimoevropských států mimo evropský prostor v minulosti hojně shromaž-

ďovaly údaje o občanech členských zemí EU, a tedy nutnost stanovit jasná pravidla ochrany práv těchto občanů.

Reakce na technologický pokrok se projevuje již tím, že vymezení osobních údajů v GDPR je oproti dosavadnímu nařízení z roku 1995 širší. Obecně jsou osobní údaje definovány jako veškeré informace vztahující se k identifikované či identifikovatelné fyzické osobě (nepodnikající i podnikající). Nově jsou však zahrnuty i technické parametry jako e-mail, IP adresa, fotografický záznam nebo tzv. cookie v zařízení uživatele; u podnikajících fyzických osob ještě telefonní číslo či různé identifikační údaje vydané státem. Novou je kategorie tzv. genetických a biometrických údajů, jejichž zpracování bude podléhat přísnějšímu režimu zpracování citlivých osobních údajů. Naopak z působnosti GDPR jsou vyloučeny anonymizované údaje, údaje zemřelých osob a údaje získané v rámci činnosti čistě osobní povahy, které nemají obchodní či institucionální charakter.

GDPR zavádí celou řadu nových práv a povinností v oblasti ochrany osobních dat s cílem jejího celkového posílení. Fyzické osoby (občany), kterým údaje patří, označuje termínem subjekty údajů a poskytuje jim nová práva: právo na přístup, opravu, právo vznést námitku, právo na výmaz, právo být zapomenut, právo na omezení zpracování či právo na přenositelnost údajů. Posílení práv tzv. subjektů údajů je právě jedním z nejvýznamnějších očekávaných dopadů přijatého nařízení. Navíc o svých právech musí být ze strany správců údajů důkladně informováni, přičemž uvedená práva se vztahují ke všem údajům, které má správce o subjektu údajů k dispozici, tedy i k tzv. nestrukturovaným údajům, které mohou tvořit přílohy e-mailů nebo které jsou uloženy na různých interních a externích úložištích.

Subjekt údajů by podle nařízení měl mít přístup k údajům, které jsou o něm shromažďovány, přičemž tento přístup by ideálně měl být přímý a online. Právo na přístup dává možnost ověřit si zákonnost zpracování osobních údajů. V tomto případě lze hovořit o téměř absolutním právu sub-



jektu údajů (možnost omezit toto právo existuje jen v zájmu národní a veřejné bezpečnosti, obrany a soudních řízení). Příkladem práv na přístup k údajům je přístup daného subjektu k jeho zdravotní dokumentaci. Občan bude mít právo také znát a být informován, za jakým účelem se jeho osobní údaje zpracovávají, po jakou dobu budou uchovávány, kdo je jejich příjemcem a jaký je způsob automatizovaného zpracování těchto údajů. Nemělo by být však dotčeno autorské právo chránící programové vybavení. Pokud jde o zjištění nepravdivosti osobních údajů zpracovávaných elektronickými prostředky, lze požádat správce údajů o nápravu a ten by měl také zajistit podmínky pro to, aby žádosti o opravu mohly být podávány i online.

Nově získávají fyzické osoby též právo vznést námitku proti zpracování. Správce údajů po takové námitce nebude moci údaje již dále zpracovávat, nebude-li k tomu mít závažné, prokazatelné důvody. Novým je také právo na přenositelnost osobních údajů od jednoho správce údajů k druhému napříč různými službami, jestliže jsou údaje zpracovávány automatizovaně. V takovém případě by pak své osobní údaje měl subjekt údajů získat ve strukturovaném, strojově čitelném formátu. Právo na přenositelnost je v podstatě rozšířeným právem přístupu a může být uplatněno za předpokladu současného splnění dvou podmínek: zpracování osobních údajů je založeno na souhlasu občana nebo na smluvním základě a je prováděno automatizovaným způsobem.

Významným novým právem je právo na výmaz rozšířené o právo být zapomenut. Na základě tohoto oprávnění může subjekt údajů požadovat, aby byly bez zbytečného odkladu vymazány jeho osobní údaje, pokud neexistuje právní důvod pro jejich další zpracování. Ve svém požadavku na výmaz se musí opírat alespoň o jeden z těchto důvodů:

- osobní údaje již nejsou potřebné pro účel, pro který byly shromážděny nebo zpracovány;
- subjekt údajů odvolá souhlas a neexistuje žádný další právní důvod pro zpracování;

- byla vznesena námitka proti zpracování a neexistují žádné převažující oprávněné důvody pro zpracování;
- protiprávní zpracování osobních údajů;
- není dán rodičovský souhlas se zpracováním osobních údajů dětí;
- právní povinnost stanovená právem Unie nebo členským státem, která se vztahuje na správce údajů.

Naplnění práva být zapomenut bude pak spočívat v provedení přiměřených technických a dalších opatření vedoucích k vymazání veškerých odkazů na osobní údaje žadatele a jejich kopie. Uplatnit toto právo v praxi bude zřejmě poměrně složité např. v případech zpracování osobních údajů státními orgány, ale i s ohledem na řadu výjimek obsažených v GDPR. Nicméně je zde právní úpravou zajištěna alespoň možnost pro fyzickou osobu vznést námitku a tím donutit správce údajů k omezenému zpracování takových osobních údajů, které jsou předmětem uplatněné námitky. Skutečnost, že zpracování osobních údajů je omezeno, by měla být v systému jasně vyznačena.

V kontextu zavedení výše uvedených nových práv na ochranu osobních údajů je však významnou otázkou, zda subjekt údajů je vždy informován a má dostatečné znalosti o tom, že jsou shromažďovány, zpracovávány a využívány jeho osobní údaje a kdo je vůbec shromažďuje či předává, resp. prodává (viz např. v současnosti již docela běžné různé obchodní nabídky prováděné adresně formou mobilní komunikace). Subjekt údajů má pouze získanou a dostupnou informaci o možném držení a využití svých osobních dat v případě smluvního ujednání spojeného s nákupem určitého zboží či služeb nebo v případě různých veřejných registrů, kde jde o zákonné důvody. Otázkou je v tomto případě i dostatečná motivace subjektu údajů zabývat se tím, kdo a jak zpracovává a využívá jeho osobní data. Celkově půjde vůbec o to, jak aktivní bude samotný občan při hájení svých práv.

GDPR přináší na druhé straně řadu povinností pro podnikatelské subjekty a instituce,

kteřé vystupují v rolích správce a zpracovatele osobních údajů. Dosud platná směrnice 95/46/ES stanovila obecnou povinnost ohlašovat dozorovým orgánům zpracování osobních údajů. Tato povinnost byla ze strany podnikatelských subjektů chápána jako určitá zátěž a navíc nepřispěla ke zlepšení ochrany osobních údajů. Proto bude tato obecná ohlašovací povinnost nařízením zrušena a nahrazena mechanismy, které se zaměří na postupy zpracování, jež mohou představovat vysoké riziko pro práva a svobody občanů.

Nařízení nově zavádí princip odpovědnosti, který spočívá v povinnosti správců a zpracovatelů osobních údajů bez ohledu na jejich velikost nebo počet zaměstnanců zavést technická, organizační a procesní opatření za účelem prokázání souladu s principy GDPR. Zavedení a schopnost dodržování těchto opatření (záměrnou ochranu osobních údajů) je nutno kdykoliv prokazatelně doložit po celou dobu zpracovávání osobních údajů. Uplatnění tohoto nového principu odpovědnosti bude představovat pro podnikatele nemalé časové a finanční nároky. Budou muset například dokumentovat, že zpracovávají pouze ta data, která jsou ke konkrétnímu účelu nezbytná. Nové povinnosti se budou týkat zejména těchto oblastí:

- záměrné a standardně nezbytné ochrany dat;
- hodnocení dopadu na ochranu osobních údajů (Data Protection Impact Assessment – DPIA);
- jmenování pověřence pro ochranu osobních údajů (Data Protection Officer – DPO);
- zavedení tzv. pseudonymizace osobních údajů;
- vedení záznamů o činnostech zpracování;
- konzultace s dozorovým orgánem před samotným zpracováním osobních údajů.

Určité obavy jsou u správců i zpracovatelů osobních údajů spojovány s bezodkladnou ohlašovací povinností v případě narušení bezpečnosti těchto údajů. Nově bude muset být správcem ohlášen únik či ohrožení zabezpečení osobních dat dozorovému orgánu (Úřadu pro ochranu osobních údajů) nejpozději do 72 hodin od okamžiku, kdy se o incidentu dozvěděl. V některých případech bude muset také informovat fyzické osoby, kte-

řích se únik týkal. Výstražným mementem při přijetí této úpravy byla kauza masivních úniků společnosti Yahoo, které se zjistily až s odstupem několika let.

Opatření přijatá pro dodržování zejména zásad záměrné a standardní ochrany osobních údajů by měla mimo jiné, spočívat v minimalizaci zpracování osobních údajů, v jejich co nejrychlejší pseudonymizaci, v transparentnosti s ohledem na účely a zpracování osobních údajů a v umožnění přístupu občanů k jejich údajům. Pseudonymizací se rozumí takové zpracování osobních údajů, kdy je již nelze přiřadit konkrétnímu člověku bez použití dodatečných informací, které jsou uchovávány odděleně a chráněny proti opětovnému přiřazení k původním údajům.

Zcela novou povinností je hodnocení dopadu na ochranu osobních údajů (DPIA) u podnikatelských subjektů a institucí, které provádějí systematické a rozsáhlé vyhodnocování osobních údajů formou automatizovaného zpracování včetně profilování. Týkat se to bude zřejmě podnikatelských subjektů využívajících data mining a jiné způsoby zpracování rozsáhlého objemu klientských dat za účelem adresnější nabídky produktu či služby a vůbec pro své tržní cíle. Především půjde o tuto činnost v případě bank, pojišťoven, leasingových či jiných finančních institucí, dále společností poskytujících věrnostní programy, online nebo telekomunikační služby založené na lokalizačních datech nebo cílenou behaviorální reklamu. Obdobnou povinnost pak budou mít všechny podnikatelské subjekty a instituce, které v rozsáhlém objemu zpracovávají citlivé osobní údaje anebo systematicky monitorují veřejně přístupné prostory (např. bezpečnostní agentury, zdravotní pojišťovny nebo nemocnice). Značná volnost přístupu např. v případě katastru nemovitostí libovolných žadatelů k citlivým osobním datům majitelů nemovitostí v ČR bez vyhodnocení rizik zneužití by se neměla také opomíjet. Tlak povinností, i když v mnoha směrech oprávněný, je zatím především zaměřen na soukromý sektor.

Novým institutem, který GDPR přináší, je pově-



řenic ochrany osobních údajů (Data Protection Officer – DPO), jehož úkolem bude v podstatě provádět monitoring, poskytování informací a poradenství týkající se agendy sběru, zpracování, uchování a výměny osobních údajů u daného správce nebo zpracovatele se záměrem zajištění compliance. Povinnost jmenovat pověřence se však netýká každého subjektu. Pokud půjde o veřejné instituce, resp. zpracování zvláštních kategorií osobních údajů (citlivé údaje), jsou správci a zpracovatelé povinni jmenovat uvedeného pověřence. Dále se má tato povinnost vztahovat na případ, kdy hlavní činnost správce nebo zpracovatele spočívá v operacích zpracování, které kvůli své povaze, svému rozsahu nebo svým účelům vyžadují rozsáhlé pravidelné a systematické monitorování subjektů údajů. Takto formulovaná podmínka může být však zdrojem různých interpretací a právní nejistoty. Proto vytvořená pracovní skupina Evropské komise – Working Party 29 (WP29) začala vydávat od konce roku 2016 postupně dokumenty, které mají poskytnout výklad ke GDPR včetně problematiky jmenování DPO [4]. Po posouzení nutnosti jmenovat DPO by měl následovat proces nastavení jeho kompetencí, výběr vhodných kandidátů (např. ze stávajících compliance pracovníků) a jejich včasné proškolení nebo smluvní zajištění těchto služeb DPO formou outsourcingu.

Další povinností správců nebo zpracovatelů osobních dat je vést záznamy o činnostech zpracování (včetně účelu zpracování a příjemců zpřístupněných údajů), za které odpovídají. Každý správce a zpracovatel bude přitom povinen spolupracovat s dozorovým orgánem a na jeho žádost mu tyto záznamy zpřístupnit, aby na jejich základě mohly být operace zpracování monitorovány. Výjimky z povinnosti vést záznamy o činnostech zpracování lze uplatnit pro malé a střední podniky, pokud zpracování osobních údajů není jejich hlavní činností, neexistuje u nich riziko pro práva a svobody fyzických osob a nezpracovávají citlivé údaje.

Nařízení GDPR přináší také vysoké sankce za jeho porušování. Správní pokuta za porušení některých ustanovení může dosáhnout až 20 milionů

eur, případně čtyř procent z celosvětového ročního obratu podniku. Správce nebo zpracovatel osobních údajů je také povinen nahradit utrpenou újmu (i nehmotnou) v důsledku porušení tohoto nařízení.

Jak hodnotit dopady GDPR? Oproti dosavadní právní úpravě GDPR přichází s celou řadou nových práv pro fyzické osoby i s celou šíří povinností pro všechny subjekty, které aktivně pracují s osobními údaji fyzických osob. Zavádí nové povinnosti i pro zpracovatele údajů, kteří byli dosud kryti správce údajů. Regulace v oblasti osobních údajů se tímto nařízením výrazně rozšiřuje a vztahuje se na všechny podnikatelské subjekty, které zaměřují svou nabídku zboží a služeb na spotřebitele zemí EU. Nařízení přichází s nově vyžadovanými kontrolními mechanismy v podnikové sféře. Přitom celkově úspěšné zavedení nových požadavků GDPR do praxe předpokládá změnu přístupu na straně všech subjektů, jak správců a zpracovatelů osobních dat, tak i subjektů údajů vybavených řadou nových práv. Pokud jde o připravenost podnikatelských subjektů na zvládnutí uvedeného nařízení EU, je podle dosavadních průzkumů zatím poměrně nízká. Např. průzkum společnosti IDC, který se uskutečnil v průběhu 4. čtvrtletí 2016 mezi IT profesionály ve více než 700 firmách v České republice, Německu, Itálii, Nizozemsku, Slovensku, Španělsku a Spojeném království, zjistil, že z těch firem, co vůbec vědí o GDPR, jich 20 % uvedlo, že jsou s tímto nařízením již nyní plně kompatibilní. 59 % těchto firem uvedlo, že na přípravě implementace GDPR pracuje, a 21 % přiznalo, že na toto nařízení nejsou vůbec připraveny [5]. Fyzické osoby jako subjekty údajů nejsou pak dostatečně informovány o těchto nadcházejících změnách. Po ekonomické stránce se GDPR výrazně promítne do nákladů podnikatelských subjektů a institucí, ale přinese také nárůst nových pracovních míst. Pro podnikatele v oblasti bezpečnosti dat vzrostou pak významně tržní příležitosti.

4. Internet věcí, Průmysl 4.0 a související právní otázky

Novým fenoménem globálního digitálního světa je tzv. internet věcí (Internet of things – IoT). Podstatou je propojení „věcí“ (zařízení, strojů, systémů) vybavených detektory nebo senzory k vzájemné komunikaci prostřednictvím internetu. Na základě takto vytvořené vzájemné komunikace „chytrých zařízení“, tyto „věci“ mohou přebírat lidské rozhodování a nahradit lidské zásahy do určitých výrobních a jiných procesů. Nastupuje tím tzv. éra totální konektivity, kdy zmíněné IoT proniká nejen do průmyslové výroby, dopravy, zemědělství, ale i do chodu domácností, správy měst či zdravotní péče. Narůstá tím množství propojených dat a rychlost jejich zpracování, přičemž na druhé straně se snižují možnosti jejich kontroly ze strany člověka.

Právě zejména internet věcí nastoluje z hlediska práva řadu otázek a můžeme hovořit i o četných právních rizicích. Především jde o otázky spojené se zajištěním právní ochrany osobních dat a jejich utajení, o čemž jsme již diskutovali v předchozí části a dále o nové problémy odpovědnosti za „jednání“ uskutečněné v prostředí IoT.

Počet propojených zařízení (IoT) ve světě, který by měl v roce 2017 překročit již hranici 10 miliard, se podle odhadů zvýší do roku 2025 až na téměř 50 miliard [6]. Rizikovou stránkou takto rozvíjejícího a šířícího se IoT je neomezené sdílení řady osobních dat spojené se ztrátou kontroly nad těmito daty, což je zcela v rozporu s pravidly EU v oblasti ochrany osobních dat a soukromí. Pokud jde o odpovědnost v této situaci, měla by zůstat na straně toho, kdo provozuje (vlastní) a využívá IoT k zpracování dat a ten by měl zajistit vždy dodržování (compliance) právních norem týkajících se ochrany osobních dat. Podnikatelské a jiné subjekty využívající IoT budou tak muset čelit obtížím řízení (kontroly) toku dat a naplňovat nové legislativní požadavky jako např. informování osob o rozsahu zpracování osobních dat nebo právo být zapomenut („zrušen/odpojen“ z IoT). Jiné riziko podnikatelských subjektů využívajících IoT spočí-

vá ve sdílení dat, která se týkají oprávnění k obchodnímu tajemství nebo know-how. Nekontrolovatelné sdílení některých know-how v prostředí IoT může vést ke ztrátě právní ochrany, protože právní ochrana poskytovaná na obchodní tajemství nebo know-how je podmíněna bezpečným utajením těchto dat.

Propojení „věcí“ a jejich „schopnost jednat“ individuálně a nezávisle na základě analýzy získaných dat nastoluje otázku, kdo ponese odpovědnost za tato strojová „jednání“, za případné vzniklé škody. Zvláště to bude nutno řešit v B2B vztazích, kdy existují řízená spojení v rámci IoT mezi zařízeními dodávanými a spravovanými různými subjekty (např. tovární roboty nebo auta komunikují s jinými zařízeními uvnitř nebo mimo provozní prostory). Nicméně právo uznává pouze jednání odpovědných fyzických a právnických osob, proto budou muset být přiřazovány ve smluvním ujednání k zařízením IoT konkrétní odpovědné osoby (výrobce, dodavatel, uživatel).

Úspěšné zvládnutí nového byznys modelu spojeného s implementací IoT bude vyžadovat tedy značnou pozornost celkovému zkvalitnění smluvního procesu. Uplatnit bude nutno takový přístup, který povede k nepodceňování prací spojených s přípravou smlouvy, smluvním jednáním a obsahem smlouvy při využití IoT a konkrétnímu stanovení odpovědnosti za případné škody a jiné negativní důsledky zapříčiněné „věcmi“. Celkově by tedy měla být věnována pozornost posílení smluvní odpovědnosti.

S rozšiřováním IoT a vůbec IKT se v současné době stává nejvyšší prioritou bezpečnost dat a komunikace (cybersecurity). Na úrovni podniků či jejich řetězců roste náročnost jejího zajištění (při zachování práv duševního vlastnictví) včetně detekce potenciálních bezpečnostních rizik a hrozeb (z internetu). Americká nezisková organizace CSIS (Center for Strategic and International Studies), která každoročně sleduje stav bezpečnosti na internetu, na základě svých výzkumů odhadla, že kybernetické útoky připraví celosvětovou ekonomiku ročně o 500 miliard USD.



Novým bezpečnostním rizikem pro podnikatelský subjekt se ve spojení s internetem stávají i online média. Pro podniky přinášejí sice určité nesporné výhody, k nimž patří možnost jejich většího zviditelnění na trhu nebo rychlé seznámení s jejich novými výrobky a službami včetně intenzivního šíření informací o jejich přednostech, apod. Na druhé straně mohou být ale zneužity i k útokům na ně. Předpokládá se, že s ohledem na konkurenční boj mezi podniky se novým cílem kybernetických útoků bude stále více stávat také reputace podniku, poškození jeho dobrého jména. Ohrožení může spočívat ve velice rychlém virálním šíření prostřednictvím sociálních sítí kritických názorů na příslušný podnikající subjekt, které nemají často pravdivý základ. Šířené informace zkreslují skutečnost, resp. mají dokonce charakter pomluvy a přitom jsou formulovány jako věrohodná tvrzení z důvěryhodných zdrojů (od blíže neuvedených zaměstnanců, obchodních partnerů či zákazníků daného podniku). Problémem je účinná právní ochrana před těmito nepravdivými a škodlivými tvrzeními rychle a volně se šířících v prostředí internetu.

V poslední době se stále častěji setkáváme s pojmy nová průmyslová revoluce, Industrie 4.0 či Průmysl 4.0. Podstatou změn spojených s Průmyslem 4.0 má být to, že budoucí výroba bude založena na technologickém pokroku, který smazává hranice mezi digitálním a fyzickým světem a umožní zavádění inteligentních propojených systémů podporujících aktivity napříč celým produkčním hodnotovým řetězcem. Klíčovou roli zde sehrává právě využívání internetu věcí spolu s internetem služeb a sběrem, ukládáním a analýzou obrovského množství dat (Big Data & Clouds). Významné důsledky přináší nová průmyslová revoluce pro vzdělávací soustavu, oblast práce, zajištění vyšší bezpečnosti dat a komunikace, legislativu a regulované prostředí. V dokumentu Iniciativa Průmysl 4.0 byly zatím jen v obecné rovině naznačeny tyto požadavky na některé úpravy právního rámce a regulačního prostředí [7]:

- vytvoření řady regulačních opatření (audity a certifikace, distribuovaný monitoring bezpeč-

nostních zařízení nebo stanovení odpovědnosti za vzniklé škody způsobené autonomními systémy);

- revize právních předpisů v oblasti normalizace, zkušebnictví a akreditace;
- ochrana velkých objemů digitálních dat, která budou představovat klíčovou komoditu.

Pro úspěšnou aplikaci nových a novelizovaných zákonů do praxe se dále požaduje zavést model závazného hodnocení dopadů regulace na digitální ekonomiku (Digital Impact Assessment – DIA).

Hlavní význam má přitom zajištění bezpečnosti dat a elektronické komunikace podpořené ze strany práva adekvátním vymezením příslušných práv a povinností osob včetně jejich odpovědností a stanovení účinných sankcí. V daném kontextu nelze opomíjet hlubší zajištění kybernetické bezpečnosti státu s ohledem na rostoucí závislost na správném a bezporuchovém fungování informačních systémů např. v oblasti kritické infrastruktury jako přenosu energií, řízení dopravy, zdravotnických informačních systémů, výkonu veřejné moci apod. Právě s touto rostoucí závislostí ekonomiky a společnosti na IKT vzrůstá i riziko zneužívání těchto technologií a útoků na ně, riziko různých a stále sofistikovanějších forem počítačové kriminality. Technické prostředky ochrany před kybernetickými útoky musí být proto vhodně doplňovány účinnými právními prostředky. Nelze jen sázet na kvalitnější technické prostředky zajištění bezpečnosti dat, neboť většinou zdrojem bezpečnostních rizik je selhání daného člověka, jeho neetické chování a protiprávní jednání.

5. Závěr

Posílení a rozšíření právní regulace v oblasti užívání IKT má řadu významných aspektů spojených s posílením významu ochrany osobních údajů a zajištění bezpečnosti v prostředí rostoucích kybernetických útoků spojené s vytvářením určitého tlaku na potřebné chování odpovědných subjektů. Na druhé straně může vyvolávat narůstající admi-

nistrativu a nastoluje i neodbytnou otázku možné udržitelnosti nákladů na IKT, která je spojena se zaváděním nových právních úprav a má odlišný dopad na různé podnikatelské segmenty a instituce. Půjde zejména o zvládnutí těchto rostoucích finančních nároků v případě malých a středních podniků. Ze studie Grant Thornton, která se opírá o průzkum vzorku 10 000 společností ze 37 zemí, přitom vyplývá, že podíl firem, které se ve světě staly terčem kybernetického útoku, se v roce 2016 zvýšil o šest procentních bodů na 21 %. Celková odhadovaná škoda za rok 2016 je 279 miliard USD (skoro sedm bilionů korun). Nejvíce na vzestupu z kybernetických útoků bylo vydírání (ransomware). Nejčastějším primárním důsledkem kybernetických útoků je zhoršená reputace, kterou uvedlo 29 % společností, následuje ztráta času a energie, kterou je nutné vynaložit na nápravu vniklých škod. Ztrátu zákazníků označilo jako primární důsledek 16 % společností a 7 % jich pocítilo přímý pokles obrátu [8]. Tento problém s tlakem na rostoucí investice do IKT dokumentuje i to, že nejvíce incidentů spojených s ransomwarem v roce

2016 podle průzkumu firmy BitSight se týkalo vzdělávacích institucí, zdravotnických zařízení a vládních institucí. Naopak např. finanční sektor jako poskytovatel služeb (jinou otázkou je jejich uživatel) se svým robustním zabezpečením patří do segmentu s nejméně incidenty.

Nicméně poukazuje se oprávněně na to, že nestačí jen technická ochrana, do které se stále více investuje, ale je nutno v současné době, kdy jsme svědky i stále většího úniku dat včetně osobních (i citlivých) dat, posílit a zdokonalit právní ochranu. Do budoucna lze však spíše předpokládat realistický scénář, kdy právní úprava se bude zřejmě nadále opožďovat za vývojem moderních technologií a jimi způsobenými dopady ve společnosti. Inovační cyklus v oblasti IKT je dokonce často většinou kratší než legislativní proces (ovlivněný ve svém průběhu i řadou stakeholderů), jehož výsledkem je příslušný právní předpis. Právo má ve společnosti mimo jiné svou nezbytnou regulační funkci i funkci právní jistoty, ale v oblasti nových moderních technologií se v jisté míře nachází v pozici „střelce na pohyblivý cíl“.

Významným novým právem je právo na výmaz rozšířené o právo být zapomenut. Na základě tohoto oprávnění může subjekt údajů požadovat, aby byly bez zbytečného odkladu vymazány jeho osobní údaje, pokud neexistuje právní důvod pro jejich další zpracování. Naplnění práva být zapomenut bude pak spočívat v provedení přiměřených technických a dalších opatření vedoucích k vymazání veškerých odkazů na osobní údaje žadatele a jejich kopie.

LITERATURA A PRAMENY

- [1] MRÁČKOVÁ, J.: Právní ochrana ve světě informačních technologií. *Scientia et Societas*, 2015, roč. XI, č. 1, s. 44–58, ISSN 1801-7118
- [2] MÍŠEK, J.: Odpovědnost poskytovatele otevřených dat za škodu vyplývající z chyb v poskytovaných datových sadách. *Správní právo*, 2016, roč. XLIX, č. 7, s. 427–437
- [3] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů). Úřední věstník Evropské unie, L 119, 4. 5. 2016



- [4] *Guidelines on Data Protection Officers*. WP 243 rev.01. 5. 4. 2017. Dostupné z: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=50083
- [5] *ICT revue 12/2016*. 18. 12. 2016. Dostupné z: <http://ictrevue.ihned.cz/c1-65561940-prave-vyslo-ict-revue-12-2016>
- [6] MANYIKA, J. et al.: *Disruptive technologies: Advances that will transform life, business, and the global economy*. New York: McKinsey Global Institute, May 2013
- [7] *Iniciativa Průmysl 4.0*. Praha: Ministerstvo průmyslu a obchodu, 2016
- [8] <https://www.grantthornton.com>

KLÍČOVÁ SLOVA

legislativa, digitalizace, informační a komunikační technologie, právní ochrana, osobní údaje, právní regulace, internet věcí, odpovědnost, kybernetická bezpečnost, Průmysl 4.0

Digitization and new challenges to legislation

ABSTRACT

The article is focused on the analysis of current situation and important trends in area of legal regulation related to digitization of economy and society with respect to the Czech Republic. The special attention is devoted to the legal protection of data in modern information systems in framework of compliance with The General Data Protection Regulation (GDPR) and to legal problems connected with ensuring of cybernetic security. In the context of Industry 4.0 the current rise of the Internet of things (IoT) is bound to lead to limitless sharing of personal data and to a complete loss of control over such data, which totally contradicts the current EU personal data and privacy protection rules. Therefore the responsibility for acts performed by "things" is discussed if the law recognizes only the acts of natural and legal persons. It is important not to underestimate the contractual arrangements with respect to the use of the IoT and the potential liability for damages caused by "things". The often gap of law in comparison with rapid ICT progress, certain fragmentation of legal regulation in ICT area and its effective impact belong to another discussed problems in this article.

KEYWORDS

legislation, digitization, information and communication technology, legal protection, personal data, legal regulation, Internet of things, responsibility, cyber security, Industry 4.0

JEL CLASSIFICATION

K24, O38



Compliance program from the perspective of corporate criminal liability

► Ing. Lucie Andreisová » Department of Business and European Law, Faculty of International Relations,
University of Economics, Prague¹

* 1. Introduction

Criminal liability of legal entities became a reality in the Czech Republic already on 1 January 2012. Generally, a criminal act can be committed only by an individual (natural person). Legal entity, a sort of theoretical legal structure,² never acts by itself, *i.e.* it can always act only through individuals (natural persons) predicted by the law. However, over time it has been demonstrated in the corporate (business) practice that it is not always fair and adequate to “punish” only natural persons for committed criminal acts and therefore in 2012 a concept of criminal liability of legal entities was newly introduced into the Czech legal order.

Thus the basic principle of the criminal liability of legal entities is the possibility to hold liable the legal entity concerned, under certain circumstances, for the conduct committed by a particular individual (natural person).³ However, this is generally possible only if the individual (natural person) acted on behalf, for or in the interest the legal entity

concerned or in the framework of its activities. Since such principle would lead to the possibility to impose sanctions on legal entities both for (i) the conduct of any of its employees, statutory representatives, agents, external staff and many others, and for (ii) any criminal act, which is certainly not desirable, the Czech legislator has taken certain limitations and more detailed specification of the above mentioned rule in both of those aspects. In this context, the Amendment of the Act on Criminal Liability of Legal Entities contains two key changes. Both of them fundamentally complete the original concept of the criminal liability of legal entities in the Czech Republic. Firstly, the list of criminal acts for which a legal entity may be held liable is substantially extended; secondly, the entire possibility of a legal entity to exculpate itself from the criminal liability has been included in the Act. Section 7 of the Act on Criminal Liability of Legal Entities previously included the so called positive list of criminal acts⁴ for which a legal entity may hold criminal liability. However, the dis-

¹ E-mail: lucie.andreisova@gmail.com.

² For detailed definition of a legal entity please refer to, for example, section 20 and section 118 onwards of the Act No. 89/2012 Coll., Civil Code (hereinafter also the “New Civil Code” or only the “NCC”).

³ With legal entities, therefore, we cannot talk about committing a criminal act in the strict sense, but about criminal liability derived from the conduct of specific individuals (natural persons). Thus the criminal act committed by an individual will therefore be imputed to a legal entity concerned.

⁴ Section 7 of the original wording of the Act on Criminal Liability of Legal Entities read as follows: “For the purpose of this Act criminal acts mean the crimes or offenses listed in the Criminal Code with the exception of crimes of manslaughter (section 141 of the Criminal Code), murder of a new-born child by its mother (section 142 of the Criminal Code), participation in suicide

→ cussed Amendment has changed the positive list to a negative one. Thus from 1 December 2016 a legal entity may commit any criminal act except for those explicitly listed in the amended wording of section 7 of the Act on Criminal Liability of Legal Entities. From the point of view of effects of the Amendment of the Act on Criminal Liability of Legal Entities on the activity of individual entrepreneurs (business corporations or legal entities in general), however, the introduction of a mechanism allowing legal entities to entirely exculpate themselves from the criminal liability is even more significant. The Amendment of the Act on Criminal Liability of Legal Entities introduces new section 8 subsection 5 of the Act on Criminal Liability of Legal Entities stipulating that: *“The legal entity will be relieved of criminal liability ... if it made every effort that could be reasonably required to protect committing a wrongful act...”*⁵ It is true that he used wording may be seemed a bit vague at first sight. Its content will probably become fully clear only after practice of next few years. Nevertheless, in terms of the possibility of interpreting the Act on Criminal Liability of Legal Entities, this statement is quite clear — namely the investigative, prosecuting and adjudicating bodies must consider what is the standpoint of the particular entrepreneur (business corporation or legal entity in general) concerning possible criminal activity, *i.e.* what specific mechanisms have been introduced by them in their internal environment. **A properly functioning internal compliance program of the particular entrepreneur (business corporation or legal entity in general) may constitute such**

mechanism. However, it is also logical and correct that the entrepreneur concerned (business corporation or legal entity in general) cannot be held liable for any act of specific individuals inside of his/her business establishments. Therefore, responsibility for a committed criminal act could be attributed to an entrepreneur only if the entrepreneur concerned failed to do everything he/she could have done to prevent such criminal conduct. It must be noted that even in the concept of the previous wording of the Act on Criminal Liability of Legal Entities there was a possibility that the given legal entity may be exempted from the criminal liability but only on the condition that the criminal act concerned was committed by its ordinary employee. Conduct of other individuals (natural persons), for example persons representing the legal entity or top managers, was thus automatically attributed to the legal entity concerned. However, as stated above, it newly applies that the legal entity concerned will be exempted from the criminal liability if the criminal act is committed by any person acting in the interest and/or on behalf or for the legal entity concerned, for example, by a member of its statutory or supervisory body, its representative or a person influencing such legal entity.

Following the above analyzed changes it can thus be recommended to Czech entrepreneurs (business corporations or legal entities in general) to take every appropriate preventive measures — as a reaction to the effectiveness of the Act on Criminal Liability of Legal Entities, especially to introduce or review their internal compliance programs corresponding to the applicable market standards.

(section 144 of the Criminal Code), fights (section 158 of the Criminal Code), incestuous (section 188 of the Criminal Code), a double marriage (section 194 of the Criminal Code), abandonment of a child or a person entrusted (section 195 of the Criminal Code), malpractice nutrition (section 196 of the Criminal Code), abuse of a person living in common dwelling (section 199 of the Criminal Code), an infringement of the competition rules under section 248 paragraph 2 of the Criminal Code, treason (section 309 of the Criminal Code), misuse of state representation and international organizations (section 315 of the Criminal Code), collaboration with enemy (section 319 of the Criminal Code), war treason (section 320 of the Criminal Code), service in foreign armed forces (section 321 of the Criminal Code), liberation of prisoners (section 338 of the Criminal Code), forced crossing of the border (section 339 of the Criminal Code), riots of prisoners (section 344 of the Criminal Code), dangerous pursuit (section 354 of the Criminal Code), drunkenness (section 360 of the Criminal Code), against conscription listed in a special section of the eleventh head of the Criminal Code, military listed in a special section of the twelfth head of the Criminal Code and the use of forbidden means of combat and unlawful warfare (section 411 of the Criminal Code).”

⁵ Section 8 subsection 5 of the amended Act on Criminal Liability of Legal Entities.

It may include, for example, the following measures:⁶

1. Necessity to identify and assess appropriate risk areas of the entrepreneur concerned (business corporation or legal entity in general)

Firstly, all risk areas and relationships which the entrepreneur usually enters into should be thoroughly assessed, and in this context all criminal acts that could even potentially concern the entrepreneur in this regard in theory, taking into account the specific business or other activities, should be analyzed and appropriately evaluated.

2. Updating and making more effective the internal compliance program of the entrepreneur (business corporation or legal entity in general) and/or ensuring a proper implementation thereof

In the light of individual specifics of the entrepreneur concerned, the system of internal regulations (such as Ethical Code, Health and Safety Rules, Organizational Regulations *etc.*) should be revised and customized to the presented legislative changes; subsequently, a system of other internal compliance mechanisms should be set up so as to ensure not only the effective running of the business establishments but also adequate protection against the risks of potential criminal liability (it usually involves a combination of preventive, detective and sanctioning compliance mechanisms); and last but not least, to introduce regular, professional and above all practical compliance training courses for all persons acting in the interest and/or for the entrepreneur concerned (not only its internal employees, but also selected third parties).

It may be underlined straightly in the beginning of this contribution that after the Amendment of the Act on Criminal Liability of Legal Entities came

into force, the number of entrepreneurs (business corporations or legal entities in general) that will be punished thereunder will probably sooner or later increase. It can be also reasonably expected that greater emphasis will be placed on internal regulations, control procedures and other compliance mechanisms of Czech entrepreneurs (business corporations or legal entities in general). This is also confirmed by the Explanatory Memorandum which states at the point of “Impact on Businesses Entities” that: *“Higher costs can be expected with the extension of compliance programs.”*⁷ Since the amended wording of the Act on Criminal Liability of Legal Entities places great emphasis on prevention, it can be recommended in this regard to the Czech business practice that entrepreneurs concerned (business corporations or legal entities in general) conduct thorough audit of their internal regulations and related compliance and control mechanisms, *i.e.* an audit of their internal compliance programs in general. They should meet the recommended wording of the ACLLE, especially in the sense that individual legal entities will be able to demonstrate that in the framework of the discussed criminal prevention or repression they have implemented everything what can be “fairly (reasonably) required”. Specific contents, or individual elements and areas of interest of the particular internal compliance program will be assessed in accordance with the above specified, primarily depending on the particular entrepreneur (business corporation or legal entity in general), its market position, area of business (its business or other activities), and many other factors. Generally, however, within each internal compliance program a general ban on committing criminal acts should be anchored primarily, *i.e.* the entrepreneurs concerned (business corporations or legal entities in general) should properly define what they consider to be incorrect, unfair and intolerable behavior,

⁶ Individual recommendations are being analysed in more details in the following chapter.

⁷ The Explanatory Memorandum to the amendment of the Act on Criminal Liability of Legal Entities. Available, for example, at: <http://www.ceska-justice.cz/wp-content/uploads/2014/06/TOPO-d%C5%AFvodov%C3%A1-zpr%C3%A1va.pdf>.

and they should also focus on the area of their business relations and competition rules, personal data protection and last but not least on behavior in labor-law relations (safety and health protection at work or physical safety). In respect of all the above described it is necessary to pay attention to the ongoing and regular education (training) of employees of the entrepreneur concerned (a business corporation or legal entity in general), their controls, internal audit or identification, analysis and subsequent management of applicable compliance and other business (enterprise) risks.

As far as specific experience of the institute of criminal liability of Czech legal entities is concerned, or its application, it may be stated that from 1 January 2012 to 28 February 2014 criminal proceedings were commenced against 92 legal entities for 122 criminal acts, in total 73 cases. According to data retrieved from the Attorney's General Office, in 2012 four legal entities were accused for the criminal act of falsification of data about economic results and assets, the criminal act of extortion, the criminal act of failure to pay taxes, social security contributions and other mandatory payments, and for the criminal act of subsidy fraud in concurrence with the criminal act of impairment of financial interests of the European Union. In 2013, indictment was even submitted in 15 cases. However, legal entities were finally convicted only in three cases. To date, this number is logically much higher,⁸ realization and increase of criminal proceedings corresponds to some normal or natural delay between committing a criminal act and its procedural solution by the investigative, prosecuting and adjudicating bodies; therefore cases from the years 2009–2014 that concern criminal activity of individuals (natural persons) are

being solved, thus some time lag in this regard is quite obvious. With regard to the above extension of the list of criminal acts which may be committed by legal entities, a considerable increase in the number of criminal proceedings initiated can be expected.

The list of individual sentences and protective measures imposed on responsible legal entities is set forth in section 15 of the Act on Criminal Liability of Legal Entities.⁹ When the judgment on the sentence/protective measure becomes final, it is recorded in a publicly accessible register of penalties of legal entities. The sentence can be dissolution of a legal entity, confiscation of property, fine, forfeiture, prohibition of activities, ban on performance of public contracts or participation in tenders, prohibition of receiving grants and subsidies, and/or publication of the judgment.

2. Substance of the Institute of Criminal Liability of Legal Entities

While liability of individuals (natural persons) in general has been in existence for thousands of years, the concept of liability of legal entities has been legally known since the 19th century. Already shortly after the establishment of the institute of legal entities as such, it became clear that the mere liability of individuals (natural persons) will not be sufficient and that it will be necessary to create additional rules for the liability of the theoretical and legal structures specified above. In general, we differentiate between three basic concepts of criminal liability of legal entities. The first model is based on the aforementioned attribution of the conduct of individuals (natural persons) to legal entities concerned. The individuals (natural persons) must

⁸ In November 2015, statistics of the Police of the Czech Republic reported even 34 sentenced legal entities.

⁹ Section 15 of the Act on Criminal Liability of Legal Entities: "Only the following sentences may be imposed for criminal act committed by a legal entity: a) abolition of a legal entity, b) forfeiture of property, c) a fine, d) forfeiture of a thing, e) prohibition of activities, f) ban on the performance of a public contract or participation in a tender, g) prohibition of receiving grants and subsidies, h) publication of judgment. A protective measure of judicial detainer may be imposed for criminal acts committed by a legal entity. Legal entity may be imposed penalties and protective measures referred to in paragraphs 1 and 2 separately or jointly. However, a fine cannot be imposed in addition to forfeiture of property, and forfeiture of a thing cannot be imposed in addition to the judicial detainer of the same thing or other property value."

be in a particular relationship towards these legal entities — for example, it can be authorization to manage business of the entrepreneur (business corporation or legal entity in general) concerned, but of course it can be labor-law relationship, as well. If such an individual (natural person) or body of the legal entity concerned consisting of several individuals commit an unlawful act, which is car-

The Explanatory Memorandum to the original wording of the Czech Act on Criminal Liability of Legal Entities states that the inclusion of this institute in the Czech legal order and thus in the related corporate (business) practices should primarily result in increased efforts of the legal entities to ensure that their employees and other persons in a similar position will not commit criminal acts.

So as to limit the criminal liability, it can be strongly recommended to legal entities that they create and continuously manage internal (harmonic) compliance programs within the scope of their internal environment.

ried out in connection with the activities of the legal entity in question, then the act concerned may be under certain circumstances attributed to the legal entity and such legal entity may be held liable ultimately and accordingly. The above-described model is widely applied mainly in continental Europe, although its origin is in the United Kingdom. As it clearly results from the foregoing, this model has been chosen also for the regulation of the criminal liability of legal entities in the Czech Republic. The second model of criminal liability of legal entities is based on so-called initial responsibility of legal entities. This is not logically derived from the conduct of individuals (natural persons). This model is used mainly in the USA or Australia. Its foundation is a separate liability of a legal entity for the proper exercise of its rights and obligations, especially the managing and supervising obligations. The failure to observe the above requirements may thus result in the criminal liability of legal entity concerned. The third model is based on so-called objective liability of the legal entity concerned. It applies that every legal entity in such a model is objectively liable for the resulting detrimental state, *i.e.* is liable always, regardless of the degree of its culpability. The model is applicable mainly in the Anglo-American legal culture (*e.g.* in the United States it is being applied in relation to environmental protection).

The Explanatory Memorandum thus puts an emphasis on crime prevention of selected Czech business entities (legal entities). According to the Explanatory Memorandum, such prevention should ultimately have a positive impact also on their competitiveness. The Explanatory Memorandum to the Act on Criminal Liability of Legal Entities is based on the argument that so as to avoid the criminal liability the legal entities will take adequate preventing, detecting and sanctioning measures and thus will indirectly improve their position in the labor market since the above measures will naturally lead to higher internal and external efficiency. However, it can be stated that we have not witnessed the above mentioned impact of the adopted regulations on the Czech corporate (business) practices yet, although minor improvements are noticeable. However, we can certainly expect that there will be further positive shifts in this area after the effectiveness of the Act on Criminal Liability of Legal Entities.

The introduction of criminal liability of legal entities in the Czech legal order, and thus in the Czech corporate (business) experience, have resulted in very strong reactions mainly from opponents of this institute. Their strongest argument was the impossibility of legal entities to act based on fault (the principle of liability as a result of fault). Some opponents of the institute of the crim-



inal liability of legal entities even pointed to a possible conflict of selected provisions of the Act on Criminal Liability of Legal Entities with the constitutional order. Acceptance of a certain form of “regulation” of the criminal liability of legal entities, however, was at that time necessary also for proper fulfilment of related international commitments of the Czech Republic. As it results from the following facts, the Czech Republic was even the last member state of the European Union that introduced this institution into its legal system.

The Czech Act on Criminal Liability of Legal Entities is an auxiliary mixed criminal-law regulation which contains both substantive law and procedural law provisions, and which is *lex specialis* to the Criminal Code¹⁰ and the Criminal Procedure Code.¹¹ As noted above, the original wording of the Act on Criminal Liability of Legal Entities (wording which has been effective shortly before the date of this contribution) contained exhaustive (positive) list of criminal acts which may be committed by legal entities. However, over time it has showed up that such a structure makes considerable difficulties in the business (corporate) practice since the list does not always correspond to its specific needs. It was shown for the first time in the event of usury which was incorporated in the list of criminal acts listed in the Act on Criminal Liability of Legal Entities in 2013. Thus by the above described and by the recently adopted amendment to the Act on Criminal Liability of Legal Entities the legislator is seeking primarily to meet variety of needs, requirements and apparent “trends” of the Czech business (corporate) practice.

3. Detailed Analysis of the Act on Criminal Liability of Legal Entities from the Compliance Perspective

As noted above, the aim of introduced amendment of the Act on Criminal Liability of Legal Entities is, primarily, to re-evaluate the range of criminal acts for which a legal entity may be held liable. Thus the cited Amendment has brought a fundamental change in the current approach to the regulation of the area concerned as, newly, legal entities should not be liable for the specified criminal acts but should be liable for all criminal acts except those which are expressly specified by the Act on Criminal Liability of Legal Entities.¹² It has already been mentioned hereinabove that the Explanatory Memorandum to the Amendment of the Act on Criminal Liability of Legal Entities,¹³ part called “Impact on Businesses Entities”, states that the growth of costs related to the inevitable expansion of the internal compliance programs of the entrepreneurs (business corporations or legal persons in general) can be expected.

The previous version of the Act on Criminal Liability of Legal Entities was based on the fact that legal entities may be penalized only for those acts the sanctions for which is obligatory according to relevant international treaties or laws of the European Union which are binding for the Czech Republic.¹⁴ The aim of the Amendment is to expand the list of criminal acts contained in the Act on Criminal Liability of Legal Entities so that such criminal conduct of legal entities may be punished when it is inherently desirable. With regard to many advantages and disadvantages of particular

¹⁰ Act No. 40/2009 Coll., Criminal Code.

¹¹ Act No. 141/1961 Coll., Criminal Procedure Code.

¹² Thus instead of a POSITIVE list of criminal acts which a legal entity may be held liable for, the amended wording of the Act on Criminal Liability of Legal Entities contains a NEGATIVE list of criminal acts the committing of which may not be attributed to the legal entity concerned.

¹³ The Explanatory Memorandum to the amendment of the Act on Criminal Liability of Legal Entities. Available, for example, at: <http://www.ceska-justice.cz/wp-content/uploads/2014/06/TOPO-d%C5%AFvodov%C3%A1-1-zpr%C3%A1va.pdf>.

¹⁴ Such range of criminal acts was locally extended by tax crimes, criminal act of negotiating advantages in public procurement, public tenders and public auctions, the criminal act of scheming to defraud in public procurement and public tenders, and finally the criminal act of scheming to defraud in public auction.

solutions and experience of foreign regulations the winning variant was the determination that a legal entity may in general commit any criminal act under the Criminal Code with the exception of those that are determined in the above mentioned negative exhaustive list.¹⁵ Thus applicability of the Act on Criminal Liability of Legal Entities has extended significantly, and its preventive and repressive function has been also extended because this Act newly impacts on a substantially larger range of serious unlawful conduct. However, this in no way precludes the current simplicity and clarity of the Act on Criminal Liability of Legal Entities. In this respect, the conclusion of the Explanatory Memorandum to the Amendment of the Act on Criminal Liability of Legal Entities called “Assessment of Corruption Risks (CIA)” may be considered as interesting; it states as follows: *“The proposed regulation expands the list of criminal acts which may be committed by a legal entity and, consequently, the number of cases in which criminal proceeding against a legal entity may be conducted has increased. Therefore it cannot be excluded that the persons controlling the investigated or prosecuted persons will try to fully “protect” these legal entities against criminal proceeding with the use of corruption offerings directed towards the investigative, prosecuting and adjudicating bodies.”*¹⁶

According to the original and the amended wording of the Act on Criminal Liability of Legal Entities, a legal entity may exculpate itself from the

criminal liability if it proves that it acted with so called due managerial care.¹⁷ The minimum for the foregoing is the implementation of the relevant statutory provisions and the measures that may be reasonably required, *i.e.* especially preventive measures (checking the activities of employees, supervision, organization, *etc.*) and reactive measures (measures to prevent or avert consequences of the crime committed). Business corporations such as bank institutions (generally the so called business corporations with special legal regime) must consider other more detailed and specific requirements, such as preventive and repressive measures resulting from specific legal or other regulations, *e.g.* Decree of the Czech National Bank No. 163/2014 Coll. on activities of banks, saving and credit cooperatives and securities dealers. This Decree stipulates in details specific requirements for the management and control system which must be established in banks, insurance companies and other (financial) institutions.

In the context of presented (amended) institute of the criminal liability of legal entities individual entrepreneurs (business corporations or legal entities in general) may be asking the following questions: *“How to prevent the situation when an excess of an individual (natural person) may have criminal impact on an innocent legal entity?” “Is implementation and administration of internal compliance programs sufficient to prevent it?” “What areas of interest and specific elements the internal*

¹⁵ The subject of the (negative) list is *e.g.* the criminal act of manslaughter (section 141 of the Criminal Code), murder of a newborn child by its mother (section 142 of the Criminal Code), participation in suicide (section 144 of the Criminal Code), fights (section 158 of the Criminal Code), incestuous (section 188 of the Criminal Code), a double marriage (section 194 of the Criminal Code), abandonment of a child or a person entrusted (section 195 of the Criminal Code), malpractice nutrition (section 196 of the Criminal Code), abuse of a person living in the common dwelling (section 199 of the Criminal Code), an infringement of the competition rules under section 248 subsection 2 of the Criminal Code, treason (section 309 of the Criminal Code), misuse of state representation and international organizations (section 315 of the Criminal Code), collaboration with the enemy (section 319 of the Criminal Code), war treason (section 320 of the Criminal Code), service in foreign armed forces (section 321 of the Criminal Code), liberation of prisoners (section 338 of the Criminal Code), forced crossing of the border (section 339 of the Criminal Code), riots of prisoners (section 344 of the Criminal Code), dangerous pursuit (section 354 of the Criminal Code), drunkenness (section 360 of the Criminal Code), crimes against conscription listed in a special section of chapter eleven of the Criminal Code, military listed in a special section of chapter twelve of the Criminal Code and the use of forbidden means of combat and unlawful warfare (section 411 of the Criminal Code).

¹⁶ The Explanatory Memorandum to the amendment of the Act on Criminal Liability of Legal Entities. Available, for example, at: <http://www.ceska-justice.cz/wp-content/uploads/2014/06/TOPO-d%C5%AFvodov%C3%A11-zpr%C3%A1va.pdf>.

¹⁷ This institute is detailed in section 159 subsection 1 of the Act No. 89 Coll., Civil Code.

→ *compliance programs should consist of?* Here it is appropriate to emphasize again that preventing or eliminating the risks associated with the criminal liability of legal entities cannot be interpreted as a “mere” acceptance of the recommended tools, regulations and rules. So as to effectively protect the legal entity it is necessary to build a comprehensive and interlinked (robust) system of compliance with the rules, regulations and specific procedures or processes of a legal entity concerned. Such compliance program must be fully adapted to specific needs and requirements of the particular legal entity, including the procedure for its initial implementation. It is therefore impossible to present the only one generally binding internal compliance program that would reflect very specific needs of a wide range of Czech entrepreneurs (business corporations or legal entities in general). However, during its implementation and subsequent (interim) administration the following recommendations and expected features can serve as guidance.¹⁸

- **Full support from the legal entity’s management (so called “tone at/from the top”)**

An important element of any internal compliance program is the full support of mid, senior and/or statutory management (leadership) of the respective entrepreneur (a business corporation or legal entity in general), *i.e.* consistent honoring of the “leading by example principle”. It applies that such support should be fully transparent and, above all, permanent. The above described objective can be achieved by several practical methods, *e.g.* a personal letter of the chairman or another member of the statutory body of the entrepreneur (a business corporation or legal entity in general) addressed to all its employees and emphasizing the importance and sense of observance of rules, regulations and specific procedures or processes of the internal compliance program as a whole

and its individual components and areas of interest, and incorporation of fundamental principles and rules of the internal compliance program directly into the foundational legal actions, whereby public declaration is made about interest of the legal entity to observe, when performing the relevant business or other activities, all applicable legal, ethical and other rules or specific requirements. In addition, the top management of legal entities should actively promote not only the principles and rules or specific elements and areas of interest of the compliance program, but also support the employee or employees (departments) who are in charge of the implementation and ongoing management thereof. It should also be added that the established compliance rules, regulations, procedures and specific processes are always observed by all interested employees and third parties, without exception and without regards to their specific position within the hierarchy of the legal entity concerned. Observance of legal, internal and other regulations of the particular entrepreneur (a business corporation or legal entity in general) should be a common and regular issue at all levels of management of the activities of the entity concerned. Internal compliance program of the entrepreneur (business corporation or legal entity in general) should therefore not tolerate other than anticipated and approved exceptions specified in internal rules and procedures; this applies to all its areas of interest or specific elements.

- **Analysis and rigorous evaluation of the applicable compliance and other business (enterprise) risks, and adoption of appropriate rules and measures for their elimination or reduction (treatment)**

This element of the internal compliance programs of various entrepreneurs (business corporations or legal entities in general) can be de-

¹⁸ A set of these recommendations constitutes the so called “minimum compliance”.

terminated as a key element. Only on the basis of a properly performed analysis of applicable compliance and other business risks and their subsequent evaluation, the top management of a legal entity concerned is able to decide on individual (specific) areas of interest and other elements of the management and controlling (compliance) program in such form that this program will be fully adapted to corresponding internal and external legal and other influences. In relation to their subject of business (activity) entrepreneurs (business corporations or legal entities in general) should regularly analyze relevant legal and other regulations and ethical standards and thereby identify their key areas of risk, relationships and acting. On this basis they adopt specific measures, and the given measures would always be “tailor-made” in maximum possible form. The primary objective of these measures is to clearly identify and organize the structure and competence of selected employees, and the associated responsibilities of teams or individuals. Minimum response of the respective entrepreneur (a business corporation or legal entity in general) to most applicable compliance and other business risks should consist in creation of a comprehensive system of internal procedures, processes, regulations and other rules, settings of related roles and responsibilities, and especially regular trainings of and communications to all employees and selected third parties of the legal entity concerned, including its top executives (statutory management).

Typical risk analysis consists, as a rule, of several other steps repeated at regular intervals. In the context of the above described, the following (only exemplary) compliance risk assessment process may be recommended:

- Rigorous planning of the risk-analysis process taking into account the key internal and external factors, opportunities and resources
- Specific interviews, ownership determina-

tion and consistent documentation and registration of the above mentioned

- Collecting, summarizing and evaluating the identified risks
- Necessary prioritization and development of action plans
- Finding appropriate tools and measures for ongoing treatment of identified risks
- Determining the level of actual risk, the desired state and related tolerance (*i.e.* the risk appetite of the entrepreneur concerned) and confirming specific methods and tools to remove undesired “gaps” between the above described (tools and mitigation action plans)
- On-going communication with the top management of the legal entity concerned (reporting) and ongoing management, treatment and overall management of identified risks
- **A clear, transparent, internally coherent and periodically reviewed system of internal rules, procedures and processes of the legal entity concerned**

In the light of the obligations resulting from the Act on Criminal Liability of Legal Entities and related measures, every entrepreneur (business corporation or a legal entity in general) should not only devote appropriate efforts to the creation and subsequent (ongoing) updating and maintaining of a comprehensive and coherent system of its internal regulations, procedures and specific processes. The primary objective of such a system is to inform employees, selected third parties and the top management of the legal entity about all (internal) rules and thus to ensure legal and ethical business or other activity, *i.e.* such activity that is in full compliance with applicable legal and other regulations and ethical standards. The heart of the said system of internal regulations, procedures and processes is often the Ethical Code. From the point of view of not only corporate (business) practice, the Ethical Code is seen as a central element of internal compliance programs of entrepreneurs →

(business corporations or legal entities in general) as it should fully reflect the central rules, values and principles. Therefore it can be recommended that the legal entities adopt and regularly review their own system of internal regulations containing primarily the ethical code, working rules and organizational rules, rules for dealing with clients (including the gift and hospitality rules), anti-bribery rules, rules preventing the legalization of proceeds from crimes, rules for handling of documents, including archiving, filing and retention rules, rules for electronic data treatment, rules for disposal of assets (including intellectual property rights), public procurement rules *etc.*

- **Training of the legal entity's management, employees and selected third parties about risks and related responsibilities**

Every entrepreneur (business corporation or legal entity in general) should acquaint its employees and selected third parties with the above specified (proposed) rules of the internal compliance program and remind them thereof on a regular basis. One of the tools that constitute a prerequisite for the functioning of the overall system of internal rules, regulations and specific procedures or processes can be systematic training and communication plans and other related activities of the legal entity. They should be sufficiently effective, *i.e.* they should have an adequate form, scope, content, style, length and evaluation, and they should aim only at those employees whom the area concerned relates to. Communication and training of some areas of the specific compliance program will thus cover all employees (or third parties) of the entrepreneur (a business corporation or legal entity in general) concerned, other, usually more specific areas, will

cover narrower audience, such as managers or other narrowly focused experts and/or specialists. Regular internal trainings and communications should also cover the top (statutory) management of the legal entity in question. The top management should be an example that there are no doubts that it is the top management that must know in details and observe the applicable internal rules, procedures and processes. Some training or communication activities should obviously aim at selected suppliers or business partners, or rather representatives of the entrepreneur concerned (*e.g.* anti-bribery rules).

Systematic management of employees of entrepreneurs (business corporations or legal entities in general) aimed at legal awareness and compliance with the rules and requirements of applicable laws and ethics is a prerequisite for any effective compliance program. Legal entity should therefore regularly, usually at least once every two years, undertake appropriate training for selected employees and third parties, including its top management and members of elected bodies. Such trainings and internal communications should always have appropriate form and content, ideally selected or created by the employees themselves. Face to face trainings should address compliance with the law, internal and other regulations of the legal entity which are considered essential from the point of view of the performance of its specific business or other activities. The trainings should be conducted by qualified instructors and participation should be mandatory. In addition, such trainings should be provable (the legal entity concerned must have a complete overview of who went through the training and who did not)¹⁹ and effective (never merely formal).²⁰

¹⁹ This can be achieved, for example, by creating, using, ongoing administration and archiving of corresponding attendance sheets. It can be recommended, in general, to use attendance sheets in the paper form which contain signatures of the trained employees or third persons.

²⁰ In addition, it can be recommended to use a certain form of feedback or other evaluation of particular training and communication activities of a certain legal entity.

Key areas of interest of the internal compliance program of the legal entity concerned, such as guidelines, principles and specific rules of applicable ethical code, should form a regular part of the training and communication plans, should be presented to all its employees (ideally immediately after the employment relationship commencement), and then regularly, at least once every two years, reminded, *e.g.*, through modern and interactive eLearning. Specific areas of interest of the internal compliance program (such as the valuation of the entrepreneur's assets) should be addressed only to selected employees, teams or specific groups, *i.e.* the legal entity concerned should first carefully consider the issues and areas of suitable addressees (audience). Otherwise it unnecessarily burdens those employees whom the given issues do not concern and they are negatively tuned and demotivated to internal trainings and communications as such (*i.e.* they ultimately almost do not notice their specific content, which of course is not desired). Introductory face to face training should be entrusted to the appropriate specialist who will not only be able to answer all theoretical questions of usually very curious new employees but also properly acquaint them with related internal rules, regulations, procedures and processes of the entrepreneur (business corporation or legal entity in general) concerned. It can also be recommended to subsequently provide the employees with training materials in paper (or electronic) form, *e.g.* a brief but eye-catching brochure about the Ethical Code of the legal entity concerned so that the new employees can return to such regulation at any time in the future. Last but not least, participation in internal trainings should be adequately monitored, and individual cases of failure to fulfil compulsory trainings also punished accordingly.

- **Providing internal legal support**

Providing internal legal support and consultation to all stakeholders substantially reduces all applicable criminal risks. The legal entity should therefore identify and consistently communicate when and whom you can turn to with your legal enquires.

- **Implementation of controlling (whistleblowing) mechanism that is able to receive information on potential infringement in time**

Effective compliance and enforcement of the rules, regulations and specific procedures or processes of internal compliance program of the entrepreneur concerned (business corporation or legal entity in general) also includes the development of a mechanism for the timely receipt of the information by means of which the entrepreneur is notified about violation of relevant legal, internal and other regulations. For this purpose an anonymous *whistleblowing* line (a kind of internal hotline) may be established, or the notification of actual or potential violation of legal, internal or other relevant regulations of the compliance program is addressed directly to top managers or specially designated persons, departments or teams,²¹ usually in a particular regime. The aim of such notifying (controlling) mechanism is to establish a functional process for dealing with complaints and suggestions from employees and selected third parties of the legal entity leading to more effective performance of the business or other activity, and the timely detection of all kinds of compliance failures or breaches and other negative phenomena. In accordance with the above described it also applies that all notifications should be thoroughly investigated, *i.e.* in this respect a fully functional process of initiating and conducting internal investigations of the legal entity is required. It is followed by the consequence management, or results of the

²¹ For example, Compliance department, Legal department, HR department etc.

internal investigation are evaluated in other appropriate manner and communicated. In the context of the above statements and interpretations it is not necessary to talk more about the necessity of adopting adequate reactive and corrective measures and plans aimed at necessary remedies.

• **Thorough due diligence (audit) of third parties**

In order to properly identify applicable criminal risks of the legal entity concerned, it is suitable to conduct regular internal audits of third parties, for example, suppliers or sales representatives of the entrepreneur concerned (business corporation or legal entity in general).

At present, legal entities should therefore especially emphasize the risks arising from the Amendment to Act on Criminal Liability of Legal Entities and take the measures that will prevent their materialization entirely or at least will reduce potential impacts and therefore the related liability. Mere existence of the internal compliance program prohibiting the general criminal activity does not constitute a convenient tool in most cases. It must be a set of actually effective and internally linked measures, procedures, processes and rules, the observance of which the legal entity concerned continuously monitors and evaluates (internal compliance program should be continually updated since only in such a case the legal entity may prove that it has made everything what can be reasonably required and that the conduct was only an excess of a natural person).

It applies for the corporate (business) practice that the vast majority of the used mechanisms and measures are of precautionary nature, *i.e.* their primary purpose is to prevent criminal conduct committed by employees of the entrepreneur concerned (business corporation or legal entity in general). However, within the scope of the require-

ment of adequate monitoring of the employees and persons in a similar position, the legal entities should also introduce reactive mechanisms and measures, *i.e.* such measures the primary aim of which is an attempt to prevent or avert consequences of committed crimes. Generally, it can be stated that the purpose of the vast majority of the described internal corporate measures is implementation of consistent, continuous, compulsory and necessary monitoring, supervision and organization of the employees. Specific way in which the legal entity concerned performs this monitoring and related activities must always observe the below specified requirement of proportionality. Choice of appropriate methods and tools of the monitoring and supervision is entirely within the discretion of the legal entity and its top (statutory) management.

When setting up the adequate system of internal controls, *i.e.* internal compliance program of the legal entity, and when implementing specific internal measures, it can be recommended to fully respect and build on these closely interrelated principles offered to business (corporate) practice directly through comments on the Act on Criminal Liability of Legal Entities.²²

1. Principle of proportionality
2. Entire engagement of the management of the legal entity
3. Systematic risk assessment
4. Right choice of tools of internal control, supervision and organization
5. Functioning communication and training
6. Sufficient control

3.1 Principle of proportionality

In connection with the proper setup of internal compliance programs, the proportionality requirement is often mentioned, *i.e.* the measures, com-

²² Annex to section 8 of the Act on Criminal Liability of Legal Entities "Model Internal Measures to Prevent Criminal Activity of a Legal Entity and its Consequences". In: Fenyk, J., Smejkal, L.: Act on criminal liability of legal entities and proceedings against them. Comments. Prague: Wolters Kluwer, 2012.

ponents and individual areas of interest of the internal compliance programs of legal entities must be proportionate. This principle is crucial for proper implementation and ongoing management of controlling internal mechanisms. The requirement of reasonableness (proportionality) of internal measures must be interpreted very flexibly, thus always *ad hoc* and with regard to the relevant specifics of the particular legal entity.

When setting the necessary internal measures and systems the following specifics of the legal entity must be taken into account:

- Size
- Type (local, regional, or part of a multinational group)
- Object of activity or business
- With business corporations also the industry in which the legal entity concerned carries on its business and other specifics
- Nature of the specific business activities (production, services, a foundation *etc.*)
- Structure and number of employees
- Structure and number of line managers
- Internal allocation of competences among employees
- Nature and method of managing the legal entity
- System of internal controls
- Existence of internal audit, compliance function, or enterprise risk management function
- Structure of customers (local *versus* foreign clients; only Europe or America or Africa and the Middle East, *etc.*)
- Structure of business partners and related types of contractual relationships
- Whether the legal entity is subject to specific regulation or not (*e.g.* a bank, an insurance company, a casino, a securities dealer, a dealer in military material *etc.*)

In other words, internal measures of a small business corporation that has only few regular local customers or business partners and almost no employees is thus far more modest in terms of its structure and content than internal measures of

a large financial institution with thousands of employees, dozens of subsidiaries and sister companies and which is a member of a global (multinational) financial group.

With business corporations also the market in which it carries on its business plays a significant role, *i.e.* whether the business corporation distributes its products exclusively to multinational companies often traded on foreign stock exchanges and high internal standards within Western Europe or the United States, or on the contrary whether these are markets of the developing countries with a high degree of corruption, or even the national governments of such states. Very strict internal control is required in business corporations that manage large volumes of funds or produce, supply or trade in arms and other technologies that can be potentially misused in the context of international terrorism. Due to the principle of proportionality such companies must implement significantly stricter, more sophisticated and comprehensive measures of the internal control so that they actually make their utmost to prevent crime committing.

With legal entities whose activity is not business (*e.g.* foundations and endowment funds), the requirement for internal control is significantly reduced by the fact that they do not carry on business activities. On the other hand, even those legal entities are obliged to assert adequate internal control of its employees and to systematically check its observance. It is therefore not possible to come to the conclusion that legal entities of the non-profit sector do not need to have any internal control mechanisms and therefore they do not need any preventive or reactive measures.

With legal entities — entrepreneurs it is always necessary that internal control mechanisms have been set up entirely in accordance with the requirements of the specific legal and other regulations that apply to them. Fulfilment of the obligations imposed by law may not be sufficient for exculpation from criminal liability for the acts committed by employees or other persons in simi-



lar position. The given legal entity itself will have to assess whether with regards to the criterion of proportionality it is not necessary to implement additional measures, although their implementation is not expressly required by legal or a regulatory regulations. It is therefore evident that within the scope of the principle of proportionality it must be reflected whether a given legal entity carries on business in the industry and in the region where there is generally higher risk of crime committing. A common example is corruption in connection with public contracts or health service. Business relationships with governments of developing countries (e.g. in Africa or the Middle East) constitute a similar example. Business corporations operating in high-risk regions, i.e. the regions with high level of corruption, are obliged to implement very strict and very sophisticated internal control measures, both of preventive and reactive nature, in order to prevent possible criminal activities committed by employees and selected third parties.

It generally applies that the business corporations which utilize sales representatives for their activities should even more implement consistent control mechanisms and measures that would prevent giving bribes to business partners, customers or clients by these representatives. With employees who dispose of financial or payment means there is a need of consistent control which should prevent any embezzlement. The control mechanisms must comply with the requirement of proportionality. It has been already stressed above that the control mechanisms form a common part of related internal anti-bribery and anti-corruption programs in the corporate (business) practice.²³

3.2 Entire engagement of the management of the legal entity (i.e. “tone at/from the top”)

The top (statutory) management of legal entities should always be a guarantor of high-quality internal control systems of all employees in order to prevent criminal activities and minimize consequences of such activities and their elimination. Therefore within its structures, and through its leadership, the legal entity concerned must consistently insists on zero tolerance to criminal activities committed by its employees and selected third parties. It is understandable that any tolerance to criminal behavior of members of the statutory body or other top representatives of the legal entity concerned will have a negative impact on the behavior of “lower-ranking” employees. Therefore, all employees of the legal entity concerned must be aware that across the entire legal entity criminal activity is neither tolerated nor supported. For this purpose there must be a high quality structure of internal and external trainings (communication) in which the top (statutory) management of the legal entity concerned including, for example, the chairman of its statutory body will participate. If there is a compliance department (officer) or an internal audit department (officer) in the legal entity concerned, it applies that the employees of these departments should always be the ones who will be very actively involved in the implementation of internal controls and employee trainings and/or will be the ones who will arrange or guarantee them. Thus all employees should consider criminal conduct at the workplace or when fulfilling obligations arising from the employment as something what is absolutely impossible, i.e. as something what cannot be tolerated by the legal entity (employer) under any circumstances and what the legal entity consistently fights against.²⁴

²³ Fenyk, J., Smejkal, L.: *Act on criminal liability of legal entities and proceedings against them. Comments. Prague: Wolters Kluwer, 2012.*

²⁴ Fenyk, J., Smejkal, L.: *Act on criminal liability of legal entities and proceedings against them. Comments. Prague: Wolters Kluwer, 2012.*

3.3 Systematic risk assessment

When preparing the implementation of adequate preventive measures, the legal entities should always thoroughly evaluate their internal and external risks that may lead to criminal activity of their employees or persons in a similar position and consequently also to the criminal liability of the entire legal entity. The legal entities should carry out the evaluation of potential (applicable) internal or external risks on ongoing basis so that the setting of appropriate internal measures corresponds to the current state.

In order to properly identify the applicable internal risks of the legal entity concerned it is suitable to carry out *due diligence* (audit) of internal processes which may efficiently warn about internal risks of criminal liability. These risks may consist primarily in personnel issues (e.g. in some places there are no persons with adequate qualification or experience or there are persons who may constitute a risk for the company for various reasons; or an important “position” is vacant temporarily or on long-term basis in the legal entity concerned). Internal risks may also consist in an improper setting of internal control mechanisms when some specific persons have broad powers, in particular, in relation to financial resources (however these are not justified and do not correspond to their positions in the internal structure of the legal entity concerned). There may also be a lack of internal interconnection of business registers which can lead to an abuse and criminal conduct on the part of employees. Internal risks may also consist in a certain inappropriateness, inconsistency, lack or obsolescence of existing internal regulations, systems, procedures, processes and registers that entirely or partially do not respect the nature of the activity of the legal entity concerned and its internal decision-making processes. There may often be risks associated with inadequate supervi-

sion or lack of control over compliance with internal rules, procedures and processes that are otherwise set properly.²⁵

3.4 High-quality tools of internal control, supervision and organization

Selecting the correct and appropriate preventive or reactive tools of internal control and a specific manner of their implementation is entirely the responsibility of the legal entity concerned. With business corporations that form part of large multinational groups it often happens that group's internal procedures or processes should be locally applied (usually through global internal regulations which should automatically apply to all subsidiaries). It must be added that with regards to the fact that it is a measure aimed primarily at employees of the legal entity concerned, its effective implementation requires the legal form anticipated by law. And for that reason it is essential that all internal control mechanisms are introduced by the legal entity itself, i.e. not by its foreign parent company. All group instructions and internal regulations must be therefore localized, i.e. transposed into the local legal conditions, preferably through a local internal regulation.

The introduction of internal control mechanisms does not necessarily mean the imposition of a series of legal obligations on employees and binding setting of internal processes within the legal entity concerned. Some obligations of the employees directly result from the Labor Code or other legal regulations. They are detailed in employment contracts or other contracts or agreements, or working (health and safety) rules or general internal regulations of the legal entity concerned.

When implementing internal control mechanisms and specific measures it should be taken into account that all employees of the legal entity



²⁵ Fenyk, J., Smejkal, L.: *Act on criminal liability of legal entities and proceedings against them. Comments.* Prague: Wolters Kluwer, 2012.

concerned should be properly informed about the content of these internal documents which their specific duties and instructions result from. Only in this way the given legal entity may enforce their fulfilment. Moreover, these documents must be available in the language which the employee understands. It is therefore necessary to take into account that all internal documents that prove the existence of appropriate internal control should have its official Czech version which can be submitted to the investigative, prosecuting and adjudicating bodies in the event of an effort for exculpation and no additional translation is required.

When setting up the appropriate internal compliance program it is therefore necessary to act with regards to the specifics of the legal entity concerned and the above mentioned proportionality. It is not necessary that a small foundation has stacks of internal regulations. On the other hand, it is inadmissible that a subsidiary of a large multinational group had no or only few internal regulations. It is usually a signal that the internal control system is not sufficient.

In addition to the preventive measures, the internal regulations of the legal entities may also contain reactive measures. Each legal entity should set up adequate internal mechanisms that will very quickly, if not immediately, identify cases of criminal conduct of its employees and stipulate further procedure. The primary aim of the reactive measures is to avoid or eliminate the consequences of a crime committed by an employee. The internal control system must reckon on the alternative that there will be only preparation or an attempt of a crime, *i.e.* it should set up internal procedures also for such situations.²⁶

3.5 Functioning communication and training

Internal control system, which is intended to prevent committing of crimes inside the legal entity concerned, may only operate effectively if all employees at all levels within the respective business establishment communicate with each other. In addition, effective communication between the management of the legal entity and its employees in the structure underneath is also crucial. Of course, communication among the members of the top (statutory) *management* of the legal entity concerned is also important.

Thus it is in the interest of every legal entity that all employees in important positions are properly trained about their duties and tasks within the internal control system and implementation of measures. As mentioned above, the legal entity concerned must correctly identify the participants (recipients) of the training first of all; the trainings must be conducted by qualified instructors, both internal employees and external experts. Attendance at principle trainings should be mandatory in every case and unambiguously free of charge.²⁷

3.6 Sufficient control

It is important that internal control, supervision and organization of the employees of legal entities are properly implemented, with the assistance of both the above described preventive and reactive measures. The complementary part of the internal control system of the legal entity concerned also consists in regular and consistent monitoring whether the already adjusted system and its individual elements or areas of interest are observed and asserted, *i.e.* that it is not a system which only exists on paper (such system is actually broken). Each legal entity should thus specify a particular

²⁶ Fenyk, J., Smejkal, L.: *Act on criminal liability of legal entities and proceedings against them. Comments.* Prague: Wolters Kluwer, 2012.

²⁷ Fenyk, J., Smejkal, L.: *Act on criminal liability of legal entities and proceedings against them. Comments.* Prague: Wolters Kluwer, 2012.

body or at least the person or persons that will monitor observance of the appropriate internal measures and the entire control system and regularly evaluate its functionality (and subsequently process and report the acquired information). In the regime of the business corporations such a body may be, for example, the Supervisory Board or someone of the top managers, or an employee of the compliance department.²⁸

4. Related practical considerations and case studies

The following sub-chapter is dedicated to specific issues and considerations and their analysis, which are based on specific cases solved by higher courts of selected EU member states, especially those where the institute of criminal liability of legal entities has existed for many years and where it is possible to draw a fairly good inspiration (such as Italy).²⁹

A. The following examples of the situations where criminal liability of legal entities is not concerned but only criminal liability of individuals (natural persons) can be given:

1. A supplier of a legal entity assembling parts for passenger cars received stolen GPS device and sold it to the company "X". The supplier changed the device so that to conceal its origin, and after that the employees of the legal entity concerned worked with the stolen device and installed it into a car. The employees acted in accordance with their job duties and authorization associated with the business activities of the legal entity "X", which was thereafter convicted of the crime of money laundering.

The question in this case is whether the legal entity concerned should be prosecuted for the crime of money laundering.

The employees of the legal entity did not legalize proceeds of crime. The supplier that delivered the goods to the legal entity concerned was the one who was accused of the crime. In this particular case, it was necessary to resolve the qualification of the conduct of individuals (natural persons) since deeper knowledge indicates their culpability. Criminal liability of legal entities cannot be taken into consideration in this case.

2. A woman working as a shop assistant in a furniture store retained an advance payment on the ordered furniture for her own needs. She was accused of committing the crime of embezzlement.

The question is whether in such case the conditions for the prosecution of the legal entity, namely the employer of the offender, are fulfilled.

In this case it was also not possible to prosecute the legal entity concerned, even though the advance payment was stolen by its employee. The conduct of the employee constituted obvious deviation from her work duties and there are none circumstances under which the described conduct could be attributed to criminal liability of legal entities. The woman who committed the crime was therefore investigated only as an individual (natural person).

B. The below are examples of the situations where the criminal liability of legal entities appears independently of identification of particular individuals (natural persons) who committed the crime:

1. An unknown employee of a legal entity used a truck Mercedes Benz with high-volume cargo space, which was owned by a specific legal entity, in order to place waste from a construction site (insulation, linoleum,

²⁸ Fenyk, J., Smejkal, L.: *Act on criminal liability of legal entities and proceedings against them. Comments.* Prague: Wolters Kluwer, 2012.

²⁹ *The described cases and related documents were provided at a workshop of the Czech Compliance Association "Criminal Liability of Legal Entities" held on 30 June 2016 under the leadership of JUDr. Miroslav Růžička, Ph.D.*

carpets and other unsorted waste) on asphalt surface at the edge of arable land. This waste also contained engine oil that leaked from damaged barrels and contaminated the soil of 150 square meters to the depth of 1.2 m. In addition, lay-by asphalt surface of 150 square meters was also polluted by the engine oil which is classified as hazardous waste due to its toxicity and carcinogenicity. Prague City Hall assessed the damage in the amount of CZK 909,794. This amount corresponds to the costs on remediation of an illegal dump.

The question in this particular case is whether the legal entity concerned can hold criminal liability for such conduct if there is no evidence that it was initiative of the individual (employee) about which the legal entity did not know.

The investigation was not able to identify personal data of the offenders. In spite of this the legal entity concerned was prosecuted for committing the crime of unauthorized waste disposal of which it was subsequently accused and convicted. This was done despite the fact that the particular individual (natural person) who committed the aforementioned crime was not searched out.

2. An unidentified individual (natural person) made unauthorized modification in the measuring system of power supply inside a building of a particular legal entity. The company providing services in the field of electricity was misled and was caused damage which totaled to CZK 24,812,766. The individual (natural person) who carried out the unauthorized modification in the electricity meter was not detected. The offender was most likely an employee of the joint stock company who was authorized to enter the building of the company where the electricity meter was placed. It can be assumed that the joint stock company had illegally taken more electricity than it paid for.

The question in this case is whether the legal entity concerned can be prosecuted for committing a crime.

It was not confirmed in this case that a body or a member of the body of the legal entity concerned manipulated with the electricity meter or gave an order to do so. The Act on Criminal Liability of Legal Entities stipulates that a legal entity may be held liable even though the particular individual (natural person) who carried out the act was not identified. This Act also specifies the conditions that must be met so that the particular legal entity is held liable for committing a criminal act. Criminal prosecution of a legal entity is conditioned not only by presence of an act having the elements of the criminal act, but also by proving that the said illegal act was carried out by a "specific subject" determined by law, which may be a statutory body, a person holding a leading or controlling position, a person with power to make decisions, or an employee acting on the basis of instructions from any of the above-mentioned persons. If it is proved that the conduct was carried out by such a "specific subject" then in most cases it is proved what particular individual (natural person) committed such offence. This provision of the Act on Criminal Liability of Legal Entities can also apply to the cases where it is proved that the conduct meeting the elements of the criminal act was committed by a collective statutory body, but it is not possible to prove what board members voted "for" or "against" such conduct (minutes of meetings of the particular committee contain only an aggregate number of votes "for" and "against", but not details on the voting).

C. The below is an example of a particular situation when it is necessary to properly define the term "interest" in sense of a member or members of a business group:

1. An individual (natural person), who is a perpetrator of the crime of market abuse, for-

mally worked for a company controlled by a parent company that is the leading component of a particular holding. The parent company was penalized along with its subsidiary since the investigators discovered that the criminal act was committed also in the interest of the parent company. The parent company appealed against the decision to the Supreme Court.

The question in this case is whether a criminal act may be committed in favor of the parent company despite the fact that the individual (natural person) who committed the crime is not directly an employee of the parent company concerned.

The competent court stated in this case that it is sufficient for the criminal liability of a legal entity if an individual (natural person), i.e. the offender, acted in the interest of the company for which he/she works. In addition, this type of criminal liability may be also observed within the group of companies. In such cases the parent company can be found criminally liable for a criminal act committed within the scope of activities of any of the controlled companies if the perpetrator acted also in the interest of the parent company, i.e. not only in the interest of the company for which he/she works.

5. Conclusion and summary

On 1 January 2012, Act No. 418/2011 Coll., on Criminal Liability of Legal Entities and Proceedings against them came into force. This Act has introduced the institute of criminal liability of legal entities into the Czech legal order. Adoption of such legislation was in conformity with national and foreign development trends in recent years when the principle of criminal liability of legal en-

tities was being gradually introduced in the legal orders of the European countries.³⁰ In the middle of the year 2016, the Act was significantly amended and the changes came in the corporate (business) practice as at 1 December 2016.

Section 7 of the Act on Criminal Liability of Legal Entities is of cardinal importance from the point of view of the criminal liability of legal entities. It specifies in details the range of crimes for which legal entities can hold criminal liability. In this context it should be pointed out that the range of criminal acts represented by the list contained in the aforementioned section 7 is very wide especially after the adoption of the ACLLE amendment. It contains (partly newly) the criminal acts of accepting a bribe, bribery, indirect bribery, unauthorized use of personal data, fraud (including insurance, credit, and subsidy fraud), legalization of proceeds of crime, breach of duty during administration of other person's property, causing harm to or fraudulent preference of creditors, causing bankruptcy, breach of duty in insolvency proceedings, evading taxes, fees and other mandatory payments, unauthorized business, abuse of information and status in trade, providing advantages in public procurement, public tenders and public auctions, issue of untrue confirmations and reports, violations of rights to trademarks and other markings, violation of protected industrial rights, making harm and threats to the environment, abuse of authority of an official person, contempt of court, false accusation, failure to preclude or to report a criminal act etc.

Conditions of occurrence of the criminal liability of Czech legal entities are specified primarily in section 8 of the Act on Criminal Liability of Legal Entities. In connection with the wording of this section it applies that under certain circumstances a legal entity may exculpate itself from the criminal liability. However, to do so it must be proved in the criminal proceedings that the criminal conduct

³⁰ The institute of criminal liability of legal entities was introduced, for example, in France and Slovenia already in 1994, in Finland in 1995, in Denmark in 1996, in Belgium in 1999, in Italy in 2001, in Poland in 2002, in Croatia in 2003, in Switzerland and Lithuania in 2003 and finally in Austria in 2005.

of the particular employee (or the above and below specified persons in equivalent positions, or a third person) occurred despite the fact that the legal entity concerned, or its elected bodies (members of these bodies), implemented the measures that are required by applicable laws or that can be reasonably required. Such measures include, in particular, appropriate internal compliance rules and regulations and specific procedures or processes of the legal entity that expressly stipulate a ban on committing criminal acts by members of the elected bodies of the entity concerned, its employees or persons in similar position.

So as to limit the criminal liability, it can be strongly recommended to legal entities that they create and continuously manage internal (harmonic) compliance programs within the scope of their internal environment. If they are properly set, continuously updated and managed, if they stipulate clear rules of conduct of their employees and declare that the particular legal entity and its employees are bound by the system of internal regulations and related internal procedures and processes.

Finally, it should be stressed once again that for the exculpation of the legal entity concerned, in accordance with the relevant provisions of the aforementioned Act on Criminal Liability of Legal Entities, the mere introduction of formal compliance rules and other related internal mechanisms and measures is not sufficient, but it is necessary that these are also fulfilled in fact. The adopted preventive, controlling and corrective measures and specific compliance mechanisms and plans of the particular entrepreneur (business corporation or legal entity in general) must be adequate to the nature of the entity and its activities, and also to the nature of the markets in which it conducts its business, they must be effective, consistently checked on regular basis, and last but not least adequately enforced.

Many other (not only) European countries have similar legislation as the Czech Republic. For example, in 2010, the United Kingdom adopted the UK Bribery Act 2010 which is quoted very often. The UK Bribery Act 2010 provides, *inter alia*, responsibility of the business corporation concerned for active bribery by those persons who acted for it or on its behalf. The business corporation concerned may exculpate itself from the liability if it proves that it has adopted all available and, in particular, adequate (internal) measures to prevent its employees, members of elected bodies and other persons in similar position from doing so. In this context it is extremely important to draw attention of the readers of this article to the fact that the cited UK Bribery Act 2010 has extraterritorial effects, *i.e.* it covers the conduct of employees of the business corporation concerned and other persons in similar position not only locally but also globally (*i.e.* not only on the UK territory).³¹

It should be also pointed out that the introduction of internal compliance programs of the entrepreneurs (business corporations or legal entities in general) is not relevant only in terms of criminal liability of the business corporation concerned (or the possibility of the related exculpation). It is important also from the perspective of administrative punishment. Even though the responsibility for committing an administrative delict by a legal entity has been traditionally interpreted as objective responsibility in the conception of the Czech laws (*i.e.* as a liability independent of any particular degree of culpability of the legal entity concerned), in some cases a proper setting, ongoing maintenance (administration) and of course observance of the effective internal compliance program may lead to full liberation of the legal entity concerned. In other cases, such program may impact on the nature or amount of the penalty imposed.³² Implementation of effective compliance programs may

³¹ Thus it covers also the conduct of the persons acting on behalf of the relevant business corporation and on providers of its services without regard to the residence or registered office.

³² The above is underlined by selected provisions of Act No. 143/2001 Coll., on the Protection of Competition.

also be relevant in terms of limitation of civil liability of the legal entity concerned. Finally, properly adjusted internal compliance programs of the entrepreneurs (business corporations or legal entities in general) may be contributive from the perspective of the subsequent recourse process of the entity concerned against a person or persons that established the liability by their conduct, for example, in terms of the application of the insurance claim towards the respective insurance company etc.

In light of the above described, legal entities can be recommended that they pay sufficient attention to the proper setting, ongoing maintenance (administration) and related observance of the ap-

plicable rules of their internal compliance programs. They should bear in mind the fact that in specific cases not only Czech but also foreign legislation and related compliance standards can be taken into account. Finally, it can be also proposed that the legal entities always properly maintain all documents relating not only to the system tools and internal procedures or regulations of the compliance programs, but also to the specific acts, decisions, instructions or other acts of legal entities concerned. Otherwise, it can be hardly proved in the corporate (business) practice that the declared internal compliance mechanisms are properly set, observed and adequately controlled.

REFERENCES

- [1] ANDREISOVÁ, L. (2016): Building and Maintaining an Effective Compliance Program. *International Journal of Organizational Leadership*, No. 5
- [2] BEJČEK, J. (2007): Principy odpovědnosti statutárních a dozorčích orgánů kapitálových společností. *Právní rozhledy*, No. 17
- [3] BIEGELMAN, M. T. (2008): *Building a world-class compliance program. Best practices and strategies for success*. New Jersey: John Wiley & Sons, ISBN 978-0-470-11478-0
- [4] BIEGELMAN, M. T., BARTOW, J. T. (2012): *Executive roadmap to fraud prevention and internal control. Creating a culture of compliance*. New Jersey: John Wiley & Sons, ISBN 978-1-118-00458-6
- [5] BOHUSLAV, L. (2014): Jak nastavit compliance programy. *Právní rádce*, Vol. XXII, No. 6
- [6] DECKER, A., GALER, D. (2013): *Enterprise Risk Management. Straight to the Point*. Middletown: ERMSTTP, ISBN 978-1481287784
- [7] FENYK, J., SMEJKAL, L. (2012): *Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, ISBN 978-80-7357-720-9
- [8] FOX, T. (2013): *Best Practices Under the FCPA and Bribery Act. How To Create a First Class Compliance Program*. Middletown: Ethics 360 Media, ISBN 978-1482632453
- [9] MUZIKÁŘ, K. (2013): Nastavení interních pravidel obchodních korporací coby zaměstnavatelů v souvislosti s problematikou whistleblowingu. In: PICHRT, J.: *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer, ISBN 978-80-7478-393-7
- [10] PICHRT, J. (2013): *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer, ISBN 978-80-7478-393-7
- [11] PÚRY, F. (2010): Možnosti trestního postihu porušení péče řádného hospodáře o cizí majetek. *Právní rozhledy*, No. 15
- [12] Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů
- [13] Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- [14] Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů
- [15] Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- [16] Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích)



KLÍČOVÁ SLOVA

trestný čin, trestní odpovědnost, fyzická osoba, právnická osoba, podnikatel, obchodní korporace, program compliance, analýza rizik, vyhodnocování rizik

Compliance program from the perspective of corporate criminal liability

ABSTRACT

In the field of criminal liability of Czech legal entities a significant milestone has been done in the middle of the year 2016. On 1 June 2016, the President of the Czech Republic signed an amendment of the Act on Criminal Liability of Legal Entities which has brought some important changes in the activities of business corporations. The most obvious change is nearly the tripling of the number of criminal acts for which a legal entity may be held liable. Possibility of legal entities to exculpate themselves from the criminal liability under certain circumstances has remained unchanged (in terms of the principle itself). A general condition of the exculpation consists in the possibility of each legal entity to prove that it has taken all possible measures, which can be reasonably required, in order to prevent the criminal act committed by its employee or by a person in a similar position. However, how such fact can be proved in practice? The author of presented contribution suggests that properly adjusted, continuously updated and functioning internal compliance program may constitute an ideal tool or solution. The final wording of the above mentioned Amendment was published in the Collection of Laws of the Czech Republic on 13 June 2016 and took effect as at 1 December 2016. Thus entrepreneurs (business corporations or legal entities in general) have now an ideal opportunity to set and/or reset their internal rules and regulations, trainings and communication plans and programs, internal control systems and other standard elements of the internal compliance programs so that in the future any potential excess of their employees will not cause damage or will not threaten their business activity more than it is absolutely necessary. Thus the presented contribution provides not only basic interpretation, but also practical guidance for the above described.

KEYWORDS

criminal act (crime), criminal liability, individual (natural person), legal entity, entrepreneur, business corporation, compliance program, risk analysis, risk assessment

JEL CLASSIFICATION

K14, K15, K20



Kritické myšlení manažerů a leaderů z pohledu možností rozvoje a vzdělávání

- ▶ PhDr. PaedDr. Eva Ambrozová, Ph.D. » vedoucí Ústavu humanitních věd, NEWTON College, a.s.
- ▶ Agnieszka Knap-Stefaniuk, PhD, MBA » Management Institute, Vistula University
- ▶ Mgr. Ing. David Ullrich, Ph.D. » vedoucí Katedry leadershipu, Fakulta vojenského leadershipu, Univerzita obrany

* 1. Úvod

Na všech úrovních lidského systému je management vztahným aspektem, pomáhá organizovat a vztahovat myšlení, rozhodování a jednání členů společenství. V současném pojetí, které reflektuje kvalitativní změny prostředí lidských systémů, zejména růst komplexity a dynamiky procesů změn, spojený s užíváním moderních komunikačních a informačních technologií, se významně podílí nejen na získávání, organizaci a užívání znalostí, ale také na jejich vytváření (Knap-Stefaniuk, 2012). S vyvíjejícím se a měnícím prostředím se mění i samotná podstata managementu. Hroník (2007, s. 24), inspirován Millerem a Howardem (1991), naznačuje některé „posuny v managementu“:

- od řídicího managementu k vedení na základě vzájemného stvrzení a souhlasu;
- od povelového rozhodování k rozhodování na základně všeobecného souhlasu;
- od individuální práce ke skupinové (týmové) práci;
- od zaměření na úkol k zaměření na výsledek a zákazníka;
- od kontroly pomocí hrozeb a obav ze zmocňování a kontrole pomocí kladného posilování;
- od jediné správné cesty k nepřetržitému zkvalitňování;

- od hierarchické struktury k ploché a pružné struktuře;
- od nestanovených hodnot a vize k mobilizujícím hodnotám a vizím;
- od vyčerpávání bohatství k tvorbě bohatství a sázce na nevyčerpatelné zdroje“.

V managementu a zejména v oblasti uplatnění, řízení a rozvoje lidských zdrojů, se již delší dobu poukazuje na skutečnost, že vedle expertní způsobilosti a technických dovedností manažerů, které se týkají znalostí a schopností ve specifických oblastech pracovní činnosti a vedle dovedností, které se vztahují k vedení a komunikování s lidmi, vystupuje významně do popředí trend, který klade důraz na kvality a potenciály, související s mentálními a dalšími specifickými aspekty u jedinců působících v organizacích na vedoucích pozicích, které souvisí s charakteristikami tzv. kognitivní/poznávací domény.

Náznamy projevů tohoto trendu můžeme najít například v některých kompetencích anebo v koncepčních dovednostech, které odkazují k osobnímu mistrovství a systémovému myšlení (Senge, 2007), ke koncepčnímu a komplexnímu myšlení (Robbins a Coulter, 2004; Hroník, 2008) anebo k mentální zralosti a kondici (Ullrich a Pokorný, 2012; Ambrozová a kol., 2016).

Zkušenosti ukazují, že nelze klást rovnítko mezi úrovní kvality mistrovství v oborové profesi →

a kvalitou zastávání manažerské pozice daným jedincem v tomto profesním systému. Na odborné úrovni zajisté ano, na úrovni organizačně správně ne. To je mimo jiné důvodem, proč pracujeme s termínem profesionální manažer jako se specifickou kategorií, která není vázána na žádnou oborovou profesi. Profesionální manažer je o kvalitách, s tendencí k rozvoji potenciálu leadera.

Profesionálního manažera lze charakterizovat jako jedince, který disponuje:

1. vhodnými kvalitami schopností (kompetencemi) pro efektivní rozhodování a správné jednání, tvorbu, organizaci, kultivaci a rozvíjení vztahů a procesů ve specifickém lidském systému a s jeho prostředím, ve smyslu respektu k prostředí, individualitě, aktivitě každého jedince, odpovědnosti;
2. metadovednostmi, ve smyslu reflektované zkušenosti; metadovednosti lze vnímat jako osobnostní kvality manažerů, které se vztahují k emocím, postojům pozornosti, všímavosti, reflexi; inspirativní je v tomto kontextu koncept na proces orientované psychologie a procesové práce (Mindell, 2009);
3. mentální zralostí, která se týká úrovně kvalit a způsobu poznávání.

Centrální – jádrová – kompetence profesionálního manažera, specificky pak leadera se týká myslí a myšlení, zdatnosti uvažování, představuje ji schopnost uvědomovaně poznávat a kultivovat vlastní mysl, myšlení a poznávání. Jádrová schopnost leží v centru, respektive ji lze vždy vysledovat na pozadí všech ostatních, dílčích a specifických kompetencí a dovedností, a vytváří základní podmínky pro:

- následné poznávání a kultivaci přirozených potenciálů a zdrojů;
- samostatné, kritické, situačně tvořivé a systémové myšlení;
- pohyblivost v situaci při rozhodování a jednání (pochopit – uvědomovaně být v procesu – vstoupit – ovlivnit – vystoupit);
- trvalou kultivaci subtle skills (osobnostní, mentální a fyzická kondice, kritické, tvořivé a systémové myšlení a další);

- pohyblivost v systému a měnícím se kontextu prostředí (chápat smysl a sdílet významy a hodnoty, uvědomovaně a užitečně být v procesu, systému, prostředí a kontextu) (Ambrozová a kol., 2016).

Přirozenou součástí mistrovství profesionálních manažerů a leaderů je kritické myšlení, schopnost reflexe a aplikace, bdělá pozornost a otevřenost ke změně a proměně, schopnost trvalé vnitřní práce na sobě samém, založené v respektu k sobě jako primární vztahové kvalitě, která generuje respekt k druhým lidem a prostředí, které společně obývá a vytvářením, organizováním a kultivací vztahů a procesů spoluutváří. Kritické myšlení je označováno jako klíčová kompetence pro 21. století (Knap-Stefaniuk, 2016). Je nezbytnou dovedností, které je potřeba věnovat pozornost v systémech, které se věnují vzdělávání a přípravě, specificky pak v prostředí vysokých škol, ať už je jejich zaměření jakékoliv.

2. Kritické myšlení v teorii a praxi

Kritické myšlení lze vnímat jako základní kompetenci pro poznávání, rozhodování a jednání. Jeho význam narůstá především v současné době, kdy rychlý a relativně snadný přístup k informacím různé kvality a různé síly, co do možné ovlivnitelnosti, může vést na jedné straně např. k tzv. rozhodovací paralýze (Ludwig, 2013), na straně druhé např. ke kognitivní disonanci (Tavrisová a Aronson, 2012), ve svém důsledku pak snadnější manipulaci a ovlivňování (Nazare-Aga, 2012; Edmuller a Wilhelm, 2011; Cialdini, 2012). Kritické myšlení je považováno za nejvyšší stupeň mentální aktivity. Umožňuje užitečně se rozhodovat a plánovat další kroky (Seyithan, 2015). Kritické myšlení je dovednost stejně jako proces (Facione, 2011). Zahrnuje postoje, zvyky, hodnoty a chování.

Kritické myšlení lze v nejširším slova smyslu vymezit jako pečlivé a uvážlivé rozhodování o tom, zda nějaké tvrzení s určitým stupněm jistoty přijmeme, odmítneme nebo se zřekneme úsudku.

Kritické myšlení předpokládá porozumění informaci, uchopení myšlenky a její důsledné prozkoumání, její porovnání s jinými názory a s tím, co už o problému víme, a výsledné zaujetí stanoviska a zodpovědnosti za ně. Kritické myšlení zkoumá předpoklady, poznává skryté hodnoty, hodnotí důkazy a posuzuje závěry. Zahrnuje schopnost prozkoumat problém, otázku, nebo situaci a integrovat všechny dostupné informace a dosáhnout tak rozhodnutí nebo ověření hypotézy (Warnick a Inch, 1994; Petress, 2004; Koukolík, 2013).

Paul a Elder (2006) uvažují kritické myšlení jako způsob myšlení o jakémkoli předmětu, obsahu, nebo problému, v němž myslitel zlepšuje kvalitu svého myšlení tím, že obratně aplikuje vlastní myšlení. Zdůrazňují důležitost správně pokládat otázky, shromažďovat důležité informace, testovat a řádně zdůvodňovat závěry a řešení, myslet otevřeně, soustředěně, rozpoznávat a posuzovat vlastní předpoklady a praktické důsledky. Kritické myšlení definují jako schopnost zvažovat dostatečné množství logických a empirických tvrzení. Svojí podstatou je racionální, není postaveno na bázi emocí, ideologie, populární víry nebo lidové moudrosti (Paul a Elder, 2006).

Kognitivní management vyvazuje pojem kritické myšlení z kontextu metod formální logiky a racionality a klade ho do prostoru rozumnosti, blíže k pojmům moudrost, vědění, či kvaziracionalita (podle K. R. Hammonda z hlediska pohyblivosti na kognitivním kontinuu). To umožňuje, že se může myšlení jako proces, lépe uplatnit nejen v lineárních úlohách, ale i v heuristikách či úlohách vyža-

dujících rozhodování za neurčitosti, permanentní změny a proměny či vlivem náhodných procesů apod. V tomto kontextu se může jevit jako inspirující i výklad kritického myšlení podle Davida Kloostera (2002), který se zamýšlí nad kritickým myšlením v rámci pedagogického:

- Kritické myšlení je nezávislé myšlení. Ryze individuální, nepřenositelné. Souvisí s vlastnictvím a autorstvím myšlenek. Je o pocitu svobody myslet sám za sebe, o uvědomované nezávislosti.
- Získání informace je východiskem, a nikoli cílem kritického myšlení. V tomto smyslu je kritické myšlení o schopnosti využívat získané informace a zkušenosti.
- Kritické myšlení začíná otázkami a problémy, které se mají řešit. Je o zvědavosti. Je o schopnosti vidět, vnímat a aktivně řešit problémy.
- Kritické myšlení se pídí po rozumných argumentech. Dobré argumenty připouštějí, že mohou existovat i protiargumenty. Tedy pohled na věc z různých úhlů.
- Kritické myšlení je myšlením ve společnosti. Myšlenky jsou ověřovány a zdokonalovány tím, jak se o ně dělíme s ostatními.

Scriven a Paul (2003) nabízejí následující definici: „Kritické myšlení je intelektuálně disciplinovaný aktivní proces analýzy, syntézy a vyhodnocování.“ Informace jsou shromážděné nebo získané pozorováním, zkušeností, reflexí, úvahami nebo komunikací. Zdůrazňují, že kritické myšlení je naučená dovednost; není náhodné, je metodické, promyšlené.

Příprava profesionálních manažerů a leaderů klade důraz na tři základní aspekty. Prvním aspektem je odbornost, specializace, tedy něco, co lze uvažovat jako expertnost či osobní mistrovství v profesi. Druhým je aspekt sociální vztažnosti, založený na skutečnosti, že profesionál působí jako člen lidského systému a ve specifických případech jej řídí, tedy vystupuje jako jeho manažer či situačně jako vůdce. Tyto dva aspekty doplňuje a dotváří aspekt třetí, jímž je kultivace a rozvoj kritického myšlení.



Základními elementy kritického myšlení jsou: ujasnění účelu, cíle, problému; formulace otázek k prozkoumání dané problematiky; shromažďování informací, dat, faktů; interpretace a dedukce; závěry a rozhodnutí; reflexe předpokladů; implikace, konsekvence a v neposlední řadě definování úhlu pohledu, rámce referencí, perspektivy a orientace (Paul a Elder, 2006). Vycházejí ze všeobecných standardů „Universal Intellectual Standards“, které jsou nezbytné pro kvalitu usuzování. Myslet kriticky, v kontextu dané otázky, problému, či situace tedy znamená reflektovat následující standardy: jasnost a srozumitelnost; přesnost a preciznost vyjadřování, zvažování relevantnosti a významnosti informací, důkladnost, logické myšlení, a v neposlední řadě poctivost.

Existují různé nástroje, jak měřit kritické myšlení. Např. subjektivní hodnocení kritického myšlení (Green a Klug, 1990), testování schopnosti studentů kritizovat chybné argumenty (Weast, 1996), *Watson-Glaserův test hodnocení kritického myšlení* aj. Zajímavou a v pedagogické praxi využitelnou je metoda hodnocení sledovaných výstupů kritického myšlení SOLO (Structure of the Observed Learning Outcomes) Taxonomy. Struktura představuje pět kritérií pro hodnocení úrovně kritického myšlení v písemných pracích studentů (Rickles et al., 2013).

3. K výzkumům kritického myšlení

Zkoumání kritického myšlení, jeho kvality, stejně jako hledání možných způsobů, jak podporovat jeho rozvoj je stále aktuálním tématem. Řada studií se zaměřuje na popis kritického myšlení (Scriven a Paul, 2003; Paul a Elder, 2006), hledají se strategie pro to, jak učit kriticky myslet (Rickles et al., 2013). Jiné studie zkoumají, jak probíhá kritické myšlení v průběhu vyučování. Např. Smith (1997) si pořizoval auditivní záznamy svých vyučovacích hodin, aby zjistil, které praktiky (např. participace studentů, povzbuzování, vzájemná interakce aj.) pomáhají kritickému myšlení. Nicméně Smith netestoval, zda se změnilo skóre kritické-

ho myšlení v průběhu semestru, ale zaměřil se pouze na ty přístupy, které se mu zdály, že rozvoji kritického myšlení napomáhají. Green a Klug (1990) měřili efekt užívání metody debaty/diskuse ve třídě pro zvýšení kritického myšlení. Rushe a Jason (2011) se naopak zaměřili na specifická písemná cvičení. Jako významné se ukazují kurzy na podporu kritického myšlení, v nichž si studenti utvářejí návyk kriticky myslet.

Rickles et al. (2013) prezentovali výsledky svého výzkumu, kdy používali hodnotící kritéria úrovně kritického myšlení u písemných prací studentů. Používali metodu SOLO (Structure of the Observed Learning Outcomes) Taxonomy. Vyšší skóre v SOLO ukazuje na vyšší kvalitu kritického myšlení.

Struktura představuje pět kritérií pro hodnocení úrovně kritického myšlení:

1. Je demonstrováno neporozumění, tedy žádná odpověď.
2. Limitované porozumění – odpověď se zaměřuje pouze na jeden problém, jeden aspekt otázky.
3. Porozumění několika souvisejícím aspektům, odpověď zahrnuje několik různých pohledů.
4. Porozumění je demonstrováno několika komponenty, které jsou integrovány do smysluplné odpovědi. Odpověď je vhodná, co se týče rozsahu zodpovězených otázek i množství informací.
5. Rozšířený abstrakt – porozumění je demonstrováno v úrovni vyšší, než je požadováno, odpověď disponuje zobecněním. Přesahuje rámec i rozsah otázek.

Seyithan (2015) se ve svém výzkumu zaměřil na učitele, kdy zkoumal vztah mezi schopností kriticky myslet a dovednostmi řízení pedagogického procesu. Přestože se tento vztah neukázal statisticky významný, zmiňuje potřebu rozvoje pedagogických kompetencí, především získání dovedností v užívání nových pedagogických metod, v souvislosti s požadavky a potřebami současných studentů.

4. Rozvoj kritického myšlení v přípravě manažerů

Příprava profesionálních manažerů a leaderů klade důraz na tři základní aspekty. Prvním aspektem je odbornost, specializace, tedy něco, co lze uvažovat jako expertnost či osobní mistrovství v profesi. Druhým je aspekt sociální vztáznosti, založený na skutečnosti, že profesionál působí jako člen lidského systému a ve specifických případech jej řídí, tedy vystupuje jako jeho manažer či situačně jako vůdce. Tyto dva aspekty doplňuje a dotváří aspekt třetí, jímž je kultivace a rozvoj kritického myšlení. Přičemž nejde jen o to, zvládnout algoritmus kritického myšlení, ale především aplikovat kritickým myšlením získané názory do situací pracovního i běžného života (Seyithan, 2015). Navíc je kritické myšlení jistou formou ochrany proti sociálnímu ovlivňování, kdy např. reklama, propaganda, ideologické fungují právě v případech absence kritického myšlení. Problémem v tomto kontextu je mj. i časový tlak, který způsobuje, že často „není čas dát si práci s ověřováním informací“. S tím souvisí i motivace kriticky přemýšlet, zvláště v době, informačního přehlcení, které může vést k tzv. rozhodovací paralýze, kognitivní disonanci a v neposlední řadě k ochuzení pozornosti, protože to, co informace zpracovávají je „pozornost jejich příjemců“ (Goleman, 2014).

Příprava profesionálních manažerů a leaderů, s akcentací rozvoje kompetencí pro poznávání, rozhodování a jednání, jejichž nezbytnou součástí je kritické myšlení, vyžaduje trvale vývoj a užívání specifických modelů, metod a postupů, které umožňují pracovat se změnou a kultivovat kvalitu vlastního myšlení tak, aby jedinec byl schopen užitečně a efektivně ve vztahu ke smyslu a cíli zadání, situačnímu kontextu užívat zdroje a kompetence své, systémů vlastních i systémů konkurence. Dosahování těchto kvalit je pak dílem kvalitního vzdělávání, s paralelní aplikací kritického myšlení (Seyithan, 2015). Proto se zvyšují požadavky na vzdělavatele, pedagogy, lektory. Přičemž základní je porozumět vlastním myšlenkovým procesům

a schopnost je řídit. Proto je prvním bodem algoritmu vývoje a rozvoje manažera právě poznávání sebe sama (Ambrozová a kol., 2016).

Kompetenci vzdělavatelů kriticky myslet, vnímáme jako nezbytnou osobní kvalitu, která významně souvisí s důvěryhodností vzdělavatele. Podle Plamínka (2010) důvěryhodnost vzniká nejen z přiměřené sebedůvěry, ale také z věcné správnosti toho, co vzdělavatel tvrdí. S tím souvisí mj. jeho schopnost formulovat obhájitelná tvrzení, podpořit je argumenty a případně je umět adekvátně dokazovat, stejně jako schopnost posuzovat správnost či oprávněnost tvrzení, argumentů a důkazů, které uvádějí účastníci vzdělávání a upozorňovat na správnost či nesprávnost jejich úsudků. Neustálé zpochybňování, naslouchání, pátrání, testování a reflektování — shromažďování pohledů a perspektiv vede k tzv. „všímavosti k prostředí“. Podle Langerové (in Goleman, 2014) vede aktivní zapojení těchto elementů k promyšlenějším otázkám a intenzivnějšímu učení.

Z hlediska systémů, procesů a procedur přípravy profesionálních manažerů a leaderů rozlišujeme v kognitivním managementu dva přístupy, které jsou komplementární aspekty jednoho procesu, nicméně liší se kvalitou, efektivností a trvalostí svého výstupu. Lineární přístup je významně závislý a orientovaný na vytvoření, distribuování a „sdílení“ znalosti. Malý důraz klade na poznávání a vytváření znalostí vlastním myšlením. Zaměřuje se na pozorovatelné chování, odezvy jedince na strukturované podněty a podmínky, za nichž vznikají. Druhý přístup, projektový, modelový vychází z názoru, že je užitečné orientovat se na schopnost jedince reorganizovat svůj vnitřní způsob, model myšlení a rozumění do „odpovědi“ na prožívanou zkušenost. Důraz je kladen na způsob, jak jedinec myslí, zpracovává zkušenost, vysvětluje a chápe co se děje, vytváří znalost, v další úrovni pak implicitní (tacitní) znalost, která se transformuje do tzv. *subtle skills* (Ambrozová a kol., 2016; Kolečák, 2015).

Pro rozvoj kritického myšlení se ukazuje jako užitečné následující:



- V procesu přípravy a vzdělávání pro rozvoj kritického myšlení aplikovat projektový, modelový přístup, který klade požadavky na aktivní zapojení studentů.
- Podporovat vzdělavatele (učitele, lektory) v rozvoji pedagogických kompetencí, zvláště pak v praktickém využívání a používání metody kritického myšlení.
- Motivovat učitele a realizátory přípravy a vzdělávání k podpoře rozvoje kritického myšlení, např. cestou zadávání písemných prací/esejí s následnou diskusí.
- Motivovat a podporovat studenty kriticky myslet, jednak cestou zavedení samostatného předmětu/kurzu pro rozvoj kritického myšlení, s cílem osvojit si základní standardy a algoritmy, dále skrze požadavky vyučujících jednotlivých předmětů, s cílem aplikovat získané a zpracované informace do běžného i profesního života.
- Jako motivační podporu používat nástroje pro zjištění počáteční a konečné úrovně kritického myšlení (pretesty a posttesty, SOLO Taxonomy,

sebehodnocení, reflexe aj.), pro zaznamenání a reflexi posunu v dosažené úrovni po absolvování předmětu/kurzu.

5. Závěr

Manažera, resp. leadera činí profesionálem nejen dovednosti, kterými disponuje, ale také kvalita, úroveň a vytrvalost jeho myšlení, schopnost vytvářet, sdílet (komunikovat) a zhodnocovat poznání, jako zdrojů, které jsou schopny několikanásobně zvýšit potenciál, resp. kvalitu vlastní „síly“, a snížit význam, kvalitu, hodnotu síly konkurence. Proto je nezbytné věnovat pozornost rozvoji kritického myšlení – jako významné manažerské kompetenci. Kritické myšlení je důležitým tématem kognitivního managementu, který představuje komplexní, transdisciplinární a interdisciplinární přístup a pohled na identifikaci, rozvoj a kultivaci přirozených potenciálů a schopností profesionálních manažerů a leaderů pro rozhodování a jednání v různých situačních kontextech, jakož i organizování a vedení lidských systémů.

LITERATURA A PRAMENY

1. AMBROZOVÁ, E., KOLENÁK, J., ULLRICH, D., POKORNÝ, V.: *Kognitivní management*. Ostrava: KEY Publishing, 2016, ISBN 978-80-7418-254-9
2. CIALDINI, R. B.: *Vliv. Síla přesvědčování a manipulace*. Brno: BizBooks, 2012, ISBN 978-80-265-0041-4
3. FACIONE, P. A.: *Critical Thinking: What It Is and Why It Counts*. Hermosa Beach, CA: Measured Reasons, 2011. [online] [cit. 2016-04-12]. Dostupné z: <https://www.insightassessment.com/Resources/Importance-of-Critical-Thinking/Critical-Thinking-What-It-Is-and-Why-It-Counts/Critical-Thinking-What-It-Is-and-Why-It-Counts-PDF>
4. GOLEMAN, D.: *Pozornost. Skrytá cesta k dokonalosti*. Brno: Jan Melvil Publishing, 2014, ISBN 978-80-87270-94-3
5. GREEN, C., KLUG, H.: Teaching Critical Thinking and Writing through Debates: An Experimental Evaluation. *Teaching Sociology*, 1990, 18(4), pp. 462–471
6. HRONÍK, F.: *Manažerská integrita*. Brno: Motiv Press, 2008, ISBN 978-80-904133-0-6
7. HRONÍK, F.: *Rozvoj a vzdělávání pracovníků*. Praha: Grada Publishing, 2007, ISBN 978-80-247-1457-8
8. KLOOSTER, D.: *Co je kritické myšlení?* 2002. [online] [cit. 2016-04-12]. Dostupné z: http://www.p4c.cz/repository/co-je-kriticke-mysleni-_4c299bb13818a.doc
9. KNAP-STEFANIUK, A., KARNA, W. J.: The challenges of modern leadership. In: OLEKSYN, T., SYPNIEWSKA, B. A. (eds.): *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Refleksje teoretyczne, kwestie praktyczne*. Warszawa: Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie, 2016, pp. 273–290

10. KNAP-STEFANIUK, A.: Challenges of Modern Management – Manager and Change. In: KOWAL-CZEWSKI, W., KALISIAK, Z. (eds.): *Ewolucja czy rewolucja? Czas przemian – czas wyzwań. Zarządzanie w procesie permanentnych zmian*. Warszawa: Wydawnictwo PRET, 2012, pp. 245–260, ISBN 978-83-89428-95-0
11. KNIGHT, S.: *NLP v praxi. Neurolingvistické programování jako cesta k osobní jedinečnosti*. Praha: Management Press, 2011, ISBN 978-80-7261-231-4
12. KOLEŇÁK, J.: *Osobnostní rozvoj pro manažerské rozhodování*. Ostrava: KEY Publishing, 2015, ISBN 978-80-7418-223-5
13. KOUKOLÍK, F.: *Já. O mozku, vědomí a sebeuvědomování*. Praha: Karolinum, 2013, ISBN 978-80-246-2249-1
14. KOUKOLÍK, F.: *Nejspanilejší ze všech bohů. Eseje*. Praha: Karolinum, 2012, ISBN 978-80-246-2042-8
15. LUDWIG, P.: *Konec prokrastinace. Jak přestat odkládat a začít žít naplno*. Brno: Jan Melvil Publishing, 2013, ISBN 978-80-87270-51-6
16. MINDELL, A.: *Metadovednosti. Spirituální umění terapie*. Olomouc: ANAG, 2009, ISBN 978-80-7263-523-8
17. NAZARE-AGA, I.: *Nenechte sebou manipulovat*. Praha: Portál, 2012, ISBN 978-80-262-0203-5
18. PAUL, R., ELDER, L.: *Critical Thinking. Concepts and Tools*. Foundation for Critical Thinking, 2006. [online] [cit. 2016-08-26]. Dostupné z: https://www.criticalthinking.org/files/Concepts_Tools.pdf
19. PETRESS, K.: *Critical Thinking: An Extended Definition*. 2004. [online] [cit. 2016-08-26]. Dostupné z: http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic265890.files/Critical_Thinking_File/06_CT_Extended_Definition.pdf
20. PLAMÍNEK, J.: *Vzdělávání dospělých. Průvodce pro lektory, účastníky a zadavatele*. Praha: Grada Publishing, 2010, ISBN 978-80-247-3235-0
21. RICKLES, M. L., ZIMMER SCHNEIDER, R., SLUSSER, S. R., WILLIAMS, D. M., ZIPP, J. F.: Assessing Change in Student Critical Thinking for Introduction to Sociology Classes. *Teaching Sociology*, 2013, 41(3), pp. 271–281. [online] [cit. 2017-05-03]. Dostupné z: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0092055X13479128?journalCode=tsoa>
22. ROBBINS, S. P., COULTER, M. K.: *Management*. Praha: Grada Publishing, 2004, ISBN 80-247-0495-1
23. SCRIVEN, M., PAUL, R.: *Defining Critical Thinking*. 2003. [online] [cit. 2016-08-26]. Dostupné z: <http://www.criticalthinking.org/pages/defining-critical-thinking/410>
24. SENGE, P. M.: *Pátá disciplína. Teorie a praxe učící se organizace*. Praha: Management Press, 2016, ISBN 978-80-7261-428-8
25. SEYITHAN, D.: The relationship between critical thinking abilities and classroom management skills of high school teachers. *Educational Research and Reviews*, 2015, 10(7), pp. 850–855, ISSN 1990-3839. [online] [cit. 2017-04-20]. Dostupné z: <http://academicjournals.org/journal/ERR/article-abstract/53F819051913>
26. TAVRISOVÁ, C., ARONSON, E.: *Chyby se staly (ale ne mou vinou). Proč omlouváme svoje hloupé názory, chybná rozhodnutí a špatné skutky*. Praha: Dokořán, 2012, ISBN 978-80-7363-366-0
27. ULLRICH, D., POKORNÝ, V.: The possibilities of comprehensive approach and the specifics of the training managers to fulfill tasks in the challenging environment and crisis management. In: *Recent Advances in Energy, Environment and Economic Development*. Paris: WSEAS, 2012, pp. 309–314, ISBN 978-1-61804-139-5. Dostupné z: <http://www.wseas.us/e-library/conferences/2012/Paris/DEEE/DEEE-49.pdf>
28. WARNICK, B., INCH, E. S.: *Critical Thinking and Communication. The Use of Reason in Argument*. New York: Maxwell Macmillan International, 1994, ISBN 0024247421



KLÍČOVÁ SLOVA

profesionální manažer, kognitivní management, kritické myšlení, vzdělávání

Critical Thinking of Managers and Leaders from the Point of View of Development and Education

ABSTRACT

The article focuses on the critical thinking as a necessary quality of managers and leaders, in the context of the development and education. In the first part, it introduces the qualities of a professional manager emphasizing the central competence, which concerns mind and thinking. The next part focuses on critical thinking in theory and practice and brings some findings from the critical thinking research. The final part deals with the development of the critical thinking in the process of preparation of managers.

KEYWORDS

professional manager, cognitive management, critical thinking, education

JEL CLASSIFICATION

A12, M12



Mentální trénink jako efektivní metoda pro osobní život, profesi a leadership

- ▶ PhDr. Ing. Vratislav Pokorný » Ústav humanitních věd, NEWTON College, a.s.
- ▶ PhDr. PaedDr. Eva Ambrozová, Ph.D. » vedoucí Ústavu humanitních věd, NEWTON College, a.s.
- ▶ Mgr. Ing. David Ullrich, Ph.D. » vedoucí Katedry leadershipu, Fakulta vojenského leadershipu, Univerzita obrany
- ▶ doc. Ing. Jiří Koleňák, Ph.D., MBA » prorektor pro strategii a rozvoj, NEWTON College, a.s.

* 1. Úvod

Z hlediska projednávané problematiky uvažujeme pro management (specificky pak leadership) a pro oblast podnikání jako základní funkce člověka: poznávání, rozhodování a jednání. Proto, aby mohl člověk správně poznávat, rozhodovat se a jednat, je nezbytná na jedné straně jistá úroveň přirozených potenciálů a na straně druhé jejich optimální uspořádání. Podobně jako *subtle skills*¹ či *antifragilita*² nelze kultivovat a rozvíjet běžnými principy a metodami vzdělávání a přípravy, které uvažujeme jako vnější práci, nelze kvality a potenciály na pozadí výše zmíněných funkcí, ústících do profesionálních kompetencí, schopností a dovedností, identifikovat, rozvíjet či kultivovat institucionálně, obvyklými způsoby vzdělávání či metodami pedagogické, pedagogicko-psychologické, poradenské či koučovací praxe.

V současnosti roste význam angažovaného studia a individuální praxe jednotlivců, cestou nauk,

principů a metod zaměřených na osobní či profesní rozvoj. Mezi efektivní metody umožňující tento rozvoj, se specifickým, lineárním a cíleným anebo nespecifickým, nelineárním a komplexním efektem, patří metody zahrnované do kategorií mentální,³ kognitivní⁴ nebo psychofyzický trénink. Ukazuje se, že především mentální trénink je jednou z významných cest či způsobů využitelných pro individuální praxi s celoživotním osobním a profesním dosahem.

V praxi managementu a podnikání z hlediska poznávání, rozhodování a jednání jsou manažeři, leaderi a podnikatelé často odkázáni na metodu reflexe a metodu vhledu. Obě metody jsou pro standardní modely přípravy a vzdělávání obtížně přístupné a uchopitelné, jakkoliv se ukazuje, že jsou pro praxi managementu a podnikání nezbytné. Efektem jejich vědomé či neuvědomované praxe je profesní vhled či „intuice“ vyvíjející se zejména z praktické zkušenosti konkrétního jedince. Reflexe je přirozenou schopností mysli „obracet“ se na

¹ *Subtle skills* zahrnují mentální kondici, psychofyzickou kondici, pohyblivé, kritické, tvořivé a systémové myšlení, disciplínu a stabilitu, odstup, soustředění a koncentraci pozornosti, respekt, vytrvalost a trpělivost, změnu, proměnu, náhodu a zátěž, vitalitu, nezdolnost, dravost a flexibilitu (Ambrozová, Koleňák, Ullrich, Pokorný, 2016).

² *Antifragilita* se váže zejména k takovým kvalitám *subtle skills*, jako jsou vitalita, nezdolnost, flexibilita a mentální pohyblivost (Taleb, 2014).

³ *Mentální*, vztahující se k mysli a myšlení.

⁴ *Kognitivní*, vztahující se k rozpoznávání, poznávání a také zamýšlení či chování určitého záměru, směřování.

sebe samu a významně se podílí na zpracování zkušenosti, vhléd je metodou, jejímž základem je soustředěná a nerozptýlená pozornost, pozorování a analýza.

Vycházíme z předpokladu, že kultivace přirozených potenciálů každého člověka, vhodnými metodami vede k rozvoji osobních kvalit a profesních kompetencí. Ukazuje se, že na rozdíl, od vnějším způsobem, vzděláváním a přípravou, získaných znalostí a naučených dovedností, existuje určitá hladina, cca 30 % populace,⁵ s optimálně komponovanými přirozenými potenciály, jejichž uvědomované uspořádání a kultivace, přirozeně vede k příznivě prožívané kvalitě osobního života, naplnění profese směrem k profesnímu mistrovství a rovněž vede k přirozenému leadershipu, tedy vytváří podmínky pro situační vystoupení (ve správný čas, na správném místě a správným způsobem) a vedení lidí a lidských systémů. Praxe potvrzuje, že určení jedince do vedoucí pozice pro nějaký lidský systém, bez zohlednění stavu jeho osobní kondice, jako základu, mívá různé, spíše negativní důsledky pro něj samotného, lidský systém (firmu, tým) i efektivnost, kvalitu a kvantitu jeho výkonu. Následný podpůrný či doprovodný trénink, například v podobě kurzu emoční inteligence či výcviku v sociálních a komunikačních dovednostech, popisovaných jako soft skills, nepřináší potřebný efekt, protože se jedná o aspekty, které jsou sekundární či nástavbou tohoto základu. Sekundární proto, že pokud není vnitřní kompozice jeho přirozených potenciálů, adekvátní k dané pozici a vhodně uspořádána, není způsobitelným uspořádat, organizovat a pěstovat vztahy lidského systému, který mu byl svěřen, není schopen naplňovat očekávané role ani lidí, nebude pro ně důvěryhodný. Nebudou jej pak přirozeně následovat a nezůstává mu, než jít cestou kontroly a moci, motivování a manipulace, odměňování a trestání. Nástavbou proto, že nezáleží až tak na konkrétní formě organizace vztahů či komunikace, ale především způsobu, jakým jedinec myslí, poznává, rozhoduje se a jedná

v měnícím se prostředí. Tento způsob se musí rovněž proměňovat v souvislosti s proměnami vnitřního prostředí lidského systému a jeho vnějšího prostředí. Pokud disponuje touto pohyblivostí ve způsobech, pak obvykle správně poznává, rozhoduje se a jedná, tehdy disponuje gravitačním potenciálem, je pro ostatní přitažlivý a spíše se nechají vést, či jej spíše přirozeně, spontánně, následují, než aby je musel organizovat či dokonce řídit, motivovat a kontrolovat. Proto je nezbytné, aby kultivoval, uvědomovaně uspořádal a organizoval stav svého vnitřního prostředí, kompozici vlastních přirozených potenciálů. Stav a úroveň této vnitřní organizace, říkáme osobní kondice a rozlišujeme ji pak na kondici mentální a psychofyzickou.

Tato osobní kondice je tedy jádrový aspekt, na který navazují další, které například psychologie popisuje jako osobnost, a rozeznává je jako to, co tvoří její dynamiku či strukturu. Prvky, které různé konstrukty „osobnosti“, včetně ega či self obsahují, tedy různé tendence, vlastnosti, schopnosti, hodnoty, potřeby, charakterové rysy, motivy či pudy a další, nejsou určující a primární.

2. Osobní, psychofyzická a mentální kondice

Na člověka je třeba nahlížet jako na bytost, kterou je nutné uvažovat jako spojitý celek nadaný vysokou mírou komplexity a dynamiky rozdílů a vztahů. Pro popis potřebných aspektů tohoto celku rozlišujeme mentální a psychofyzickou oblast a proto hovoříme v rámci osobní, specificky pak profesní kondice o kondicích mentální a psychofyzické.

Psychofyzická kondice je nezbytným, nikoliv však určujícím základem pro kondici mentální. Souvisí s optimálním fungováním psychických funkcí a organizuje se k celkovému stavu organismu. Úzce souvisí se schopností vnitřního prostředí a člověka (jedince) jako celku, zvládat změnu (vnitřního či vnějšího prostředí) a zátěž s ní spoje-

⁵ Blíže Ullrich, Pokorný (2012).

nou. Psychofyzickou kondicí rozumíme aktuální stav přirozených psychofyzických potenciálů celku člověka, se silnou, dominující vazbou na stav autonomního nervového systému. Tato kondice zahrnuje:

- fyzickou kondici, včetně vyváženosti autonomního nervového systému z hlediska reakce na změnu a zátěž, jakož i schopnosti „návratu“ či nalezení optimální úrovně energetického výdeje při výkonu;
- stav psychických funkcí — pozornost, paměť, sebekontrola a sebeovládání (zejména ve vztahu k emočním intervencím) —, regenerační potenciál pro minimalizaci vlivu stresu, únavy a vyčerpání.

Je-li osobní kondice jádrovým aspektem, jehož „slupkou“ je to, co nazýváme osobnost, ego či já, pak centrálním tématem této kondice a potenciálů či schopností (kompetencí) jedince je mysl. Důvodem je skutečnost, že od mysli, myšlení, se odvíjí veškeré další aspekty, tedy poznávání, rozhodování a jednání, které jsou určující z hlediska výkonu činností a funkcí lidí a lidských systémů v různých podmínkách a okolnostech situací úloh. Mysl a myšlení člověka nelze uvažovat pouze jako mohutnost či kvantitu a kvalitu výkonu, známé (zjišťované a měřené různými psychometrickými testy) například pod pojmy jako intelekt, inteligenční kvocient, racionalita, kritické myšlení v jazyce, anebo logika a logické myšlení zastupované formální či výrokovou logikou apod. Poznávání, rozhodování a jednání jsou základní aspekty kvality a kvantity výkonu jak v osobním životě, tak zejména v profesi a specificky pak v leadershipu⁶ jako

kvalitativně vrcholovému pojmu z hlediska organizování vztahů v lidských systémech a celcích, jejich organizování, řízení a vedení.⁷

Charakteristiky výše uvedených aspektů z hlediska mentální kondice jako potenciálu mysli jsou následující:

- myšlení — otevřenost, pohyblivost, zvědavost, schopnost vidět jinak;
- poznávání — zkoumavost (skepse), schopnost kriticky myslet;
- rozhodování a jednání — schopnost vytvářet znalosti, řešit úlohy.

Mentální kondici pak rozumíme aktuální stav mysli a jejích potenciálů, spočívající v souladu sítí a center nervové soustavy, optimální úrovni kognitivních (psychických a exekutivních) funkcí a schopností člověka jako celku. Mentální kondice zahrnuje:

- pohyblivost (pohyblivé myšlení na kognitivním kontinuu);
- zvědavost/zkoumavost (skepsi, kritické, analytické, tvořivé a systémové myšlení);
- stav mysli (uvolněnost, odstup, soustředěnost a koncentrace pozornosti).

3. Tréninky zaměřené na psychofyzickou kondici

Tréninky zaměřené na psychofyzickou kondici se orientují na profylaxi a prevenci selhání při výkonu, uvolnění před a v jeho průběhu a na regeneraci po výkonu (mentálním, psychickém, fyzickém). Tréninky se tak zaměřují zejména na fyzickou a psychickou složku kondice, její zvyšování, kulti-

⁶ *At' již se jedná o leadership osobní, tedy vedení sebe sama, týmový, tedy vedení týmů, anebo systémový ve smyslu vedení velkých lidských systémů, celků.*

⁷ *Rozlišujeme tři základní kvalitativní úrovně, přičemž rozhodujícími dimenzemi pro určení kvalitativní úrovně řízení a organizace lidských systémů a celků jsou složitost, anebo jednoduchost situací a úloh, dynamika a stabilita vývoje vnitřního a vnějšího prostředí v čase. Odsud pak rozlišujeme:*

1. *Řízení jako způsob organizace vztahů ve stabilních podmínkách a okolnostech situací úloh s malou dynamikou změny (příklad — výrobní linka v továrně).*
2. *Management jako širší spektrum, ve kterém se pohybuje výkon činností a funkcí lidskými systémy v různě se měnících podmínkách situací a úloh (příklad — obchodní firma v tržním prostředí). Požadavky fluktuují od statických, stabilních činností k dynamicky se měnícím, podobně pak i složitost, jednoduchost či jednoznačnost situací a úloh.*
3. *Leadership jako umění managementu ve smyslu vedení lidí a lidských systémů v složitých podmínkách a okolnostech, které se současně dynamicky proměňují.*

vaci a udržování. Významnou roli pro výběr tréninků hraje problematika zvládnání změny a zátěže, nejen ve smyslu adaptace, ale také ve smyslu schopností regenerovat potenciály a minimalizovat negativní důsledky zátěže a stresu pro organismus člověka jako celku.

Fyzická složka kondice nejčastěji postihuje fyzickou výkonnost a její stabilitu v čase; fyziologickou kondici, celkový metabolický stav organismu a zejména pak stav variability tepové frekvence, odolnost fyzickému stresu a regenerační potenciál organismu. Psychická složka kondice nejčastěji postihuje odolnost psychickému stresu, relaxační a regenerační potenciál jedince ve vztahu k výkonu a rovněž zahrnuje takové kvality, jako je vůle, vytrvalost, disciplína a další, které již přesahují do tematiky kondice mentální.

Z hlediska převahy jedné nebo druhé složky v praxi tréninků, či z hlediska cíle tréninků se obvykle (například v profesní či sportovní přípravě) člení psychofyzické tréninky na tréninky psychosomatické a somatopsychické. Volba vhodného tréninku závisí na osobním nastavení jedince a očekávaném efektu. Tedy pro jednoho je vhodný trénink v posilovně, pro jiného bojový sport anebo dokonce bojové umění. Podobně z hlediska efektu se ukazuje pro jednoho vhodnou relaxační a regenerační metodou pravidelné cvičení jógy, pro jiného relaxace s vizualizací a pro dalšího pak relaxační běh.

Tréninky psychosomatické se obvykle zaměřují na podporu kultivace a rozvoje specifických dovedností a na ovlivnění aktuálního stavu psychofyzické kondice skrze psychické funkce a procesy (např. vizualizace, ideomotorický trénink). Tréninky somatopsychické se zaměřují na vyladění aktuálního psychického stavu, snížení napětí, anebo naopak nabuzení před výkonem skrze fyzickou aktivitu či manipulaci s tělem (např. řízená svalová

relaxace, autogenní trénink, masáž, koupel, meditační běh).⁸

4. Tréninky zaměřené na mentální kondici

Procesy mysli a stavy vědomí, ve vztahu k poznávání, rozhodování a jednání, jsou předmětem mentálních tréninků. Mysl, stejně jako vědomí, nelze zaměřovat za osobnost či ego. Mentální trénink či kognitivní trénink však, z pohledu výše uvedeného, má vždy vliv na konstrukt, který jako osobnost či ego uvažujeme, a na organizaci jejich vztahů s vnějším prostředím.

Tréninky zaměřené na mentální kondici se člení na dvě skupiny a s nimi pak souvisejí principy a specificky zaměřené metody, techniky. První skupinu tvoří tréninky zaměřené na kognitivní (psychické a exekutivní) funkce ve vztahu k účelu a cílům tréninku. Druhou skupinu tréninky s komplexním rozsahem působnosti.

Pro **mentální tréninky první skupiny** se často setkáváme s pojmem kognitivní trénink. Kognitivním tréninkem lze nazvat jakoukoliv, pokud možno soustavnou činnost, která modifikuje úroveň psychických či exekutivních funkcí, specificky ovlivňuje poznávání a následně i rozhodování a efektivnost jednání. Kognitivními tréninky tedy rozumíme takové typy tréninků, které se orientují na optimalizaci či posílení dílčí psychické⁹ a exekutivní funkce či schopnosti, anebo se podílejí na vytvoření či zdokonalení nějaké specifické dovednosti pro výkon konkrétní činnosti, funkce či profese. Jedná se obvykle o jednodimenzionální tréninky s „pevným“ kauzálním rámcem, cílem a postupem. Omezením a častým rizikem praxe těchto tréninků je tendence zobecnit efekt v dílčí modalitě, tedy zlepšení v dané funkci může vést k přehnanému optimismu v jiných oblastech, např. při rozhodování a jednání.¹⁰ Trénink bývá

⁸ Blíže k projednávané problematice například Grossman, Siddle (2000), Siddle (2006), Ratti, Westbrook (2005), Slepíčka, Hošek, Hátllová (2009), Jelínek, Kuchař (2007) a další.

⁹ Blíže k projednávané problematice například Kulišťák a kol. (2011, s. 33–66, 246–272), Koukolík (2013, 2015, 2016), Maier, Weberová (1994), Preiss, Krivohlavý (2009), Tepperwein (2009), Wahlen (2012), Fehmi, Robbins (2014) a další.

¹⁰ Blíže například Preiss, Krivohlavý (2009), Tepperwein (2009), Klucká, Volfová (2011) a další.

rovněž závislý na podmínkách (stabilita či standardizace) a okolnostech, technologii, trenérovi či prostředí, ve kterém se má zlepšení funkce projevit. Mezi psychické funkce ovlivňované kognitivním tréninkem se nejčastěji řadí následující:

- paměť (pracovní, krátkodobá, dlouhodobá, explicitní a implicitní, procedurální a deklaratorní);
- pozornost¹¹ (soustředění, koncentrace, uvolnění, resistance a inhibice);
- prostorová orientace a vnímání;
- rychlost a přesnost myšlení, základní poznávací (kognitivní) pohyblivost¹² a flexibilita;
- práce s informačním polem – rychlost a pohotovost zpracování informací, porozumění informacím.

Mezi exekutivní funkce jsou obvykle řazeny ty, které se vztahují k tzv. vyšším funkcím či vyšším kognitivním schopnostem, které umožňují kontrolovat a koordinovat naše rozhodování a jednání. Jsou centrálními kontrolními funkcemi, díky kterým může člověk organizovat své jednání v měnících se podmínkách situací a ovlivňovat relativní okolnosti při řešení úloh. Exekutivní funkce se obvykle člení do následujících oblastí:

- zvládání různých situací úloh a podmínek řešení různých problémů;
- schopnost kritického myšlení pro usuzování;
- schopnost navrhnout a započít plán a zorganizovat potřebné kroky;
- schopnost použít zpětnou vazbu k vyhodnocení efektivity činnosti a schopnost nalézt alternativní řešení;
- schopnost vyjadřování a porozumění;
- pohyblivost myšlení – kognitivní flexibilita, schopnost vnímat přicházející informace a rychle si zvyknout na nové, změněné situace, okolnosti, nároky nebo priority.

Specifickými oblastmi, na které se kognitivní tréninky také mohou zaměřovat z hlediska rozho-

dování a jednání, jsou sebekontrola a sebeovládání. V kontextu kultivace psychických a exekutivních funkcí se vztahují na:

- schopnost a dovednost plánovat, rozhodovat se a realizovat cílevědomé postupy a výkony, řešit problémy a tvořit analogie;
- schopnost organizovat vlastní jednání a tlumit takové chování, které je v kontextu právě prováděné činnosti nežádoucí, schopnost zaměřit pozornost na práci, její vytrvalost, popř. rozdělení pozornosti mezi více aktuálně důležitých podnětů, plánování a kontrola činností.

Příklady metod kognitivních tréninků:

- Trénink paměti a pozornosti s využitím zpětnovazebních informačních technologií (biofeedback, neurofeedback, N-back apod.). V současnosti jsou tyto typy tréninků stále rozšířenější díky možnosti moderních informačních technologií pro simulaci podmínek, stimulaci podnětového pole a pro rychlou zpětnou vazbu o úrovni (kvantitě a kvalitě) výkonu trénujícího.¹³
- Trénink specifických oblastí intelektu (kritické čtení, formálně logické operace a mnoho jiných).

Zkušenosti z praxe kognitivních tréninků ukazují na výhody a omezení či rizika. Za výhodu lze považovat cílený efekt, tedy větší uplatnitelnost různých forem tréninků z hlediska profesní specializace či požadavků na cílový stav. Přičemž v jiných oblastech, například v osobnostních aspektech tato změna nehraje významnou či dokonce dominantní roli. Omezení či riziko se vztahuje na očekávané a smysluplné zlepšení dané funkce. Optimální úroveň se ukazuje v rozsahu 10–15 % oproti předchozímu stavu, při zachování dlouhodobého efektu (udržení kvantity a kvality výkonu) následným, spíše sporadickým kondičním tréninkem. Vyšší úroveň zlepšení kondice v konkrétní funkci (například paměť na čísla, pojmy, objekty), →

¹¹ Blíže například Fehmi, Robbins (2014), Goleman (2014).

¹² Blíže Teorie kognitivního kontinua (Hammond, 2000; Kostron, 1997).

¹³ Blíže Kulišťák a kol. (2011, s. 33–66, 246–272), Maier, Weberová (1994), Preiss, Křivohlavý (2009), Tepperwein (2009), Wahlen (2012), Fehmi, Robbins (2014) a další.

klade nároky na udržení stavu z hlediska systematické kondičních/udržovacích tréninků.

Mentálními tréninky druhé skupiny, s komplexním rozsahem působnosti, rozumíme studium a praxi principů a metod prováděných s cílem optimalizace, stabilizace a zlepšení výkonu mentálních, duševních, myšlenkových či rozumových funkcí, dovedností a činností s nimi souvisejících. Jedná se obvykle o komplexně metodologicky zpracované celky (nauky, soustavy, systémy, programy, metodiky) obsahující principy a techniky praxe související s ovlivňováním stavu mysli, vědomí a vnitřního prostředí člověka jako celku.

Vedle pojmu mentální trénink se setkáváme s různými dalšími, například Body Mind Training, různé varianty tzv. mindfulness, psychologickou přípravou u speciálních profesí či profesních složek (zejména v ozbrojených a bezpečnostních silách, sportu apod.), anebo tréninkem duševního zdraví (Mental Health Training) prováděným vojenskými zdravotnickými systémy, dále pak s metodami duševní hygieny či psychohygieny, komplexními programy a technikami pro zvládání stresu apod. Mezi základní cíle těchto specificky konstruovaných programů, tréninků či metod, patří zvýšení a udržení profesní připravenosti, snížení ztrát výkonnosti v konkrétní profesní skupině, rozvoj a kultivace potenciálu „lidských zdrojů“, prevence snížení či oslabení výkonnosti, poškození vlivem limitní či extrémní zátěže.¹⁴

Působnost těchto programů, tréninků, principů a metod při nich používaných, lze uvažovat zejména ve dvou rámcích. Může se jednat o tréninky s využitím mentálních funkcí (představitivost, pozornost, paměť) anebo o tréninky, které mentální funkce a schopnosti komplexněji zlepšují, tedy ovlivňují potenciály, stav, kvality a schopnosti mysli a vědomí.

Mentální tréninky druhé skupiny mají vždy

komplexní rozsah a dosah. Jejich vliv se projeví zejména v takových oblastech, jako je kvalita osobního a profesního života jedince, jako nespecifická proměna osobnostních či profesních kvalit, potenciálů a hodnot. Mají pozitivní vliv na odolnost, flexibilitu, pohyblivost a antifragilitu, adaptivnost, psychofyzickou kondici, unavitelnost v různých vztahových a situačních kontextech a řadu dalších. Další efekty praxe metod a principů mentálních tréninků se promítají do sociálních vazeb, kvality a úrovně výkonu a do schopností pro zvládání situací a úloh vnějšího prostředí, včetně změn a proměn tohoto prostředí. Základními charakteristikami efektivních mentálních tréninků je vždy přítomnost následujících přirozených aspektů a metod:

1. uvolnění (principiální aspekt pro organizaci změn a proměn vnitřního prostředí ve všech úrovních: fyzická – psychická – mentální);
2. metoda reflexe a metoda vhledu (základní metody pro kultivaci mysli – vědomí a poznávání);
3. metoda meditace (statická¹⁵ a dynamická¹⁶ varianta pro uvědomovanou disciplinaci pozornosti).

Volba typu mentálních tréninků pro jednotlivce, závisí na celkovém „nastavení“ a zaměření člověka. Vhodným se ukazuje disponovat osobní zkušeností z více přístupů. Efekty mentálních tréninků jsou často spíše „sekundárními“ aspekty praxe a projevují se v rámci:

- využití vlastních přirozených potenciálů a zdrojů pro výkon;
- optimalizace postupů při dosahování záměru;
- kultivace osobní a profesní kondice, zlepšení kvality života;
- identifikace optimální osobní výkonové a aktivní hladiny;
- dosahování maximálně možné efektivní úrovně (kvantity a kvality) výkonu.

¹⁴ Blíže Doidge (2012), Koukolík (2013, s. 180–181), Austin (1998, 2006, 2009), Kulišťák (2003), Mumenthaler, Mattle (2001), Austin (2006), Dešmaru (2003), Koukolík (2013), Tod, Thatcher, Rahman (2012), Tokicu (2005) a další.

¹⁵ Blíže Doidge (2012), Koukolík (2013, s. 180–181), Austin (1998, 2006, 2009), Kulišťák (2003), Mumenthaler, Mattle (2001) a další.

¹⁶ Blíže Austin (2006), Dešmaru (2003), Koukolík (2013), Tod, Thatcher, Rahman (2012), Tokicu (2005) a další.

5. Vybrané principy praxe tréninků

V praxi mentálních a psychofyzických tréninků aplikujeme, zkušenosti, principy a metody zastoupené (v různé míře a intenzitě) v časem ověřených a praxí osvědčených konceptech, naukách a systémech.¹⁷ Vzhledem k tomu, že základní metody jsme již zmínili, níže uvádíme pouze některé vybrané principy, které se v praxi výrazně osvědčují:

- Princip užitečné zátěže a změny se týká optimalizace zátěže pro vytváření dovedností a ověřování úrovně schopností ve smyslu podpory rozvoje a růstu kvantity a kvality výkonu.
- Princip přirozenosti, přiměřenosti a spontaneity, který lze vyjádřit slovy praktikujících studentů: „Tady se cítím doma“; „Toto je šálek mé kávy“; „Toto mne naplňuje/nabíjí“.
- Princip postzátěžového růstu. Zvýšená (limitní a extrémní) zátěž a „trauma“ s ní spojené doplňuje aspekt „nahodilosti“. Postzátěžový růst zahrnuje rovněž poststresový, posttraumatický a postkrizový růst. Postzátěžový a poststresový růst se například užívá při zvyšování fyzické výkonnosti, odolnosti jedinců v náročných profesích (Taleb, 2015, s. 212).
- Princip jádrové metody ve smyslu „*Multum non multa*“ (mnoho, ne mnohé), rčení z Plinia mladšího (Listy VII., 9). Vhodně pro jedince zvolená nauka/metoda/disciplína, které se dlouhodobě věnuje, studuje ji a praktikuje její principy a metody, má efekt nejen v tom smyslu, že

zvládne nároky a požadavky dané disciplíny, ale že aplikuje principy a metody tréninku a jejich formační a transformační potenciál do dalších oblastí v poli profesních dovedností a schopností.

- Princip 10 000 opakování se uplatňuje ve dvou aspektech. Prvním aspektem jsou tzv. drily či algoritmy sloužící k vytvoření „zautomatizované“ reakce pro řešení situace. Druhým aspektem je aplikace principu jako způsobu dosahování mentálního stavu skrze mnohé opakování jednoho pohybu, na fyzické úrovni. V bojových uměních japonské provenience známé jako gíó, cvičení, které za cenu vysoké četnosti opakování, zvýšené fyzické námahy, provozované po dlouhou dobu podle ritualizovaných forem umožňuje dosáhnout změněného stavu vědomí (Tokicu, 2005, s. 290–291; Gladwell, 2009, s. 34–60).
- Princip celostního a homeopatického přístupu souvisí zejména s nelineárním působením instrukcí (podávání nepatrných dávek — instrukcí, podnětů, vycházející ze zásady „lечение подобného подобным“ a přístupu k člověku jako celku). Informace (implicitní instrukce — sdělení) není podávána přímo, ale je obsažena v procesu, jakoby „zastřena“, „rozřešena“. Je přítomna, působí „nepřímou“, je to jakoby příchůť (sůl rozpuštěná ve vodě), kvalita, která je přítomna, ale nejevná.

¹⁷ Zdroje nalézáme v naukách a systémech s komplexním přístupem proto, že se věnují stavu mysli, vztahu mysli a těla jako celku člověka v situaci, procesu a prostředí. Jedná se například o:

- Koncept prototaotický a na tomto základě vyvinuté systémy bojového umění (tai-ji), péče o zdraví (Lao ě, Zhuang Zhe a další).
- Koncept atijógy/dzogchen (Norbu, 2000, 2005; David-Neelová, 2006) a rádzajógy, podle Pataňdžaliho (Bartoňová, Bašný, Merhaut, Skarnitzl, 1997; Eliade, 1998; Minařík, 2013).
- Koncept a metody praxe sekty Čchan/Zen ze systému Buddhistických nauk (Chuej Neng, 1998).
- Systémy speciální přípravy profesionálů a profesních složek ozbrojených a bezpečnostních sil a sportovní příprava. Z hlediska aplikace principů a metod speciální a sportovní přípravy se pro optimální zvyšování a udržování mentální, fyzické a psychické kondice, vedle metod pracujících s různými typy zátěže, jedná o tu skupinu metod, které jsou zahrnovány do kategorie psychofyzických a mentálních tréninků. V tomto kontextu je speciální a sportovní příprava nezastupitelná, protože jiné formy přípravy ani obory či disciplíny podléající se na přípravě profesionálů, včetně leaderů (týmů a větších — operačních — uskupení), tuto problematiku neřeší, a pokud, tak pouze okrajově a nejčastěji ve zdravotním — klinickém — kontextu.
- Systémy psychotherapeutické a koučovací praxe (kognitivně behaviorální terapie, systematická terapie, hypnoterapie podle M. H. Ericksona, biofeedback a další).

6. Metody pro volbu a zjišťování efektu mentálních tréninků

Pro výběr vhodného tréninku a sledování efektu praxe je vedle osobních preferencí užitečné aplikovat různé metody či technologie poskytující objektivní ukazatele. Významným ukazatelem či vodítkem je variabilita tepové frekvence související s vyvážeností autonomního nervového systému (ANS), jakož i další indikátory stavu a reakce organismu (například potivost – kožně galvanický odpor aj.). Tyto lze zjišťovat různými technologiemi pracujícími s biologickou zpětnou vazbou (biofeedbackem). V praxi pro diagnostiku i trénink se nám osvědčil například Procomp Infinity (technologie Thought) a technologie Max Pulse Medcore, která pracuje na principu akcelerované fotopletysmografie (APG), umožňující neinvazní vyšetření variability srdeční frekvence (HRV) a kvantitativní hodnocení stavu autonomního nervového systému (ANS).

Dalšími metodami jsou zejména standardizované metody psychologické diagnostiky v podobě testů zaměřujících se na psychické či exekutivní funkce. Příkladem jsou testy pozornosti, paměti, práce s informačním polem apod. Jinými metodami jsou pak osobnostní dotazníky, případně škály pro monitorování vybraných psychických ukazatelů.

Vedle změn v dílčích ukazatelích těchto metod a jejich stability v čase, je specifickým efektem mentálních tréninků zejména komplexní, celostní reakce organismu na měnící se situaci a plnění úlohy, z hlediska kvality a kvantity výkonu a energetického výdeje. Zde hraje význam především řízená reflexe jedince pro efektivní zpracování zkušenosti do nové, prakticky uplatnitelné znalosti. Vedle reflexe pak je pro posouzení efektu významná role týmu školených pozorovatelů a zejména pak propracovaná metodika simulace situací a úloh, ve kterých se člověk rozhoduje a jedná. Efekt praxe mentálního tréninku se projeví jako nespecifická, kvalitativní změna ve způsobu poznávání, rozhodování a jednání jedince, kdy se z původně

reflexní reakce spadající do reaktivní úrovně, tréninkem a praxí, „posune“ do proaktivní úrovně. Reflexní reakce je přímou, neuvědomovanou reakcí (kupř. obranná nebo stresová reakce) na podnět (reflexní oblouk), případně sycená doplňkem zautomatizované reakce vlivem tréninku (například kontaktní sporty) či pro danou profesi specifického drilu, stálého operačního postupu (například řidič, pilot). Celostní proaktivní reakce je „odpovědí“ na změnu stavu prostředí (nikoliv vždy na přímý podnět, byť vysoké intenzity) a je aktivitou vyššího řádu, kvalitativně vyšší úrovně. Je výsledkem mentálního tréninku, je uvědomovaná a reflektovaná, komplexní (celostní), organizovaná myslí a provázená nerozptýlenou pozorností. To, z hlediska průběhu a výsledku, kvalitativně odlišuje reaktivního rváče od proaktivního bojovníka, amatéra od profesionála, experta na management od mistra leadershipu.

7. Dílčí ukazatele efektu mentálních tréninků

Dílčí zobecněné ukazatele pocházejí z výsledků mentálních tréninků druhé úrovně, realizovaných v letech 2011–2016, založených na pragmatické, nespirtuální metodologii, principech a metodách. Metodika tréninkových kurzů byla vytvářena a ověřována v období 2000–2011 v ozbrojených (bezpečnostních a speciálních) složkách v přípravě profesionálů. Kritérii pro výběr principů metod (v letech 2000–2011) byla pragmatičnost ve smyslu efektu pro cvičící a potenciálně úroveň výkonu v objektivních ukazatelích (variabilita tepové frekvence, kožně galvanický odpor, testy psychických funkcí a schopností, vybrané osobnostní dotazníky a subjektivní posuzovací škály). Výsledný model se ustálil na třístupňovém kurzu, který užívá pouze přirozené principy a metody a kultivuje přirozené potenciály jedince. Mentální trénink druhé úrovně je komplexního charakteru, tedy efekt praxe se u každého jedince neprojevuje lineárně (jako u mentálních tréninků první úrovně), ale má komplexní dopady a jeho výsledky se projevují u toho

kterého jedince odlišně, ve smyslu rozdílů v četnosti a velikosti výskytu změny ve sledovaných ukazatelích.

Z hlediska snah o objektivní srovnávání efektem praxe je nespecifická, kvalitativní změna, ryze individuálního a výrazně subjektivního charakteru. Nelze ji tedy, ve vztahu ke komplexnímu rozsahu a působnosti mentálních tréninků, na toho kterého jedince, lineárně konkretizovat. Jinak řečeno to, že dva budou praktikovat podobný mentální trénink, nepovede u nich ke stejnému efektu. Tedy důsledky jsou individuální, v závislosti na specifických přirozených potenciálů a kvalit jedince, jeho schopnosti praktikovat, jakož i na kontextu, ve kterém je výsledek, efekt aplikovatelný, využitelný a smysluplný. Výsledná metodika zahrnuje jednak období 60–90 dní (rozmezí mezi jednotlivými kurzy je minimálně 21 dní) a obsahuje ve všech třech blocích/kurzech vždy:

- a) fyzické cvičení, dechové cvičení, techniky řízení svalové relaxace;
- b) techniky pro soustředění a koncentraci pozornosti (dynamické a statické meditace a kontemplace).

Osobní praxe účastníků (minimální interval 21 dní) pak probíhá nejen v optimálních či standardizovaných podmínkách, ale především, v pro ně obvyklých anebo profesně specifických podmínkách. Pro zjišťování efektu mentálních tréninků v letech 2011–2016 jsme se zajímali o vybrané ukazatele v průběhu tréninku a po jeho skončení a dále o udržitelnost změny v čase (po dvou a šesti měsících). Účastníci se přirozeně rozčlenili do tří skupin. První skupina zahrnovala ty, co samostatně pokračují podle metodiky. Druhá ty, co si vytvořili vlastní postup a třetí ty co nic nedělají (jen si to byli zkusit). Zjištěné efekty mentálního tréninku u prvních dvou skupin se ukazují v následujícím:

1. Změny v úrovni pozornosti a paměti a změny v takových aspektech jako trpělivost, vytrvalost, disciplína, soustředění a další se projevily zejména v kvantitě a kvalitě výkonu ve standardních a zejména pak nestandardních podmínkách změny a zátěže.

2. Kvalitativní změny subjektivního charakteru (nelze je vzhledem k odlišnosti každého respondenta objektivizovat), které spadají do následujících oblastí:

- mentální, celková psychická, částečně i fyzická kondice;
- pohyblivost myšlení na kognitivním kontinuu, posílení aspektů pro kritické, tvořivé a systémové myšlení.

Osobní a profesní aspekty efektu mentálních tréninků se projevují následovně:

- Subjektivně vnímaná a prožívaná kvalita osobního a profesního života. Jedná se zejména o následující ukazatele: snížení úrovně prožívání stresu; otevřenost ke změně; vyšší pocit svobody; vnímání života a profese jako smysluplné a naplňující.
- Efekty zjišťované metodou GPOT – metoda pracuje s preferencemi člověka z hlediska jeho orientace na příjem informací, způsob jejich zpracování a využití pro rozhodování a jednání (Bents, Blank, 2009). Efekt tréninků se projevoval zejména v následujících změnách u jednotlivých škál:
 - a) škály extraverteze a introverze – u osob s výraznou preferencí extraverteze dochází vlivem praxe ke snížení intenzity této preference; opačný trend se neukázal;
 - b) škály smyslové vnímání a intuice – u osob s převahou preference smyslového vnímání došlo k posílení v oblasti intuice a naopak;
 - c) škály myšlení a cítění – u osob s převahou preference myšlení při rozhodování došlo k posílení v oblasti cítění; opačný trend se neukázal;
 - d) škály usuzování a spontaneita – u osob s převahou preference strukturovaného rozhodování došlo k posílení v oblasti spontaneity; opačný trend se neukázal.

Celkově lze hodnotit změny jako tendence k „rovnovážnému stavu“ či vyváženosti. Jinak řečeno, výraznější změny byly zaznamenány u spíše výrazných až extrémních preferencí. Významným se ukazuje i stabilita těchto změn v čase.



- Efekty zjišťované metodou SPARO — metoda slouží ke zjišťování bazální struktury a dynamiky autoregulace, integrovanosti a psychické odolnosti osobnosti (Mikšík, 2001, 2009). Efekt tréninků se projevoval zejména ve změnách na škálách:

- a) kognitivní, emoční, regulační a adjustační variabilita;
- b) psychická stabilita, vztah k riziku, životní a situační dynamika, účinná integrovanost osobnosti, korigovanost chování, anticipace a sebeovládání.

Podobně jako u předchozí metody lze i zde, z hlediska osobní kondice, hodnotit charakteristiky změn vlivem praxe principů a metod mentálního tréninku jako tendence k rovnovážnému stavu. Jiné trendy či charakteristiky změn se objevily u specificky zaměřených kognitivních nebo psychofyzických tréninků.

8. Závěr

Mentální tréninky představují sílící proud přístupů (systémů, principů a metod) zaměřený na vnitřní práci. Běžné procesy a modely přípravy lidí a rozvoje jejich kompetencí se v dnešní společnosti orientují na vnější práci. Vnější práce se orientuje na znalosti, vědomosti, na cíl a řešení. Podstata spočívá v tom, že myslící, usuzující a rozhodující se jedinec se orientuje na vnější změnu (já zůstá-

vám stejný, nezměněn, neměním se uvnitř). Tedy přizpůsobují vnější sobě, resp. své mentální reprezentaci. Takový přístup neumožňuje vnitřní proměnu a nemůže „oslovit“ přirozené vnitřní potenciály v jejich jedinečné konfiguraci. Takovýto přístup, vede v konečném důsledku k zacyklení, zatuhnutí, strukturaci, devitalizaci a sterilitě jakéhokoliv druhu, včetně mentální či kognitivní, životní či profesní.

Vnitřní práce se týká mysli a vědomí, orientuje se na vědění, objevování a vytváření vlastních znalostí z osobní zkušenosti. Je to práce se záměrem, s metodou reflexe, vzhledu a meditace. Orientuje se na vnitřní proměnu, organizaci a kultivaci vnitřního prostředí člověka a jeho přirozených potenciálů. Tato vnitřní proměna je komplexnější, trvalejší, odolnější, resp. životaschopnější. Individuální, osobní stabilita, vitalita i antifragilita, jakož i systémová stabilita a integrita člověka, spočívá v uvědomované a svého druhu trvalé vnitřní proměně. Právě tato umožňuje pohyblivost, změnu, vytváří další možnosti v postupu v měnících se podmínkách a okolnostech situací úloh ve vnějším prostředí nejen ve smyslu přežití, ale ve smyslu proaktivní prosperity jedince i lidského systému. Vnitřní proměna je o mysli, vědění, kritickém a systémovém myšlení, které má patrně na mysli P. M. Senge (2005), když hovoří o mistrovství v osobním životě, profesi a leadershipu.

Procesy mysli a stavy vědomí, ve vztahu k poznávání, rozhodování a jednání, jsou předmětem mentálních tréninků. Mysl, stejně jako vědomí, nelze zaměřovat za osobnost či ego. Mentální trénink či kognitivní trénink však má vždy vliv na konstrukt, který jako osobnost či ego uvažujeme, a na organizaci jejich vztahů s vnějším prostředím.

LITERATURA A PRAMENY

1. AMBROZOVÁ, E., KOLENÁK, J., ULLRICH, D., POKORNÝ, V.: *Kognitivní management*. Ostrava: KEY Publishing, 2016, ISBN 978-80-7418-254-9
2. AUSTIN, J. H.: *Zen and the Brain. Toward an Understanding of Meditation and Consciousness*. Cambridge, MA, London: The MIT Press, 1998
3. AUSTIN, J. H.: *Zen-Brain Reflections. Reviewing Recent Developments in Meditation and Consciousness*. Cambridge, MA, London: The MIT Press, 2006, ISBN 0-262-01223-5
4. AUSTIN, J. H.: *Selfless Insight. Zen and the Meditative Transformations of Consciousness*. Cambridge, MA, London: The MIT Press, 2009, ISBN 978-0-262-01259-1
5. BARTOŇOVÁ, M., BAŠNÝ, Z., MERHAUT, B., SKARNITZL, R.: *Jóga. Od staré Indie k dnešku*. Praha: Avicenum, 1971
6. BENTS, R., BLANK, R.: *Typický člověk. Úvod do typologie osobnosti*. Praha: Hogrefe – Testcentrum, 2009, ISBN 978-80-86471-36-5
7. DEŠIMARU, T.: *Zen a bojová umění*. Praha: Portál, 2003, ISBN 80-7178-792-2
8. DOIDGE, N.: *Váš mozek se dokáže změnit*. Brno: CPRESS, 2012, ISBN 978-80-264-0111-7
9. ELIADE, M.: *Jóga. Nesmrtelnost a svoboda*. Praha: Argo, 1998, ISBN 80-7203-092-2
10. FEHMI, L., ROBBINS, J.: *Rozpouštění bolesti*. Brno: Emitos, 2014, ISBN 978-80-87171-38-7
11. GLADWELL, M.: *Mžik. Jak myslet bez přemýšlení*. Praha: Dokořán, 2009, ISBN 978-80-7363-097-3
12. GOLEMAN, D.: *Pozornost*. Brno: Jan Melvil Publishing, 2014, ISBN 978-80-87270-94-3
13. GROSSMAN, D., SIDDLE, B. K.: *Psychological Effects of Combat*. Academic Press, 2000. Dostupné z: http://www.killology.org/print/print_psychological.htm
14. HAMMOND, K. R.: *Judgments Under Stress*. New York: Oxford University Press, 2000, ISBN 0-19-513143-6
15. CHUEJ NENG: *Tribunová sůtra šestého patriarchy*. Překlad: O. Král. Praha: Odeon, 1988
16. KLUCKÁ, J., VOLFOVÁ, P.: *Kognitivní trénink v praxi*. Praha: Grada Publishing, 2011, ISBN 978-80-247-2608-3
17. KOSTROŇ, L.: *Psychologie vytváření úsudků*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, ISBN 80-210-1646-9
18. KOUKOLÍK, F.: *Lidský mozek*. Praha: Galén, 2012, ISBN 978-80-7262-771-4
19. KOUKOLÍK, F.: *Já. O mozku, vědomí a sebeuvědomování*. Praha: Karolinum, 2013, ISBN 978-80-246-2249-1
20. KOUKOLÍK, F.: *Rozhodování*. Praha: Karolinum, 2016, ISBN 978-80-246-3364-0
21. KULIŠTÁK, P.: *Neuropsychologie*. Praha: Portál, 2011, ISBN 978-80-736-7891-3
22. MAIER, C., WEBEROVÁ, M.: *Superlearning znamená úspěch*. Praha: Talpress, 1994, ISBN 80-85609-59-2
23. MIKŠÍK, O.: *Psychologická charakteristika osobnosti*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2001, ISBN 80-246-0240-7
24. MIKŠÍK, O.: *Psychika osobnosti v období závažných životních a společenských změn*. Praha: Karolinum, 2009, ISBN 978-80-246-1600-1
25. MINAŘÍK, K.: *Patañdzalího jógasútra*. Praha: Canopus, 2013, ISBN 978-80-87692-74-5
26. MUMENTHALER, M., MATTLE, H.: *Neurologie*. Praha: Grada Publishing, 2001, ISBN 80-7169-545-9
27. NORBU, N.: *Dzogchen*. Praha: Dharma Gaia, 2002, ISBN 80-85905-96-5
28. NORBU, N.: *Nauky prvotní moudrosti*. Praha: Dharma Gaia, 2005, ISBN 80-86685-43-8
29. PREISS, M., KŘIVOHLAVÝ, J.: *Trénování paměti a poznávacích schopností*. Praha: Grada Publishing, 2009, ISBN 978-80-247-2738-7



30. RATTI, O., WESTBROOK, A.: *Tajemství samurajů. Přehledný výklad o bojových uměních feudálního Japonska*. Praha: Fighters Publications, 2005, ISBN 80-903079-9-X
31. SENGE, P. M.: *Pátá disciplína. Teorie a praxe učící se organizace*. Praha: Management Press, 2007, ISBN 978-80-7261-162-1
32. SIDDLE, B. K.: *Sharpening the Warrior's Edge. The Psychology & Science of Training*. PPCT Research Publications, 2006, ISBN 0-9649205-0-6
33. SLEPIČKA, P., HOŠEK, V., HÁTLOVÁ, B.: *Psychologie sportu*. Praha: Karolinum, 2009, ISBN 978-80-246-1602-5
34. TALEB, N. N.: *Antifragilita*. Praha: Paseka, 2014, ISBN 978-80-7432-498-7
35. TEPPERWEIN, K.: *Mentální trénink*. Olomouc: Fontána, 2009, ISBN 978-80-7336-515-8
36. TOD, D., THATCHER, J., RAHMAN, R.: *Psychologie sportu*. Praha: Grada Publishing, 2012, ISBN 978-80-247-3923-6
37. TOKICU, K.: *Mijamoto Musaši. Život a dílo – mýtus a skutečnost*. Praha: Fighters Publications, 2005, ISBN 80-86977-00-5
38. ULLRICH, D., POKORNÝ, V.: The possibilities of comprehensive approach and the specifics of the training managers to fulfill tasks in the challenging environment and crisis management. In: *Recent Advances in Energy, Environment and Economic Development*. Paris: WSEAS, 2012, pp. 309–314, ISBN 978-1-61804-139-5. Dostupné z: <http://www.wseas.us/e-library/conferences/2012/Paris/DEEE/DEEE-49.pdf>
39. WAHLEN, C.: *10 kroků k obchodnímu úspěchu. Mentální trénink pro rozhodování ve stresu*. Praha: Grada Publishing, 2012, ISBN 978-80-247-4220-5

KLÍČOVÁ SLOVA

psychofyzická a mentální kondice, mentální trénink, kognitivní trénink, psychofyzický trénink, vhled, analytická intuice, kognitivní kontinuum

Mental Training as an Effective Method for Personal and Professional Life and Leadership

ABSTRACT

The article discusses selected specifics of the mental and psychophysical condition, introduces the effects of methods of mental, cognitive and psychophysical training, in relation to the possibilities and needs of the personal and professional development in the field of entrepreneurship, management, and leadership.

KEYWORDS

psychophysical and mental condition, mental training, cognitive training, psychophysical training, insight, analytical intuition, cognitive continuum

JEL CLASSIFICATION

A12, M12



Percepce pocitů bezpečí obyvateli České republiky

► prof. PhDr. Hana Vykopalová, CSc. » Ústav bezpečnosti, Vysoká škola Karla Engliš, a.s.

- * Pocity bezpečí patří u člověka mezi základní sociální potřeby, jejichž naplňování je stále předmětem širokého zájmu. Společenská transformace koncem 19. století, expanze a růst sídelních útvarů vlivem nových technologií a rozvíjením techniky přinášela řadu otázek v souvislosti s urbanizačními prvky ovlivňující chování, výskytem kriminality, charakterem sousedství, příčinami rezidenční mobility atd.

Urbanizace a struktura města a jejich vliv na charakter chování obyvatel se staly předmětem studia sociální ekologie poukazující na souvislosti urbanizačního uspořádání, chování a výskytu kriminality. Vysoký nárůst kriminality a sociálně patologických jevů v městských částech byly příčinou vzniku teorie sociální dezorganizace snažící se vysvětlit procesy organizace a reorganizace města jako aktivní elementy ovlivňující sociální integritu a kohezi obyvatel. I další teorie, např. Sutherlandova teorie diferencované asociace vycházela z předpokladu vnitřního uspořádání města a výskytu určitého druhu a charakteru kriminality. Tyto teorie hledají svoje uplatnění a nové využití i v současné době, neboť expanze obyvatel do měst pokračuje, města se stávají centrem hospodářského a společenského rozvoje a kriminalita se stává jejich součástí.

1. Teorie sociální dezorganizace a její působení v čase a prostoru

Pojmy bezpečí a pocity bezpečí jsou historicky spjaty s člověkem a prostředím, které poskytuje odezvu sociální, materiální a prostorovou. Pokrok v oblasti techniky a technologií zejména od první poloviny 19. století je příčinou masivní expanze obyvatelstva do měst. Expanzí měst a jejími důsledky se začala zabývat celá řada badatelů, např. tzv. Chicagská škola, jejichž výzkumy jsou stále relevantním základem a východiskem celé řady koncepcí zabývajících se městem, jeho urbanizačními prvky a důsledky na lidské chování. Mezi prvními, kteří se těmito vlivy zabývali, lze uvést např. R. E. Parka, E. W. Burgesse a R. D. McKenzieho a jejich dílo *The City*, původně vydané v roce 1925, charakterizující vnitřní uspořádání města vymezující urbanizační zóny a jejich sociální provázanost. Již v této době lze zaznamenat první diskuse poukazující na proces růstu města, vznikající nerovnováhy a vzestup kriminality. Podle původní koncepce Chicagské školy jsou centrální a vnitřní části měst spojovány s výskytem sociálních problémů, včetně vyšší úrovně trestné činnosti a z ní plynoucího nižšího pocitu bezpečí místních obyvatel (Burgess 1925, Smith 1986, Johnston et al. 2000), což podpořily výsledky výzkumů teorie sociální dezorganizace poukazující na koncentrický charakter vnitřního města a vyšší míru kriminality a delik-



vence v důsledku vlivů migrace, ekonomické deprivace aj. Do tohoto horizontu výzkumu měst a městského chování lze zasadit i koncept vlivu městského prostoru, jeho interakční komunikační pravidla a kognitivní rámec, kdy sociální narušení negativními sociálními jevy je stigmatizujícím faktorem s přetrvávající charakteristikou tohoto městského prostoru (Lofland 1973). I v tomto období lze zaznamenat velký vliv teorie sociální dezorganizace poukazující na příčinu sociální dezorganizace a oslabování sociální organizace spatřovanou v etnické heterogenitě, nízkém ekonomickém statusu obyvatel a vysoké rezidenční mobilitě, tak jak je tomu i v současnosti. Teorie sociální dezorganizace původně hledala svoje zaměření v oblasti metropolitních měst, ale řada badatelů ji využila také při studiu kriminality na úrovni okresů a vesnic (viz např. Barnett a Mencken 2002, Bouffard a Muftić 2006, Rephann 1999, Wells a Weisheit 2004 apod.).

V průběhu doby teorie sociální dezorganizace poněkud ztrácela na svém významu až do 90. let 20. století, kdy byla testována za využití self-reportových výzkumů (Sampson a Groves 1989). Zdůrazňujícím prvkem v tomto pojetí teorie sociální dezorganizace byl koncept „kolektivní účinnosti“ jako integrační prvek společnosti. V současné době teorie sociální dezorganizace již není testována ve své původní podobě, je však jedna z prvních kriminologických teorií spojující konkrétní místo činu s určitým typem kriminality a je tak stále východiskem pro celou řadu teorií hledající vysvětlení kriminality na základě individuálních charakteristik a vlivů lokálního prostředí (Whyte 1943, Herbert 1989). Nejnovější pohledy na teorii sociální dezorganizace dokládají i její využití při zkoumání příčin kriminality, kterými jsou přímé a nepřímé vlivy lokální kultury, formální sociální kontrola a místní politické uspořádání (Kubrin a Weitzer 2003).

2. Další teoretická východiska hledající příčinný vztah mezi prostředím, chováním a kriminalitou

Teorie sociální dezorganizace pro své poměrně široké zaměření se stala východiskem a inspirací pro řadu dalších badatelů zabývajících se kriminalitou a jejími příčinami a východiskem pro vznik dnes již poměrně známých teorií, např. teorie rozbitých oken, vycházející z chování obyvatel v devastovaném prostředí doprovázené obavami z kriminogenního prostředí s absencí sociálních norem sankcionujících delikventní chování umocňující viktimizaci a strach ze zločinu (Wilson a Kelling 1982). Mezi další lze zařadit teorii kolektivní účinnosti, označovanou také jako teorie necivilizovanosti zaměřenou na míru sousedské sociální koheze a vliv neformální kontroly (Sampson, Raudenbush a Earls 1997). Teorie obhájitelného prostoru (Newman 1972), koncept „očí na ulici“ nebo prevence kriminality prostřednictvím environmentálního designu (Cozens et al. 2005) mají stále aktuální význam.

Teorie zdůrazňující vliv sociální kontroly mají na mysli vlastní sebekontrolu společnosti vyrůstající z její vlastní organizace, mající složku formální a neformální (Geist 1992). Postmoderní doba vyznačující se rozpadem sociální kontroly, chladnými mezilidskými vztahy a vysokou anonymitou včetně působení vlivů urbánního prostředí jsou častou příčinou vzniku rizik viktimizace (Koskela a Pain 2000).

Mezi prostředím, ve kterém se člověk pohybuje a žije, chováním a vnímáním kriminogenních faktorů majících vliv na viktimizaci a strach z kriminality existuje velmi těsný vztah. Na tuto skutečnost poukazovala již v minulosti teorie diferencované asociace zaměřená na kriminalitu mladistvých v městských částech, vycházející z Burgessova modelu koncentrických zón. Jedním z poměrně aktuálních přístupů hodnocení kriminality podle urbanistických prvků je přístup na základě *genia loci*, atmosféry, renomé místa. *Genius loci* je tedy pověst místa. Může být jak negativní, tak pozitiv-

ní, může být ovlivněna individuálně, a to vnímáním prostoru a prožitků vážících se k tomuto místu, nebo zprostředkovaně, ostatními obyvateli či médii. Vytvořené obrazy, podpořené i dominantami těchto míst, mohou ovlivňovat charakter vnímání místa. Někteří autoři, podrobně se zabývající problematikou *genia loci* rozlišují jeho rovinu geografickou, politickou, historickou, sociálně-ekonomickou, sociálně-historickou aj., dokonce i virtuální (Falťan 1997, Cosgrove 2000), rozlišují *genius loci* materiálně vizuální, zaměřující se na působení reálných složek prostředí a symbolický *genius loci* chápaný jako legenda vztahující se k tomuto místu, která může mít pouze imaginativní význam. Aspekt *genius loci* v kontextu vnímání bezpečí je ovlivněn vysoce individuálními charakteristikami psychologickými, sociálními a charakteristikami prostředí, které jsou značně proměnlivé. Určitý význam na ovlivňování významu místa mají media, reklama, politická agenda, význam místa může být záměrně ovlivňován z pohledu zvyšování nebo snižování jeho atraktivity, vyvolávání představy o nebezpečnosti bez reálného důvodu, které mohou ovlivňovat pocity bezpečí (Winton 2004).

3. Viktimizace a strach z kriminality

Koncept strachu ze zločinu, který bývá rovněž nazýván konceptem obav ze zločinu (Buriánek 2001), vznikl v 60. letech 20. století na základech behaviorální geografie, konkrétně geografie zločinu. K jeho vzniku se váže změna v chápání strachu ze zločinu, který začíná být vnímán i jako sociální problém, nejen jako důsledek či jeden z aspektů jiných procesů (Jíchová a Temelová 2011). Výsledky výzkumů orientované na vnímání pocitů bezpečí neboli strachu z kriminality uvádějí, že pocit bezpečí je ovlivněn komplexním způsobem prostřednictvím individuálních charakteristik, sociálního prostředí, fyzického prostředí a vnějších faktorů, jako jsou média, legislativa apod. (Pain 2000, Jíchová a Temelová 2012 aj.). Řada výzkumných prací poukazuje na souvislosti viktimizace a kvality života a spokojenosti se životem. Poukazují na

faktory behaviorální, emocionální a kognitivní podílející se na postoji obyvatel k přímé viktimizaci prostřednictvím minulé zkušenosti nebo prostřednictvím nepřímé viktimizace formou modelového učení prostřednictvím sdělovaných informací medií nebo interpretací osobní zažité zkušenosti s viktimizací (Franklin et al. 2008, Gabriel a Greve 2003). Studie zaměřené na posuzování subjektivní pohody a spokojenosti a vnímání kriminality hovoří o korelaci osobnostních faktorů jako je sebevědomí, osobní kontrola a optimismus, které značně ovlivňují osobní spokojenost, významná jsou kritéria věku, pohlaví, sociální vztahy a ekonomická situace včetně postavení v zaměstnání ovlivňující míru obav z kriminality (Frey a Stutzer 2002, Cohen 2008). Michalos a Zumbo (2000) poukazují na fakt, že oběti trestných činů vykazují nižší spokojenost se životem a nižší kvalitu života než neoběti. Řada výzkumů poukazuje na lokální kontextové faktory vnímání kriminality ovlivňující subjektivní pohodu, včetně vnímání vysoce rizikového sousedství a poměr intenzity násilné kriminality: čím vyšší násilná kriminalita, tím nižší pocit osobní spokojenosti a pohody (Sampson 1997). Míra zneklidnění kriminalitou na národní úrovni ovlivňuje i míru zneklidnění kriminalitou na kontinentální úrovni (Di Tella a MacCulloch 2008, Pedersen a Schmidt 2009).

4. Strach z kriminality a výzkumy pocitu bezpečí

Sampson a Groves (1989) ve svých výzkumech poukazují na význam lokálních strukturálních faktorů, ovlivňující strach z kriminality. Obytná nestabilita jako faktor narušující sociální soudržnost má vliv na sociální soudržnost, způsobuje nižší neformální sociální kontrolu, vede k vyšší míře kriminality a vyšší rezidenční mobilitě (Sampson 1997). Podle zjištěné reality je úroveň a charakter kriminality v prostoru rozložena nerovnoměrně. Strach z kriminality tedy závisí na místě, kde se člověk nachází, na čase, ve kterém se v prostoru pohybuje, na přítomnosti dalších osob v okolí nebo na mo-



mentální politické, kulturní nebo sociální situaci, která ovlivňuje atmosféru místa (Stasíková 2011). Vnímání prostoru je individuální, přesto však každý prostor disponuje určitými charakteristikami, které působí na percepci, vytváření jistých vnitřních představ a obrazů, které následně působí na rozhodování a chování. Artefakta nacházející se v prostoru včetně předem získané informace o charakteru prostoru ovlivňují reálnou percepci. Pro toto vyjádření zvláštní charakteristiky prostoru v pozitivním i negativním slova smyslu je užíván pojem *genius loci*. Vztah mezi kriminalitou a místem studuje environmentální kriminologie poukazující na fyzické prvky prostředí a symbolické prvky, ovlivňující chování pachatele. Tak lze vysvětlit, proč jsou některé lokality pro pachatele přitažlivější než jiné a je v nich vyšší výskyt kriminality. Z těchto kritérií vycházejí některé známé teorie zabývající se chováním v prostoru, např. teorie rozbitých oken, obhájitelného prostoru, očí na ulici a prevence kriminality prostřednictvím environmentálního designu. Charakteristika sociálního prostoru může být předem pozitivně nebo i negativně ovlivněna např. médií, policií, institucemi aj. označením jako bezpečná či nebezpečná, za různými účely – propagace, atraktivita, konkurenční boj, snížení cen nemovitostí apod. (Cosgrove 2000). Některé výzkumy v tomto kontextu kriticky poukazují na média, která mohou ovlivňovat veřejné mínění a percepci strachu v souvislosti s prezentací kriminálních činů v lokálním prostoru a vytvářet klima obav a strachu, které nemusí mít reálný základ, protože media mají svoje vlastní kritéria pro výběr a prezentaci trestných činů (Winton 2004, Pfeiffer et al. 2005).

5. Kriminalita na lokální úrovni a percepce bezpečí obyvateli

Již počátkem 19. století lze zaznamenat vznik prvních „map kriminality“ v důsledku zvýšeného výskytu kriminality spojené s koncentrací obyvatelstva a rozvojem urbanismu. V následujícím období, tj. od 20. let 20. století, se již plně rozvíjí

Chicagská škola a vzniká řada teorií zaměřujících se na sociálně patologické jevy ve společnosti, jejich příčiny a možnosti prevence. Vzniká řada kriminologických teorií zaměřených na zkoumání sociální narušenosti městských lokalit a hledajících příčiny oslabenosti sociální organizace. Jako první upozornili na prostorovou podmíněnost kriminality Shaw a McKay (1942), konkrétně na působení kriminogenních faktorů jako nízký ekonomický status obyvatel vybrané lokality, vysoká rezidenční mobilita nebo vysoká etnická heterogenita.

Po vzoru zahraničních studií a z důvodu porovnání dat uváděných ve výzkumech zaměřených na kvalitu života a pocity bezpečí v souvislosti s kriminalitou na lokální úrovni je nutno poukázat na aktuální výzkum této problematiky v ČR, kterou je regionální kriminalita a její odraz v kvalitě života obyvatel (Holas a kol. 2016) zabývající analýzou pocitu bezpečí a obavami z kriminality ve vybraných lokalitách ČR. Výzkumná studie na vybrané lokalitě pohlíží z pohledu analýzy sociální geografie, tj. zkoumá historický vývoj, sociodemografický vývoj, etnicitu a charakter obydlení. Lokality byly dále podrobeny zkoumání z pohledu sociální dezorganizace prostřednictvím kritérií zaměřených na charakteristiku prostředí, kriminalitu, výskyt sociálně patologického chování, charakter neformální kontroly, kvalitu sousedských vztahů a kvalitu života v sousedských vztazích. V kontextu klasických teorií viktimizace spojené s životním stylem (Hindelang, Gottfredson a Garofalo 1978), byla viktimizace zkoumána z pohledu geografického, prostorového a sociodemografického. Vzhledem k dominující majetkové kriminalitě na mikroúrovni (ČSÚ), byla dominující i ve vybraných výzkumných lokalitách kriminalita majetková, s následující kriminalitou násilnou. Z pohledu individuálních sociodemografických charakteristik výsledky výzkumu opět korespondovaly se zahraničními výstupy, kdy se s násilnou kriminalitou častěji setkali lidé z nízkopříjmových domácností, lidé méně vzdělaní – se základním vzděláním, vyučení a výrazně více lidí nezaměstnaní (Holas a kol. 2016, s. 71, Bunch, Clay-Warner a Lei 2015). Zkoumaný

Mezi prostředím, ve kterém se člověk pohybuje a žije, chováním a vnímáním kriminogenních faktorů majících vliv na viktimizaci a strach z kriminality existuje velmi těsný vztah. Na tuto skutečnost poukazovala již v minulosti teorie diferencované asociace zaměřená na kriminalitu mladistvých v městských částech, vycházející z Burgessova modelu koncentrických zón. Jedním z poměrně aktuálních přístupů hodnocení kriminality podle urbanistických prvků je přístup na základě genia loci, atmosféry, renomé místa.

aspekt viktimizace byl potvrzen téměř u čtvrtiny zkoumaného souboru, s větší četností ve větších městských lokalitách než v menších městech nebo vesnických lokalitách, dvě třetiny (66 %) viktimizovaných respondentů se s kriminalitou setkala přímo v bezprostředním okolí svého domova (Holas a kol. 2016, s. 62–63). Rovněž byla potvrzena viktimizační zkušenost související s pocitem spokojenosti a bezpečí života v rizikovém sousedství, respondenti hodnotili vztahy v sousedství jako slabší a častěji uvažovali o přestěhování. Výzkumná zpráva hovoří i o tom, že pocit bezpečí obyvatel se v ČR trvale zvyšuje a má poměrně příznivou hladinu. Od roku 2002, kdy měla tato veličina hodnotu 75 %, se v roce 2015 dostala spokojenost s pocitem bezpečí v místě bydliště na úroveň 83 % (Holas a kol. 2016, s. 72–75).

Výzkumy bezpečí zaměřující se na kvalitu života, spokojenost a pocity bezpečí tato kritéria zkoumají obvykle v korelaci s pohlavím, vzděláním, věkem, socioekonomickým statutem, rodinným stavem nebo dalšími sociálně psychologickými charakteristikami. Výsledky dosažené v tomto výzkumu zaměřeném na českou populaci v podstatě korespondují s výsledky jiných zahraničních výzkumů: stejně tak jako pocit bezpečí také obavy z kriminality jsou ovlivněny pohlavím jedince, případně viktimizace se obávají především ženy, a to jak pro majetkovou, tak násilnou kriminalitu. Věk respondenta hraje důležitou roli, nicméně rozdíly v průměrech nejsou až tak výrazné. Majetkové kriminality se obávají především vysokoškoláci, naopak vztah mezi vzděláním a obavami z násilné

kriminality, resp. obavami celkem, je statisticky nevýznamný, rodinný stav a zdraví respondenta, obávají se především vdovy a vdovci nebo ti, kteří vnímají svůj zdravotní stav jako špatný (Holas a kol. 2016, s. 83).

6. Závěr

Výzkumy kriminality patří mezi jedny z aktuálních otázek, kterým je věnována pozornost na celosvětové úrovni. Odlišné kulturní, společenské, společensko-politické a sociální faktory mají významný vliv na systémy prevence a na přístupy k řešení těchto otázek i na celostátní rovině. Kriminalitu, její charakter a četnost ovlivňují nejen faktory individuální, ale rovněž faktory vyplývající ze skupinové dynamiky, ale i okolního prostředí. Vnímání kriminality významně ovlivňuje kvalitu života a mezilidské chování. Výzkumy zaměřené na vnímání pocitů bezpečí obyvatel proto sledují řadu proměnných, které tyto pocity ovlivňují. Mezi základní diferencující charakteristiky ovlivňující vnímání pocitu bezpečí lze uvést některé sociální a demografické charakteristiky, např. pohlaví, věk, vzdělání, profese, předchozí zkušenost s kriminalitou apod., ne všechny výzkumy však vliv těchto charakteristik beze zbytku potvrzují. Vnímání pocitu bezpečí obyvateli ve středoevropském kontextu poukazuje na význam užívání městského prostoru a jeho charakter. Jeho rizikovost je hodnocena podle přítomnosti viktimogenních faktorů (absence osvětlení, parky, podchody, opuštěná místa, okolí nočních podniků apod.), přítomnosti



rizikových skupin, které tomuto městskému prostoru vytvářejí rizikové image a způsobují neslučitelnost využívání tohoto prostoru dalšími skupinami a ovlivňují vnímání bezpečí. Z důvodů vysoké koncentrace obyvatel do měst jsou města nebo jejich částmi analyzovány bezpečnostní rizika a vytvářeny za pomoci moderních technologií vycházející z GIS programů bezpečnostní mapy. Jejich vizuální forma informuje o aktuální bezpečnostní

situaci ve městě, dokáže analyzovat dopravní bezpečnost, kriminální bezpečnost a situační bezpečnost a významně ovlivnit vnímání bezpečí obyvateli ve městě. Tímto způsobem lze navrhnout specifická bezpečnostní opatření pro jednotlivé bezpečnostní zóny a systematicky eliminovat bezpečnostní rizika vyskytující se v jednotlivých městských prostředích.

LITERATURA A PRAMENY

1. BARNETT, C., MENCKEN, F. C. (2002): Social Disorganization Theory and the Contextual Nature of Crime in Nonmetropolitan Counties. *Rural Sociology*, Vol. 67, No. 3, pp. 372–393
2. BOUFFARD, L. A., MUFTIĆ, L. R. (2006): The “Rural Mystique”: Social Disorganization and Violence beyond Urban Communities. *Western Criminology Review*, Vol. 7, No. 3, pp. 56–66
3. BUNCH, J., CLAY-WARNER, J., LEI, M. (2015): Demographic Characteristics and Victimization Risk: Testing the Mediating Effects of Routine Activities. *Crime & Delinquency*, Vol. 61, No. 9, pp. 1181–1205
4. BURGESS, E. W. (1925): The Growth of the City: An Introduction to a Research Project. In: PARK, R. E., BURGESS, E. W., MCKENZIE, R. D.: *The City*. Chicago and London: The University of Chicago Press, pp. 47–62
5. BURIÁNEK, J. (2001): Bezpečnostní rizika a jejich percepce českou veřejností. *Sociologický časopis*, roč. XXXVII, č. 1, s. 43–64, ISSN 0038-0288
6. COHEN, M. A. (2008): The Effect of Crime on Life Satisfaction. *Journal of Legal Studies*, Vol. 37, No. S2 (June), pp. S325–S353
7. COSGROVE, D. (2000): Sense of Place. In: JOHNSTON, R., GREGORY, D., PRATT, G., WATTS, M., WHATMORE, S. (eds.): *The Dictionary of Human Geography*. Oxford: Blackwell Publishing, pp. 731–734
8. COZENS, P. M., SAVILLE, G., HILLIER, D. (2005): Crime prevention through environmental design (CPTED): a review and modern bibliography. *Poverty Management*, Vol. 23, pp. 328–356
9. DI TELLA, R., MACCULLOCH, R. (2008): Gross national happiness as an answer to the Easterlin paradox? *Journal of Development Economics*, Vol. 86, No. 1, pp. 22–42
10. FALŤAN, L. (1997): Pozícia Bratislavy v regionálnom rozvoji Slovenska. In: *Aktuálne problémy regionálneho rozvoja. Zborník z medzinárodnej konferencie*. Banská Bystrica: UMB, s. 155–161
11. FRANKLIN, T. W., FRANKLIN, C. A., FEARN, N. E. (2008): A multilevel analysis of the vulnerability, disorder, and social integration models of fear of crime. *Social Justice Research*, Vol. 21, No. 2
12. FREY, B. S., STUTZER, A. (2002): *Happiness and Economics: How the Economy and Institutions Affect Well-Being*. Princeton, NJ: Princeton University Press
13. GABRIEL, U., GREVE, W. (2003): The psychology of fear of crime: Conceptual and methodological perspectives. *British Journal of Criminology*, Vol. 43, No. 3, pp. 600–614
14. GEIST, B. (1992): *Sociologický slovník*. Praha: Victoria Publishing, ISBN 80-85605-28-7
15. HERBERT, D. T. (1989): Crime and place: an introduction. In: EVANS, D. J., HERBERT, D. T. (eds.): *The Geography of Crime*. London, New York: Routledge
16. HINDELANG, M., GOTTFREDSON, M., GAROFALO, J. (1978). *Victims of Personal Crime: An Empirical Foundation for a Theory of Personal Victimization*. Cambridge, MA: Ballinger

17. HOLAS, J. a kol. (2016): *Regionální kriminalita a její odraz v kvalitě života obyvatel*. Praha: IKSP, ISBN 978-80-7338-160-8
18. JÍCHOVÁ, J., TEMELOVÁ, J. (2011): Kriminalita ve městě. *Geografické rozhledy*, roč. 20, č. 3, s. 10–11
19. JÍCHOVÁ, J., TEMELOVÁ, J. (2012): Kriminalita a její percepce ve vnitřním městě: případová studie pražského Žižkova a Jarova. *Geografie*, roč. 117, č. 3, s. 329–348
20. JOHNSTON, R., GREGORY, D., PRATT, G., WATTS, M., WHATMORE, S. (eds.) (2000): *The Dictionary of Human Geography*. Oxford: Blackwell Publishing
21. KOSKELA, H., PAIN, R. (2000): Revisiting fear and place: women's fear of attack and the built environment. *Geoforum*, Vol. 31, pp. 269–280
22. KUBRIN, C. E., WEITZER, R. (2003): New Directions in Social Disorganization Theory. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, Vol. 40, No. 4, pp. 374–402
23. MICHALOS, A. C., ZUMBO, B. D. (2000): Criminal Victimization and the Quality of Life. *Social Indicators Research*, Vol. 50, pp. 245–295
24. MORENOFF, J. D., SAMPSON, R. J., RAUDENBUSH, S. W. (2001): Neighborhood Inequality, Collective Efficacy, and the Spatial Dynamics of Urban Violence. *Criminology*, Vol. 39, No. 3, pp. 517–558
25. NEWMAN, O. (1972): *Defensible Space*. London: Macmillan
26. PAIN, R. (2000): Place, social relations and the fear of crime: a review. *Progress in Human Geography*, Vol. 24, No. 3, pp. 365–387
27. PARK, R. E. (1925): The City: Suggestions for the Investigation of Human Behavior in the Urban Environment. In: PARK, R. E., BURGESS, E. W., MCKENZIE, R. D.: *The City*. Chicago and London: The University of Chicago Press, pp. 1–46
28. PEDERSEN, P. J., SCHMIDT, T. D. (2009): *Happiness in Europe: Cross-country differences in the determinants of subjective well-being*. IZA Discussion Paper Series, No. 4538. Bonn
29. PFEIFFER, C., WINDZIO, M., KLEIMANN, M. (2005): Media use and its impacts on crime perception, sentencing attitudes and crime policy. *European Journal of Criminology*, Vol. 2, No. 3, pp. 259–285
30. REPHANN, T. J. (1999): Links between Rural Development and Crime. *Papers in Regional Science*, Vol. 78, No. 4, pp. 365–386
31. SAMPSON, R. J. (1997): Collective regulation of adolescent misbehavior: Validation results from eighty Chicago neighborhoods. *Journal of Adolescent Research*, Vol. 12, No. 2, pp. 227–244
32. SAMPSON, R. J., GROVES, W. B. (1989): Community Structure and Crime: Testing Social-Disorganization Theory. *American Journal of Sociology*, Vol. 94, No. 4, pp. 774–802
33. SAMPSON, R. J., RAUDENBUSH, S. W., EARLS, F. (1997): Neighborhoods and Violent Crime: A Multi-level Study of Collective Efficacy. *Science, New Series*, Vol. 277, No. 5328, pp. 918–924
34. SHAW, C. R., MCKAY, H. D. (1942): *Juvenile Delinquency and Urban Areas*. Chicago: The University of Chicago Press
35. SHAW, C. R., MCKAY, H. D. (1969): *Juvenile Delinquency in Urban Areas*. Revised edition. Chicago: The University of Chicago Press
36. SMITH, S. J. (1986): *Crime, Space and Society*. Cambridge: Cambridge University Press
37. STASÍKOVÁ, L. (2011): Relevantnosť výskumu strachu z kriminality v urbánnej geografii. *Geografický časopis*, roč. 63, č. 4, s. 325–343, ISSN 0016-7193
38. WALKER, J. T. (2009): Social Disorganization Theory. In: MILLER, M. J. (ed.): *21st Century Criminology: A Reference Handbook*. Thousand Oaks, California, pp. 312–323
39. WELLS, L. E., WEISHEIT, R. A. (2004): Patterns of Rural and Urban Crime: A County-Level Comparison. *Criminal Justice Review*, Vol. 29, No. 1, pp. 1–22



40. WHYTE, W. F. (1943) *Street Conner Society. The Social Structure of an Italian Slum*. Chicago and London: The University of Chicago Press
41. WILSON, J. Q., KELLING, G. L. (1982): *Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety*. The Atlantic, Manhattan Institute
42. WINTON, A. (2004): Urban violence: a guide to the literature. *Environment and Urbanization*, Vol. 16, pp. 165-184

KLÍČOVÁ SLOVA

teorie sociální dezorganizace, viktimizace, percepce bezpečí, kriminalita, bezpečnostní rizika

The perception of safety among residents of the Czech Republic

ABSTRACT

The perception of safety as a fundamental criterion of quality of life. Characteristics affecting the perception of safety. Social disorganization theory and its basic assumptions. The differentiating characteristics affecting the perception of safety. Risk criteria of urbanism and urban environments. Addressable prevention systems to address the security risks. Security maps as the current basis for tackling local crime and disorder.

KEYWORDS

social disorganization theory, victimization, perception of safety, crime, security risks

JEL CLASSIFICATION

K14, K42, R50, R58



The social disorganization theory, urbanization and social change dynamics

► prof. PhDr. Hana Vykopalová, CSc., Ing. Leo Luzar » Katedra bezpečnostních služeb,
Fakulta bezpečnostního inženýrství, Vysoká škola báňská — Technická univerzita Ostrava

* 1. Introduction

Urbanization can be understood as the concentration of population in residential units such as cities, including the centralization of economic and cultural life at the expense of the surrounding areas. Numerous studies and schools highlight the significance of cities from the perspective of the population and economic and cultural development. The most important ones include the Chicago school concept and the Burgess model of urban structure, which became the basis for a whole range of modifications with respect to city models, the city structure and functions of city parts (Hoyot, 1939; Smith, 1964; Harris, Ullman, 1945) and its subsequent behavioural theory. Issues relating to the theory of settlements and their internal structures have become a subject of study of social ecology, which was based on a theoretical and methodological concept of human ecology in unity with a particular urban environment (Saunders, 1986). There are numerous approaches based on these concepts explaining, inter alia, the differentiated approach to housing in different parts of a city depending on the concept of social classes and social status of a citizen (Rex, Moore, 1967), the influence of the theory of power, superiority, access to scarce resources and the emergence of social conflicts (Pahl, 1975, 1979).

From the social, cultural and economic development perspective, we can trace several developmental stages of cities, the function of which changes as well as the function of the environment — we identify the following stages: the sub-urbanization stage, the de-urbanization stage and the re-urbanization stage (Berg, 1982), which concern the waves of inflow and outflow of population in central and surrounding areas of a city depending on economic, social and living conditions.

2. The social disorganization theory

Social disorganization can be defined as the weakening of patterns of behaviour in the society or in a social group manifested in disrupted interpersonal relations, misunderstandings and instability, which is the basis for the emergence of a new platform as an alternative to the old system and the old values. According to Burgess (1925) and his concentric zone model, this phenomenon is most dangerous for the so-called urban transition zones, characterized by cheap housing, low costs of living, concentration of low-income groups, immigrants and newcomers seeking employment, manifesting a different arrangement of internal social life accompanied by the occurrence of criminal behaviour. The dominant significant factors affecting the level of crime in the transition zones, as speci-

→

Excluded localities and solutions to their problems are not only a social issue or a question of social legislation. Their growth and positioning in given localities affect urban development in terms of changes in urban planning and real estate prices, and it also affects the inner-city population migration.

fied by Shaw and McKay (1942), include low economic status, high residential mobility and ethnic heterogeneity.

The issues of social disorganization have previously been addressed by many researchers, starting with Spencer, Durkheim and Sutherland, in connection with the transition from a traditional society to a modernist society accompanied by increased mobility, individualism, economic competition and conflict as the cause of disturbed functions of social institutions, subsequently leading to an increase in crime and delinquency (Jensen, 2003).

There are many theories and approaches to the causes of social disorganization. Weinberg and Rubington (1973) see the cause of social disorganization in the culture conflict, where several standards of conduct clash in one situational context, while being mutually exclusive or contradictory, and compliance with official standards does not lead to corresponding results in a situation, for which official rules are completely lacking.

More recent research works point to the importance of informal social control, personal commitment and intensity of social contacts within the community, having an impact on the crime rate within the community as a cause of social disorganization (Sampson, Groves, 1989).

Until recently, the vast majority of scholars devoted their research to the issue of social disorganization in the context of the city and its individual parts or zones, probably because the crime rate had always been much lower outside the cities. However, recent statistics suggest that this trend is changing, because due to economic variables (income inequality, unemployment, poverty) the population in the community is changing too, just

as the social factors which sometimes play even a more significant role in predicting crime in rural communities (Barnett, Mencken, 2002; Bouffard, Muftić, 2006; Rephann, 1999).

3. High-risk neighbourhoods and excluded localities

In connection with the search for the causes of rising crime, a new concept of so-called high-risk neighbourhoods appeared at the end of the 20th century (Johnston et al., 2000). According to research carried out in selected areas, these are localities occupied by a high number of people of a higher status, with racial diversity and cheapest municipal dwellings (Smith, 1986). In the Eastern European countries, including the Czech Republic, high-risk neighbourhoods mean excluded localities (ghettos) which are stratified based on property, ethnicity, clan/caste affiliation, acquired status and time of arrival in the locality/city, and their inhabitants do not constitute typical communities in the real meaning of the word. The localities feature both near and distant family ties, but they are equally important, if not more important across localities. Within localities, there are rather more atomized family units, which do not identify either with the locality or with other residents. Due to the explicit alienation of the residents from the localities (lack of identification of the population with the given locality as their home with the attributes of safety and security), it is difficult to expect changes without changing the localities themselves and links with their inhabitants. Therefore, these localities cannot be treated as family or neighbourly community (Topinka, Janoušková, 2009, p. 12). The problem of social exclusion de-

velops in an urban environment experiencing population decline, having an average educational structure and aging local population (Topinka, Janoušková, 2009, p. 16). Based on discovered data, elements constituting the risk of social exclusion can be identified as the following (ranked by severity): 1. education, 2. housing, 3. financial strategy-high levels of debt, 4. crime as an adaptation mechanism, 5. addictions (Topinka, Janoušková, 2009, p. 17). The research of analyses concerning socially excluded localities in the Czech Republic showed that their number doubled over the past 10 years, and there can be up to 115,000 people in a total of 606 localities. Social exclusion in the Czech Republic ceases to have a predominantly urban character. Socially excluded people are increasingly migrating or are moved out of the city limits or to more remote villages with underdeveloped and poorly functioning infrastructure. Exclusion zones develop in remote areas, or in internal peripheries, having lower population density, but with a larger total area compared to urban zones (Čada et al., 2015).

Excluded localities and solutions to their problems are not only a social issue or a question of social legislation. Their growth and positioning in given localities affect urban development in terms of changes in urban planning and real estate prices, and it also affects the inner-city population migration. Given the shrinking possibilities of construction, scarcity of land resources and urban planning in the form of planning new residential areas, this trend should have its well defined limits.

4. Conclusion

The issue of excluded localities in the Czech Republic has completely different specifics, differing from the specifics of high-risk neighbourhoods in the US, evolving from the cultural traditions, history and political development. During the socialist period, housing policy in Eastern Europe focused practically on the construction of large estates in the vicinity of industrial sites with minimal cost. New political changes in the 1990s eased the housing market, brought about privatization of housing stock, rehabilitation of inner cities and the emergence of new forms of residential housing. Social isolation of inhabitants of excluded localities is a long-term issue, rooted in the dramatic and significant changes in the lives of the population, which also affect the formation of new social networks and integration into society. Researches carried out in excluded localities refer to local problems of escalating tension, further strengthened by a general increase of tension in the society as a whole, uncertainty, weakening social cohesion and solidarity, addressing ethnic issues, media coverage of the problems of excluded localities, dissatisfaction with the security situation and co-existence displayed by the residents adjacent to the excluded localities (Čada et al., 2015, p. 87). Some media even reported that the rise of socially excluded localities is a security threat and risk for the Czech Republic (<http://www.securitymagazin.cz/legislativa/>).

REFERENCES

1. BARNETT, C., MENCKEN, F. C. (2002): Social Disorganization Theory and the Contextual Nature of Crime in Nonmetropolitan Counties. *Rural Sociology*, Vol. 67, No. 3, pp. 372–393
2. BERG, L. (1982): *Urban Europe: A Study of Growth and Decline*. New York: Pergamon Press
3. BOUFFARD, L. A., MUFTIĆ, L. R. (2006): The “Rural Mystique”: Social Disorganization and Violence beyond Urban Communities. *Western Criminology Review*, Vol. 7, No. 3, pp. 56–66
4. BURGESS, E. W. (1925): The Growth of the City: An Introduction to a Research Project. In: PARK, R. E., BURGESS, E. W., MCKENZIE, R. D.: *The City*. Chicago and London: The University of Chicago Press, pp. 47–62
5. ČADA, K. et al. (2015): *Analýza sociálně vyloučených lokalit v ČR*. Praha: GAC



6. HARRIS, C. D., ULLMAN, E. L. (1945): The nature of cities. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. CCXLII, pp. 7–17
7. HOYOT, H. (1939): *The Structure and Growth of Residential Neighborhoods in American Cities*. Washington, D. C.: US Federal Housing Administration
8. <http://www.securitymagazin.cz/legislativa/>
9. JENSEN, G. F. (2003): Social Disorganization Theory. In: *Encyclopedia of Criminology*. New York: Fitzroy Dearborn Publishers
10. JOHNSTON, R., GREGORY, D., PRATT, G., WATTS, M., WHATMORE, S. (eds.) (2000): *The Dictionary of Human Geography*. Oxford: Blackwell Publishing
11. PAHL, R. E. (1975): *Whose City? And Further Essays on Urban Society*. Harmondsworth: Penguin
12. PAHL, R. E. (1979): Socio-political factors in resource allocation. In: HERBERT, D., SMITH, D. M. (eds.): *Social Problems and the City*. Oxford: Oxford University Press, pp. 33–46
13. REPHANN, T. J. (1999): Links between Rural Development and Crime. *Papers in Regional Science*, Vol. 78, No. 4, pp. 365–386
14. REX, J., MOORE, R. (1967): *Race, Community and Conflict*. Oxford: Oxford University Press
15. SAMPSON, R. J., GROVES, W. B. (1989): Community Structure and Crime: Testing Social-Disorganization Theory. *American Journal of Sociology*, Vol. 94, No. 4, pp. 774–802
16. SAUNDERS, P. (1986): *Social Theory and the Urban Question*. London: Unwin Hyman
17. SHAW, C. R., MCKAY, H. D. (1942): *Juvenile Delinquency and Urban Areas*. Chicago: The University of Chicago Press
18. SMITH, S. J. (1986): *Crime, Space and Society*. Cambridge: Cambridge University Press
19. SMITH, W. F. (1964): *Filtering and Neighborhood Change*. Research Report No. 24. Berkeley: University of California, Center for Real Estate and Urban Economics
20. TOPINKA, D., JANOUŠKOVÁ, K. (2009): *Výzkum rizikových faktorů souvisejících s existencí sociálně vyloučených romských lokalit ve městě Přešovce*. Ostrava: SocioFactor
21. WEINBERG, S. M., RUBINGTON, E. (1973): *The Solution of Social Problems: Five Perspectives*. New York: Oxford University Press

KLÍČOVÁ SLOVA

urbanizace, teorie sociální dezorganizace, vyloučené lokality, kriminalita

The social disorganization theory, urbanization and social change dynamics

ABSTRACT

Chicago school, the theory of cities and urbanization as a basic theoretical background. Social disorganization theory, its scope and application. High-risk neighbourhoods and excluded localities, differences and dissimilarities in relation to history, ethnicity, cultural traditions and values. Causes of social isolation. Excluded localities in the Czech Republic as a security problem.

KEYWORDS

urbanization, social disorganization theory, excluded localities, crime

JEL CLASSIFICATION

K14, K42, R50, R58



Usage of the Standards for Risk Management

- Ing. Petr Řeháček, Dr. » Department of Systems Engineering, Faculty of Economics, VSB — Technical University of Ostrava; General Project Manager of CGfS and Auditor of Société Générale de Surveillance CZ¹

* 1. Introduction

Risk management is defined as coordinated activities to direct and control an organization with regard to risk (ISO, 2016). Based on this definition, project risk management can be derivatively defined as coordinate activities to direct and control a project with regard to risk. Project risk management is not an optional activity: it is essential to successful project management. It should be applied to all projects and be included in project plans and operational documents. In this way, it becomes an integral part of every aspect of managing the project.

Project Risk Management addresses the uncertainty in project estimates and assumptions. Therefore, it builds upon and extends other project management processes. There is a paradox about project risk that affects most projects. In the early stages of a project, the level of risk exposure is at its maximum but information on the project risks is at a minimum. This situation does not mean that a project should not go forward because little is known at that time. Rather, there may be different ways of approaching the project that have different risk implications. The more this situation is recognized, the more realistic the project plans and ex-

pectations of results will be. Although wording of definition of the term risk varies (see Table 1 for summary), it always contains uncertainty and effect on objectives.

As we can see, the definitions are really similar. The main characteristic of the risk is its uncertainty. We simply don't have complete information, but we know what we don't know (Řeháček, 2011, Šviráková & Soukalová, 2015). In case of complete information, there is no uncertainty and therefore no risk — we just have problem to solve or benefit to exploit.

A risk may have one or more causes and, if it occurs, it may have one or more impacts. A cause may be a given or potential requirement, assumption, constraint, or condition that creates the possibility of negative or positive outcomes. Šviráková (2014) uses system dynamics methodology to identify causes and consequences of project risks. The cause, event and effect relationship is shown in Figure 1.

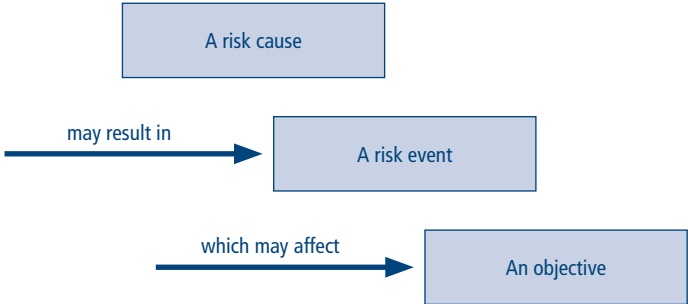
Organizations perceive risk as the effect of uncertainty on projects and organizational objectives. Organizations and stakeholders are willing to accept varying degrees of risk depending on their risk attitude. The risk attitudes of both the organization and the stakeholders may be influenced →

¹ E-mail: perehacek@gmail.com.

Table 1 » Risk Definitions

Methodology	Definition
PMI	Project risk is an uncertain event or condition that, if it occurs, has a positive or a negative effect on projects objectives such as scope, schedule, cost, and quality.
PRINCE2	A risk is an uncertain event or set of events that, should it occur, will have an effect on the achievement of objectives. It consists of a combination of the probability of a perceived threat or opportunity occurring, and the magnitude of its impact on objectives.
IPMA	Precarious event or condition which if it occurs impacts the attainment of the project objective negatively.
ISO and IEC	Risk is effect of uncertainty on objectives.

Figure 1 » Risk Cause, Event and Effect



Source: Office of Government Commerce (2009)

by a number of factors, which are broadly classified into three themes (Project Management Institute, 2013):

- **Risk appetite** is the degree of uncertainty an entity is willing to take on in anticipation of a reward.
- **Risk tolerance** is the degree, amount, or volume of risk that an organization or individual will withstand.
- **Risk threshold** refers to measures along the level of uncertainty or the level of impact at which a stakeholder may have a specific inter-

est. Below that risk threshold, the organization will accept the risk. Above that risk threshold, the organization will not tolerate the risk.

Positive and negative risks are commonly referred to as opportunities and threats. The project may be accepted if the risks are within tolerances and are in balance with the rewards that may be gained by taking the risks. Positive risks that offer opportunities within the limits of risk tolerances may be pursued in order to generate enhanced value.

2. Most Common Standards for Risk Management

2.1 PMI

The Project Management Body of Knowledge is a set of standard terminology and guidelines (a body of knowledge) for project management. The body of knowledge evolves over time and is presented in A Guide to the Project Management Body of Knowledge, a book whose fifth edition came out in 2013. The Guide is a document resulting from work overseen by the Project Management Institute (PMI), which offers the CAPM and PMP certifications.

Most of this subchapter is made up of quotations from Project Management Institute (2013) and Project Management Institute (2009). PMBOK's Project Risk Management includes the processes of conducting risk management planning, identification, analysis, response planning, and controlling risk on a project. The objectives of project risk management are to increase the likelihood and impact of positive events, and decrease the likelihood and impact of negative events in the project.

Figure 2 provides an overview of the Project Risk Management processes, which are as follows:

- **Plan Risk Management** – the process of defining how to conduct risk management activities for a project.
- **Identify Risks** – the process of determining which risks may affect the project and documenting their characteristics.
- **Perform Qualitative Risk Analysis** – the process of prioritizing risks for further analysis or action by assessing and combining their probability of occurrence and impact.
- **Perform Quantitative Risk Analysis** – the process of numeric analysis of the effect of identified risks on overall project objectives.
- **Plan Risk Responses** – the process of developing options and actions to enhance opportunities and to reduce threats to project objectives.
- **Control Risks** – the process of implementing risk response plans, tracking identified risks, monitoring residual risks, identifying new risks, and evaluating risk process effectiveness throughout the project.

2.1.1 Plan Risk Management

Plan Risk Management is the process of defining how to conduct risk management activities for a project. The key benefit of this process is it ensures that the degree, type, and visibility of risk management are commensurate with both the risks and the importance of the project to the organization. The risk management plan is vital to communicate with and obtain agreement and support from all stakeholders to ensure the risk management process is supported and performed effectively over the project life cycle.

Careful and explicit planning enhances the probability of success for other risk management processes. Planning is also important to provide sufficient resources and time for risk management activities and to establish an agreed upon basis for evaluating risks. The Plan Risk Management process should begin when a project is conceived and should be completed early during project planning.

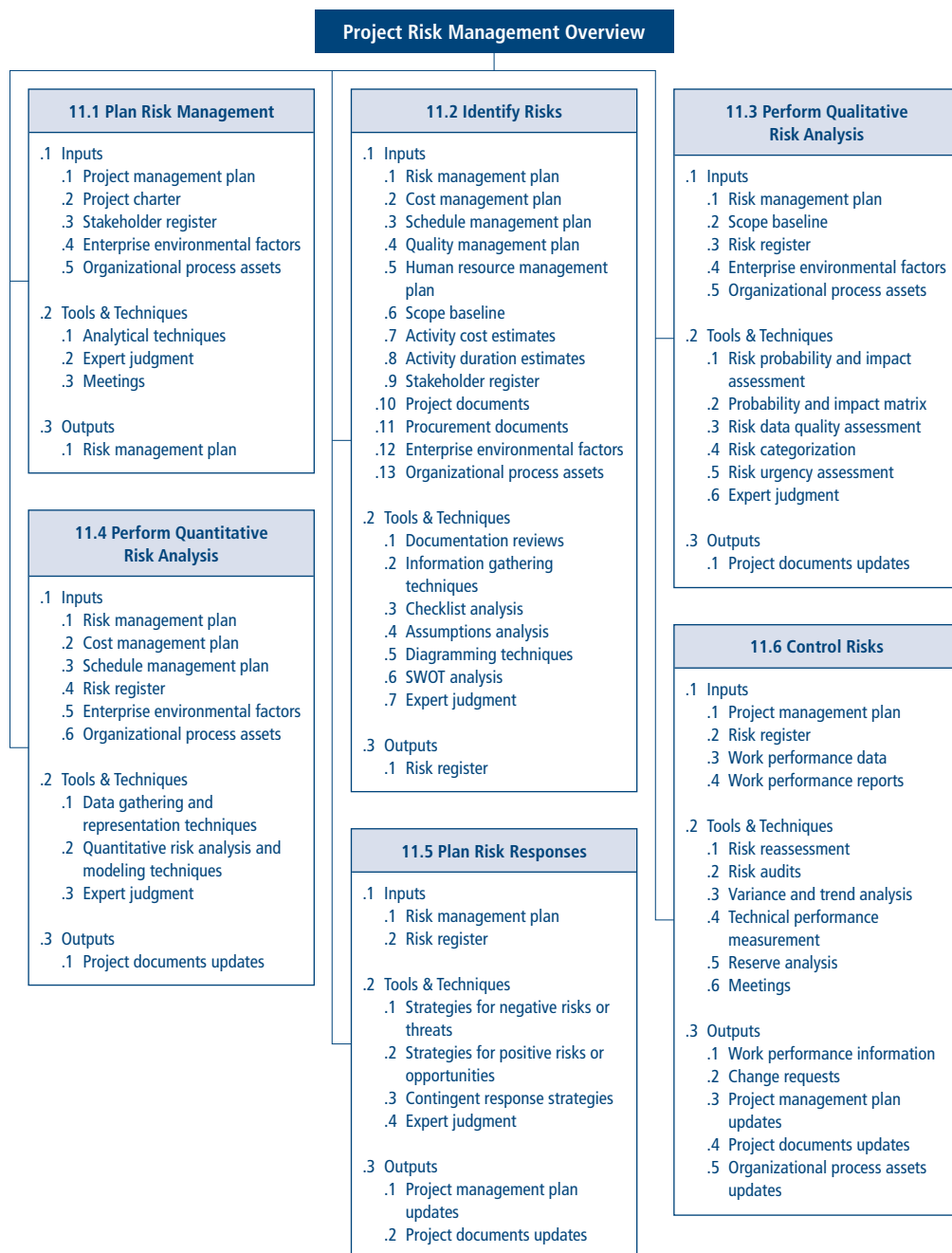
2.1.2 Identify Risks

Risks identification is the process of determining which risks may affect the project and documenting their characteristics. The key benefit of this process is the documentation of existing risks and the knowledge and ability it provides to the project team to anticipate events.

Identify risks is an iterative process, because new risks may evolve or become known as the project progresses through its life cycle. The frequency of iteration and participation in each cycle will vary by situation. The format of the risk statements should be consistent to ensure that each risk is understood clearly and unambiguously in order to support effective analysis and response development. The risk statement should support the ability



→ **Figure 2 » Project Risk Management Overview**



Source: Project Management Institute (2013)

ty to compare the relative effect of one risk against others on the project. The process should involve the project team so they can develop and maintain a sense of ownership and responsibility for the risks and associated risk response actions. Stakeholders outside the project team may provide additional objective information.

A range of tools and techniques is available for risk identification. These fall into the following three categories, as illustrated in Figure 3.

Historical review. Historical reviews are based on what occurred in the past, either on this project, or other similar projects in the same organization, or comparable projects in other organizations. Historical review approaches rely on careful selection of comparable situations which are genuinely similar to the current project, and filtering of data to ensure that only relevant previous risks are considered. In each case, the risks identified in the selected historical situation should be considered, asking whether they or similar risks might arise in this project.

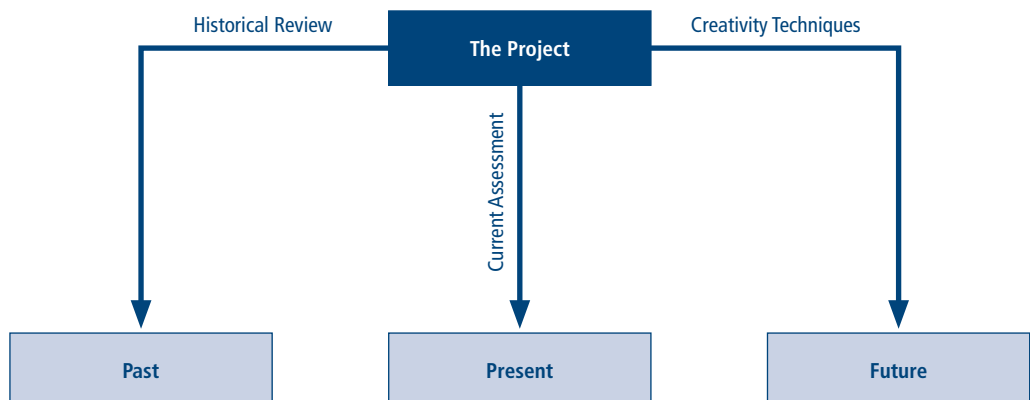
Current assessment. Current assessments rely on detailed consideration of the current project, analyzing its characteristics against given frame-

works and models in order to expose areas of uncertainty. Unlike historical review approaches, current assessment techniques do not rely on outside reference points, but are based purely on examination of the project.

Creativity techniques. A wide range of creativity techniques can be used for risk identification, which encourages project stakeholders to use their imagination to find risks which might affect the project. The outcomes or effectiveness of these techniques depend on the ability of participants to think creatively. These techniques can be used either singly or in groups, and employ varying degrees of structure. These techniques depend on the ability of participants to think creatively, and their success is enhanced by use of a skilled facilitator.

Each category of risk identification technique has strengths and weaknesses, and no single technique can be expected to reveal all knowable risks. Consequently, the Identify Risks process for a particular project should use a combination of techniques, perhaps selecting one from each category. For example, a project may choose to use a risk identification checklist (historical review), togeth-

Figure 3 » Three Perspectives of Risk Identification



Source: Project Management Institute (2009)



er with assumptions analysis (current assessment) and brainstorming (creativity).

The primary output from risk identification is the initial entry into the risk register. The risk register is a document in which the results of risk analysis and risk response planning are recorded. It contains the outcomes of the other risk management processes as they are conducted, resulting in an increase in the level and type of information contained in the risk register over time. The preparation of the risk register begins in the risk identification process with the following information, and then becomes available to other project management and risk management processes:

- **List of identified risks.** The identified risks are described in as much detail as is reasonable. A structure for describing risks using risk statements may be applied, for example, event may occur causing impact, or if cause exists, event may occur leading to effect. In addition to the list of identified risks, the root causes of those risks may become more evident. These are the fundamental conditions or events that may give rise to one or more identified risks. They should be recorded and used to support future risk identification for this and other projects.
- **List of potential responses.** Potential responses to a risk may sometimes be identified during the risk identification. These responses, if identified, should be used as inputs to planning of the risk responses.

2.1.3 Perform Qualitative Risk Analysis

Qualitative Risk Analysis is the process of prioritizing risks for further analysis or action by assessing and combining their probability of occurrence and impact. The key benefit of this process is that it enables project managers to reduce the level of uncertainty and to focus on high-priority risks.

Qualitative risk analysis assesses the priority of identified risks using their relative probability or likelihood of occurrence, the corresponding impact on project objectives if the risks occur, as well as other factors such as the time frame for response

and the organizations risk tolerance associated with the project constraints of cost, schedule, scope, and quality. Such assessments reflect the risk attitude of the project team and other stakeholders. Effective assessment therefore requires explicit identification and management of the risk approaches of key participants.

Establishing definitions of the levels of probability and impact can reduce the influence of bias. The time criticality of risk-related actions may magnify the importance of a risk. An evaluation of the quality of the available information on project risks also helps to clarify the assessment of the risks importance to the project.

Qualitative risk analysis is usually a rapid and cost-effective means of establishing priorities for planning of the risk responses and lays the foundation for Quantitative Risk Analysis, if required. The performance of qualitative risk analysis is performed regularly throughout the project life cycle, as defined in the projects risk management plan. This process can lead into Perform Quantitative Risk Analysis or directly into Plan Risk Responses.

As new information becomes available through the qualitative risk assessment, the risk register is updated. Updates to the risk register may include assessments of probability and impacts for each risk, risk ranking or scores, risk urgency information or risk categorization, and a watch list for low probability risks or risks requiring further analysis.

2.1.4 Perform Quantitative Risk Analysis

Quantitative Risk Analysis is the process of numerically analyzing the effect of identified risks on overall project objectives. The key benefit of this process is that it produces quantitative risk information to support decision making in order to reduce project uncertainty.

Quantitative Risk Analysis is performed on risks that have been prioritized by the Perform Qualitative Risk Analysis process as potentially and substantially impacting the projects competing demands. The Perform Quantitative Risk Analysis process analyzes the effect of those risks on

project objectives. It is used mostly to evaluate the aggregate effect of all risks affecting the project. When the risks drive the quantitative analysis, the process may be used to assign a numerical priority rating to those risks individually.

The Perform Quantitative Risk Analysis process generally follows the Perform Qualitative Risk Analysis process. In some cases, it may not be possible to execute the Perform Quantitative Risk Analysis process due to lack of sufficient data to develop appropriate models. The project manager should exercise expert judgment to determine the need for and the viability of quantitative risk analysis. The availability of time and budget, and the need for qualitative or quantitative statements about risk and impacts, will determine which method(s) to use on any particular project. The Perform Quantitative Risk Analysis process should be repeated, as needed, as part of the Control Risks process to determine if the overall project risk has been satisfactorily decreased. Trends may indicate the need for more or less focus on appropriate risk management activities.

Project documents are updated with information resulting from quantitative risk analysis. For example, risk register updates could include:

- probabilistic analysis of the project;
- probability of achieving cost and time objectives;
- prioritized list of quantified risks;
- trends in quantitative risk analysis results.

2.1.5 Plan Risk Responses

Plan Risk Responses is the process of developing options and actions to enhance opportunities and to reduce threats to project objectives. The key benefit of this process is that it addresses the risks by their priority, inserting resources and activities into the budget, schedule and project management plan as needed.

In the Plan Risk Responses process, several project documents are updated as needed. For example, when appropriate risk responses are chosen and agreed upon, they are included in the risk reg-

ister. The risk register should be written to a level of detail that corresponds with the priority ranking and the planned response. Often, the high and moderate risks are addressed in detail. Risks judged to be of low priority are included in a watch list for periodic monitoring.

Strategies for Negative Risks or Threats Three strategies, which typically deal with threats or risks that may have negative impacts on project objectives if they occur, are: avoid, transfer, and mitigate. The fourth strategy is accept, can be used for negative risks or threats as well as positive risks or opportunities. Each of these risk response strategies have varied and unique influence on the risk condition. These strategies should be chosen to match the risks probability and impact on the projects overall objectives. Avoidance and mitigation strategies are usually good strategies for critical risks with high impact, while transference and acceptance are usually good strategies for threats that are less critical and with low overall impact.

Strategies for Positive Risks or Opportunities Three of the four responses are suggested to deal with risks with potentially positive impacts on project objectives: exploit, share, and enhance. The fourth strategy is accept, can be used for negative risks or threats as well as positive risks or opportunities.

2.1.6 Control Risks

Control Risks is the process of implementing risk response plans, tracking identified risks, monitoring residual risks, identifying new risks, and evaluating risk process effectiveness throughout the project. The key benefit of this process is that it improves efficiency of the risk approach throughout the project life cycle to continuously optimize risk responses.

Planned risk responses that are included in the risk register are executed during the life cycle of the project, but the project work should be continuously monitored for new, changing, and outdated risks. The Control Risks process applies techniques, such as variance and trend analysis, which



→ require the use of performance information generated during project execution. Other purposes of the Control Risks processes are to determine if:

- project assumptions are still valid;
- analysis shows an assessed risk has changed or can be retired;
- risk management policies and procedures are being followed;
- contingency reserves for cost or schedule should be modified in alignment with the current risk assessment.

Control Risks can involve choosing alternative strategies, executing a contingency or fallback plan, taking corrective action, and modifying the project management plan. The risk response owner reports periodically to the project manager on the effectiveness of the plan, any unanticipated effects, and any correction needed to handle the risk appropriately. Control Risks also includes updating the organizational process assets, including project lessons learned databases and risk management templates, for the benefit of future projects. Implementing contingency plans or workarounds sometimes results in a change request. Change requests can include recommended corrective and preventive actions as well.

If the approved change requests have an effect on the risk management processes, the corresponding component documents of the project management plan are revised and reissued to reflect the approved changes. Project documents that may be updated as a result of the Control Risks process include, but are not limited to the risk register.

2.2 PRINCE2

PRINCE2 (Office of Government Commerce, 2009) is a process-based project management approach suitable for any type of project; it is a de facto standard used extensively by the UK public sector and is widely recognized and used in the private sector, both in the UK and internationally. According to PRINCE2 there are six aspects of a project implementation that always need to be controlled:

time, scope, costs, benefits, quality and risks (Šviráková, 2014).

PRINCE2's approach to the management of risk is based on OGC's publication *Management of Risk: Guidance for Practitioners* (Office of Government Commerce, 2009). Most of this subchapter is made up of quotations from this source. PRINCE2's risk management is described by risk theme. This theme addresses how project management manages the uncertainties in its plans and in the wider project environment.

Figure 4 shows the elements of the risk management procedure: Identify, Assess, Plan, Implement and Communicate.

2.2.1 Identify (Context and Risks)

Identify context. The primary goal of the Identify context step is to obtain information about the project in order to understand the specific objectives that are at risk and to formulate the Risk Management Strategy for the project. The Risk Management Strategy describes how risks will be managed during the project. It is created during the initiation stage and then reviewed and possibly updated at the end of each stage. The project's Risk Management Strategy should be based on the corporate risk management policy or on the programme Risk Management Strategy.

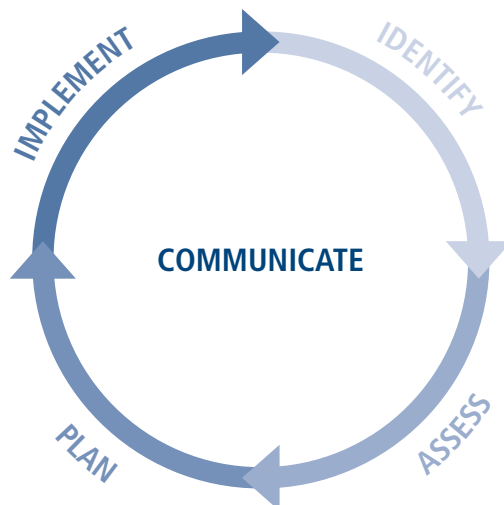
Identify risks. The primary goal of the Identify risks step is to recognize the threats and opportunities that may affect the project's objectives.

PRINCE2 recommends the following actions:

- capture identified threats and opportunities in the Risk Register;
- prepare early warning indicators to monitor critical aspects of the project and provide information on the potential sources of risk;
- understand the stakeholders' view of the specific risks captured.

An effective way of identifying risks is to use a risk workshop. This is a group session designed to identify threats and opportunities. The session should be facilitated by someone who is able to use a range of identification techniques, such as

Figure 4 » The Risk Management Procedure according to PRINCE2



Source: Office of Government Commerce (2009)

those listed in the boxed example. Workshops should lead to the identification of a broad range of risks and possible risk owners.

An important aspect of identifying risks is being able to provide a clear and unambiguous expression of each one. A useful way of expressing risk is to consider the following aspects of each risk:

- **Risk cause.** This should describe the source of the risk, i.e. the event or situation that gives rise to the risk. These are often referred to as risk drivers. They are not risks in themselves, but the potential trigger points for risk. These may be either internal or external to the project.
- **Risk event.** This should describe the area of uncertainty in terms of the threat or the opportunity.
- **Risk effect.** This should describe the impact(s) that the risk would have on the project objectives should the risk materialize.

2.2.2 Assess (Estimate and Evaluate)

Estimate. The primary goal of the Estimate step is to assess the threats and the opportunities to the

project in terms of their probability and impact. The risk proximity will also be of interest to gauge how quickly the risk is likely to materialize if no action were taken. PRINCE2 recommends that the following is understood:

- The probability of the threats and opportunities in terms of how likely they are to occur.
- The impact of each threat and opportunity in terms of the project objectives. For example, if the objectives are measured in time and cost, the impact should also be measured in units of time and cost.
- The proximity of these threats and opportunities with regard to when they might materialize.
- How the impact of the threats and opportunities may change over the life of the project.

Evaluate. The primary goal of the Evaluate step is to assess the net effect of all the identified threats and opportunities on a project when aggregated together. This will enable an assessment to be made of the overall severity of the risks facing the project, to determine whether this level of risk is within the risk tolerance set by the Project Board and



- whether the project has continued business justification.

2.2.3 Plan

The primary goal of the Plan step is to prepare specific management responses to the threats and opportunities identified, ideally to remove or reduce the threats and to maximize the opportunities. Attention to the Plan step ensures as far as possible that the project is not taken by surprise if a risk materializes.

The Plan step involves identifying and evaluating a range of options for responding to threats and opportunities. It is important that the risk response is proportional to the risk and that it offers value for money. A key factor in the selection of responses will be balancing the cost of implementing the responses against the probability and impact of allowing the risk to occur. Any chosen responses should be built into the appropriate level of plan, with a provision made for any fallback plans.

2.2.4 Implement

The primary goal of the Implement step is to ensure that the planned risk responses are actioned, their effectiveness monitored, and corrective action taken where responses do not match expectations.

An important part of the Implement step is to ensure that there are clear roles and responsibilities allocated to support the Project Manager in the management of project risks.

The main roles in this respect are:

- **Risk owner.** A named individual who is responsible for the management, monitoring and control of all aspects of a particular risk assigned to them, including the implementation of the selected responses to address the threats or to maximize the opportunities.
- **Risk actioner.** An individual assigned to carry out a risk response action or actions to respond to a particular risk or set of risks. They support and take direction from the risk owner.

In many cases, the risk owner and risk actioner are likely to be the same person. The risk owner

should be the person most capable of managing the risk. Allocating too many risks to any one individual should be avoided.

2.2.5 Communicate

Communication is a step that is carried out continually. The Communicate step should ensure that information related to the threats and opportunities faced by the project is communicated both within the project and externally to stakeholders.

2.3 IPMA

The IPMA Individual Competence Baseline (ICB4) is the global standard for individual competences in project, programme and portfolio management. Most of this subchapter is made up of quotations from International Project Management Association (2015). Risk and Opportunities is one of core project competences in practice competence area.

According to International Project Management Association (2015), risk (negative effects) and opportunity (positive effects) are always viewed in their relation to and consequences for realising the objectives of the project. It is advisable as a first step to consider which overall strategies would best serve the handling of risks and opportunities relative to the corporate strategies and the project in question. After that, the risk and opportunity management process is characterised by first identifying and assessing risks and opportunities, followed by the development and implementation of a response plan covering the intended and planned actions for dealing with identified risks and opportunities. The response plan should be developed and implemented in line with the chosen overall risk and opportunity strategies. The individual is responsible for involving team members and keeping the team committed to the risk and opportunity management process; for making the team alert to risks and opportunities; for involving other stakeholders in the process and for involving the appropriate subject matter experts whenever necessary.

2.3.1 Develop and Implement a Risk Management Framework

The individual designs, develops and implements a risk management framework in order to ensure that risks and opportunities are managed consistently and systematically throughout the project lifecycle. The risk management framework should include the definition of the methods to be used to identify, categorise, evaluate, assess and treat risks and should link to the organisations risk management policy and international, national or industry standards. When projects are part of a programme or portfolio, the risk management framework also describes who is responsible for handling which risks and opportunities and what kind of escalation paths there are (upwards, downwards, sideways).

2.3.2 Identify Risks and Opportunities

The individual is responsible for the ongoing task of identifying all sources of risks and opportunities and involving others in this process. There are various sources of risks and opportunities, both internal to the project and external. The individual can make use of various techniques and sources to identify risks and opportunities (e.g. from lessons learned, literature, risk and opportunity breakdown structures and interactive sessions with team members, stakeholders and subject matter experts). The identification process is not only about identifying risks, but also about opportunities that could, for instance, make the deliverables cheaper, or make the project run faster, less prone to risks or simply better from a quality perspective. Because the influences coming from the environment of the project do change over time, risk and opportunity identification should be a continuous and ongoing process.

2.3.3 Assess the Probability and Impact of Risks and Opportunities

The individual is responsible for the ongoing task of assessing identified risks and opportunities. Risk and opportunity assessment can be done

qualitatively and quantitatively. The best approach is to do both and to regularly re-assess both risks and opportunities. The qualitative assessment could cover a more in-depth analysis of the sources behind identified risks and/or opportunities; it also deals with conditions and impacts. An example is scenario planning. The quantitative assessment deals with probabilities and estimates and it also translates probabilistic impacts into quantifiable measures. Quantitative assessment provides numerical values measuring probability and impact expected from risks and opportunities.

Monte Carlo analysis and decision trees are examples of powerful quantitative risk assessment techniques.

2.3.4 Select Strategies and Implement Response Plans to Address Risks and Opportunities

The individual is responsible for the ongoing process of selecting and implementing optimal responses to any identified risk or opportunity. This process entails assessing various possible types of responses and finally selecting the ones that are optimal or most appropriate. For each risk the response options may include:

- avoiding the risk by deciding not to start or continue with the activity that gives rise to the risk;
- accepting or increasing the risk in order to pursue an opportunity;
- removing the risk source;
- changing the likelihood;
- changing the consequences;
- sharing the risk with another party or parties (including contracts and risk financing);
- accepting the risk by informed decision;
- preparing and implementing a contingency plan;
- similar response options apply to opportunities;
- eliminating the uncertainty by making the opportunity definitely happen (exploit);
- allocating ownership to a third party who is best able to handle it (share);



- increasing probability and/or impact, by identifying and maximising key opportunity drivers (enhance);
- taking no special measures to address the opportunity (ignore).

Those risks that are not acceptable and those opportunities that are to be pursued require an appropriate response plan. Often, even after implementing risk responses, there is a residual risk that still has to be managed.

2.3.5 Evaluate and Monitor Risks, Opportunities and Implemented Responses

After the appropriate risk and opportunity responses have been implemented (this may include appointing risk owners for certain or all risks) the risks and opportunities will need to be monitored. The risks and opportunities and the appropriateness of the selected responses should be reassessed periodically. Risk and opportunity probabilities and/or impacts may change, new information may become available, new risks and opportunities may arise and the responses may no longer be appropriate. The overall strategies may also need to be evaluated. In fact, risk and opportunity management is not just a periodic process, but should take place continuously as all actions may carry a risk aspect.

2.4 ISO 31000 and IEC 62198

International Organization for Standardization covers the risk management as well with family of standards ISO 31000. ISO 31000 itself covers the principles and general guidelines. It provides a universally recognized paradigm for practitioners.

IEC 62198 provides principles and generic guidelines on managing risk and uncertainty in projects. In particular it describes a systematic approach to managing risk in projects based on ISO 31000, Risk management – Principles and guidelines. Guidance is provided on the principles for managing risk in projects, the framework and organizational requirements for implementing risk

management and the process for conducting effective risk management. Furthermore, IEC/ISO 31010 describes individual risk assessment techniques. Most of this subchapter is made up of quotations from ISO (2016) and IEC (2013).

The overview schema of guidelines is shown in Figure 5. We can see that process design for risk management is similar in all literature sources.

2.4.1 Communication and Consultation

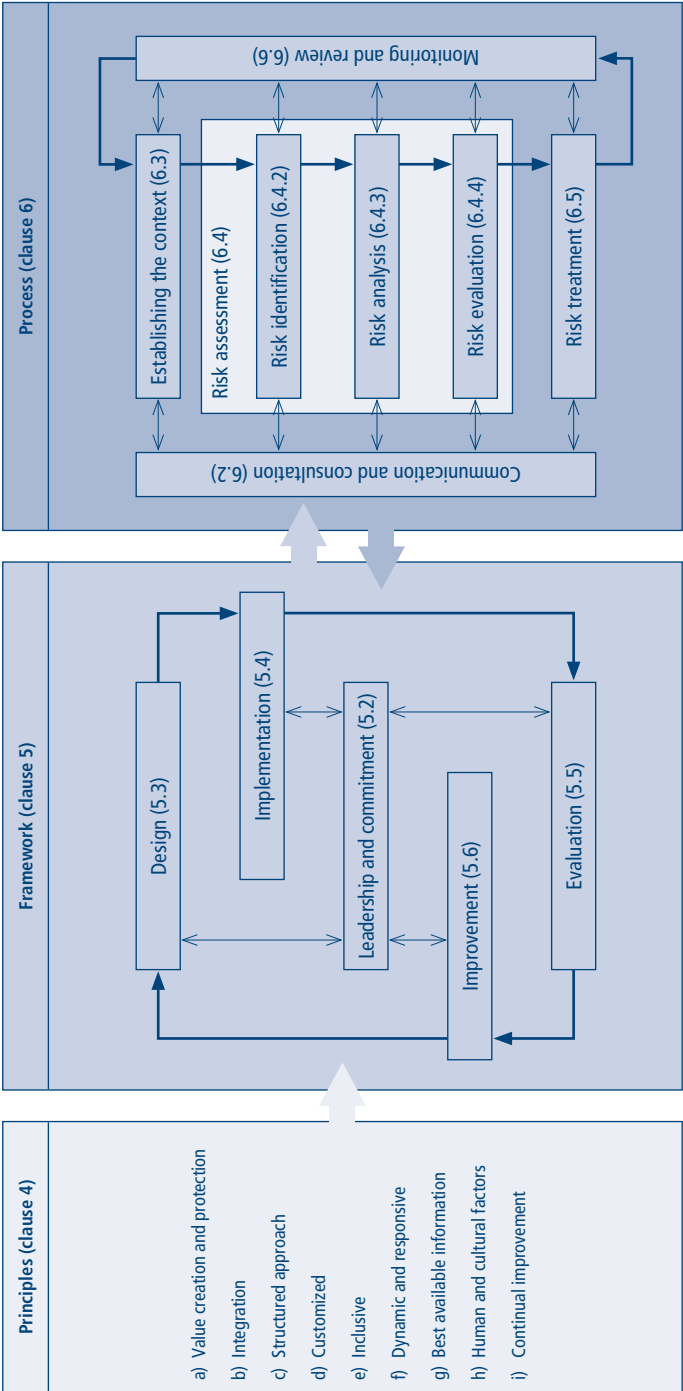
Communication and consultation with stakeholders is important as they make judgements about risk based on their perceptions. These perceptions can vary due to differences in values, needs, assumptions, concepts and concerns of stakeholders. As their views can have a significant impact on the decisions made, the 'stakeholders' perceptions should be identified, recorded, and taken into account in the decision-making process. Organisations should consider using appropriate methods based on the information needs of the stakeholders. Communication and consultation with appropriate external and internal stakeholders should take place within all steps of the risk management process. The most effective consultation starts early and continues throughout the risk management process.

Communication and consultation should facilitate truthful, relevant, accurate and understandable exchanges of information, taking into account confidential and personal integrity aspects. Effective external and internal communication and consultation should take place to ensure that those accountable for implementing the risk management process and stakeholders understand the basis on which decisions are made, and the reasons why particular actions are required.

2.4.2 Establishing the Context

Risk only exists in the context of objectives. It is essential for the organization to understand the internal and external context related to its objectives, and the associated factors that give rise to uncertainties. While many of these factors are similar to

Figure 5 » ISO 31000: Relationship between the Principles, Framework and Process



Source: ISO (2016)

If an organization wants to implement own risk management process or framework inspired by world known best practice, it could be useful to look on more than just one standard and tailor suitable combination based on own needs.

those considered in the design of the risk management framework, when establishing the context for the risk management process, they need to be considered in greater detail and particularly how they relate to the purpose and scope of applying the risk management process. Failure to adequately capture the context can affect conclusions and decisions in other steps of the process.

The external context is the external environment in which the organization seeks to define and achieve its objectives. Understanding the external environment is important in order to ensure that the external sources of risk are identified and perspectives of external stakeholders are considered. It is based on the organization-wide context, but tailored to the purpose and scope of the process.

The internal context is the internal environment in which the organization seeks to define and achieve its objectives. For project risk management it means context of the project and achievement of project goals.

2.4.3 Risk Identification

The purpose of risk identification is to identify uncertainties and their range of possible effects (i.e. consequences) on project objectives. Identification of uncertainties and their effects may result in update to risk criteria and/or update to the purpose and scope of the process. To ensure that as far as possible all risks that matter to projects objectives are identified, risk identification should be conducted systematically, iteratively, knowledgeably and collaboratively, drawing on the knowledge and views of stakeholders. It should use best available information supplemented by further enquiry as necessary.

If risks are not identified within this step, they will not be included in further analysis, which may result in incorrect or incomplete understanding of risks. Project team should also identify any existing risk treatments related to the risks identified in this step, as they may also facilitate in developing understanding on identified risks.

2.4.4 Risk Analysis

The purpose of risk analysis is to extend the understanding of the risk developer in the risk identification step, providing some measure of the magnitude of risk. Therefore risk analysis provides an input to risk evaluation and to decisions on whether and how risks need to be treated and on the most appropriate risk treatment strategies and methods. Risk analysis involves detailed assessment of uncertainties, risk sources, events and scenarios and their positive and negative consequences along with their likelihood. There may be multiple consequences with several objectives or assets affected or a range of magnitudes of consequence possible.

Where there is a range of consequences which can be quantified this can be displayed as a probability distribution. Descriptive or numerical information about possible consequences under different circumstances can be obtained through modelling from available data or experiments. Consequences can be described in terms of tangible or intangible effects.

Risk analysis involves applying one or more techniques to measure the risks captured in the risk identification step. The techniques can be based on qualitative and/or quantitative methods. The techniques used and the means of measurement should be harmonized, where appropriate, so risk analysis outputs can be aggregated and compared.

2.4.5 Risk Evaluation

The purpose of risk evaluation is to decide whether a risk is acceptable or unacceptable to the organisation in relation to its objectives. This involves comparing the level of risk found during the analysis process with the previously defined risk criteria. Based on this comparison treatment should be considered. Decisions should take into account the wider context of the risk and include consideration of the risks borne by other parties. This includes legal, regulatory and other requirements.

If applicable both positive and negative conse-

quences should be considered in risk evaluation. In such situations, evaluation should be made based on risk criteria with a view to achieve the projects objectives. In some circumstances, the risk evaluation can lead to a decision to undertake further analysis. The risk evaluation can also lead to a decision not to treat the risk in any way other than maintaining existing controls.

If it is decided in the course of risk evaluation that the risk should be accepted without modification, it will be appropriate to record this decision so that it can be subjected to ongoing review.

2.4.6 Risk Treatment

Risk treatment involves selecting one or more options for responding to risks, and implementing those options.

Risk treatment options are not necessarily mutually exclusive or appropriate in all circumstances. Options for treating risk involve one or more of the following:

- avoiding the risk by deciding not to start or continue with the activity that gives rise to the risk;
- taking or increasing the risk in order to pursue an opportunity;
- removing the risk source;
- changing the likelihood;
- changing the consequences;
- sharing the risk with another party or parties through contracts;
- risk financing (internally, e.g. retention, or transfer, e.g. buying insurance);
- retaining the risk by informed decision.

Selecting the most appropriate risk treatment option involves balancing the benefits derived in relation to the achievement of the objectives against any costs, effort, or disadvantages of implementation. Justification for risk treatment may be broader than economic considerations and take into account all obligations and commitments of the organization. The selection of risk treatment options should be made in accordance with the project's and organizations objectives and risk criteria. When selecting risk treatment options, the

project team should consider the values and perceptions of stakeholders and the most appropriate ways to communicate and consult them. Where risk treatment options can affect internal or external stakeholders, they should be involved in the decision.

Even if carefully designed and implemented, risk treatments might not have the effect assumed. It can also create unintended consequences inside or outside the project. Monitoring needs to be an integral part of the risk treatment implementation to give assurance that the treatments remain effective. Risk treatment can also introduce new risks that need to be assessed, treated, monitored and reviewed. These new risks should be incorporated into the same treatment plan as the original risk and not treated as a new risk. The link between the two risks should be identified and maintained.

2.4.7 Monitoring and Review

Monitoring and review should be part of the core risk management process and involve checking or surveillance with ongoing oversight by top management and those with delegated authority. Responsibilities for monitoring and review should be clearly defined. The project's monitoring and review processes should encompass all aspects of the risk management process and they may include the use of indicators and alerts.

Progress in implementing risk treatment plans provides a performance measure. The results can be incorporated into the project's overall performance management, measurement and external and internal reporting activities. The results of monitoring and review should be recorded and externally and internally reported as appropriate, and should also be used as an input to the review of the risk management framework.

3. Comparison of Standards for Risk Management

In the chapter 2 there was provided an overview of most known world standards for risk management →

Table 2 » Comparison of Risk Management Processes

PMI PMBOK	PRINCE2	IPMA (ICB 4.0)	ISO 31000 / IEC 62198
Plan Risk Management Identify Risks	Identify (Context and Risks)	Develop and implement a risk management framework Identify risks and opportunities	Communication and Consultation Establishing the Context Risk Identification
Perform Qualitative Risk Analysis Perform Quantitative Risk Analysis	Assess (Estimate and Evaluate)	Assess the probability and impact of risks and opportunities	Risk Analysis Risk Evaluation
Plan Risk Responses Control Risks	Plan Implement Communicate	Select strategies and implement response plans to address risks and opportunities Evaluate and monitor risks, opportunities and implemented responses	Risk Treatment Monitoring and Review

Table 3 » Comparison of Risk Responses

	PMI PMBOK	PRINCE2	IPMA (ICB 4.0)	ISO 31000	IEC 62198
Threats	avoid transfer mitigate accept	avoid transfer reduce fallback accept	avoid/remove source share change likelihood/consequence contingency plan accept	avoid/remove source share/finance change likelihood/consequence accept/retain	avoid/remove source share/finance change likelihood/consequence retain
Opportunities	exploit share enhance accept	exploit share enhance reject	exploit share enhance ignore		exploit share enhance retain

methods. Although the standards are similar in its core, there are some differences if we look into the details. First, let’s compare the process of individual standards. In Table 2 there is comparison of the processes of selected standards.

The core parts of the processes in all standards are identifying risks; risk analysis, plan risk responses and control risks (although in different standards the names of process phases have different names). PMI and IPMA have as first step of the process plan of risk management/develop risk

management framework. On the other hand, PRINCE2 and ISO 31000/IEC 62198 have identified/established context. Same two standards include communication as part of the risk management process, whereas PMI and IPMA don’t have communication emphasised as the part of the process.

Concerning risk analysis, only PMI separates analysis into qualitative analysis and quantitative analysis. ISO 31000/IEC 62198 separates analysis phase into risk analysis and risk evaluation. Other

two standards have analysis only as one step although in the details they are mentioning both qualitative and quantitative techniques.

In my opinion, definitely formal planning of risk management approach and explicit mentioning of communication as part of the process has added value in overall design of risk management process (Řeháček, 2013). Both steps should be part of ideal risk management process.

Another comparison can be made for approach of planning risk responses. Summary is elaborated in Table 3.

All standards except ISO 31000 take into account both threats and opportunities. ISO 31000 focus mainly on threats when discussing risks, but IEC 62198 mention consistently both threat and opportunity when planning risk responses. Types of responses are similar in all standards. PRINCE2 and IPMA mention implementation of contingency plan (or fallback) as type of response strategy.

Ideal and modern risk management process should definitely treat both risks and opportunities. On the other hand, the contingency plan seems to be not necessary to mention as basic risk response strategy. In fact, it is plan which can be used for any risk response strategy which can result with impact on project objectives. For example combination with mitigate or accept response is quite reasonable.

Concerning individual qualitative and quantitative techniques for risk analysis, the level of detail is various in individual standards. Some standards describes techniques with great detail – for example ISO 31000 refers to the additional standard ISO 30010 which contains detailed description of many techniques, PMI PMBOK summarizes some of techniques into detail as well, while PRINCE2 and IPMA contains only general references for useful techniques and leaves further study completely to the reader. It is obvious, that some tools and techniques are suitable more for different kind of businesses – production or manufacturing is different than healthcare or retail for example. Selection of appropriate tools and techniques for the

risk management process is important factor of tailoring for purpose of the project, organization or both.

An organization or business unit which wants to implement project risk management or generally risk management will not make a mistake choosing any of these standards and inspiration. Tweaking according to context of organization or maturity of project management will be definitely wise, so final framework is tailored exactly to fit given organization.

4. Conclusion

In the previous chapters, the concept of risk and risk management was recapitulated followed by brief but complete description of project risk management process in most known world standards for risk management: PMI PMBOK, PRINCE2, IPMA, ISO 31000 and IEC 62198.

Comparison of process phases of individual processes and risk response strategies was performed. Result of comparison showed that although all world standards have similar core of the risk management process, some differences exist.

Therefore, if an organization wants to implement own risk management process or framework inspired by world known best practice, it could be useful to look on more than just one standard and tailor suitable combination based on own needs.

As was as well shown, up-to-date methodology of treating risks must count not only with treat but as well with opportunity, when dealing with risks. All standards recommend plenty of tools and techniques for risk analysis; especially IEC/ISO 31010 (IEC/ISO, 2009) provides very broad and detailed description of such techniques. Again, an organization implementing project risk management should pick such tools and techniques from whole range of them which suits well the context of whole organization, while leaving some space to tailor project risk management according to project context for project manager in charge of given project.



REFERENCES

1. IEC (2013): *IEC 62198: Project Risk Management – Application Guidelines*
2. IEC/ISO (2009): *IEC/ISO 31010: Risk Management – Risk Assessment Techniques*
3. INTERNATIONAL PROJECT MANAGEMENT ASSOCIATION (2015): *IPMA Individual Competence Baseline. Version 4.0*
4. ISO (2016): *ISO/CD 31000: Risk Management – Framework and Process – Guidelines*
5. OFFICE OF GOVERNMENT COMMERCE (2009): *Managing Successful Projects with PRINCE2*. Stationery Office
6. PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE (2009): *Practice Standard for Project Risk Management*
7. PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE (2013): *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide)*. Fifth Edition. Atlanta: PMI Book Service Centre
8. ŘEHÁČEK, P. (2011): Risk Management and FMEA. In: *9th International Conference on Strategic Management and its Support by Information Systems. Proceedings*. Ostrava: VSB – Technical University of Ostrava, pp. 154–158
9. ŘEHÁČEK, P. (2013): Standard ISO 21500 for Project Management. In: *10th International Conference on Strategic Management and its Support by Information Systems. Proceedings*. Ostrava: VSB – Technical University of Ostrava, pp. 195–205
10. ŠVIRÁKOVÁ, E. (2014): System dynamics methodology: application in project management education. In: *Efficiency and Responsibility in Education 2014. Proceedings*. Praha: Czech University of Life Sciences Prague, Faculty of Economics and Management
11. ŠVIRÁKOVÁ, E., SOUKALOVÁ, R. (2015): Creative Project Management: Reality Modelling. In: *25th International Business Information Management Association Conference (IBIMA 2015)*. Amsterdam: IBIMA, pp. 1085–1097

KLÍČOVÁ SLOVA

řízení, projekt, riziko, standard

Usage of the Standards for Risk Management

ABSTRACT

Risk is present in our everyday life and risk management is universal but in most circumstances an unstructured activity, based on common sense, relevant knowledge, experience and instinct. The goal of this paper is to present and compare the main standards for project risk management that are currently available today. Five international standards recognized world-wide were selected for comparison PMI, PRINCE2, IPMA, ISO 31000 and IEC 62198. Chapter 1 introduces the article, basic principles and concepts of risk management. Chapter 2 consists of brief recapitulation of the selected standards in a manner that facilitates their comparison. This is followed by a comparison in chapter 3 including discussion regarding the commonalities among the standards. Chapter 4 contains the conclusion.

KEYWORDS

management, project, risk, standard

JEL CLASSIFICATION

M11



Scientia ^{et} Societas

Scientia et Societas * Ročník / Volume XIII * Číslo / Issue 2

Recenzovaný společenskovední časopis / Peer-reviewed social science journal

Periodicita: 4 čísla ročně / Frequency: 4 issues per year

Vydavatel / Publisher

NEWTON College, a.s., Politických vězňů 10, 110 00 Praha 1, Czech Republic | IČ: 27081869 | www.newtoncollege.cz

Redakce / Editorial Office

Václavské náměstí 11, 110 00 Praha 1, Czech Republic | e-mail: redakce@sets.cz | www.sets.cz

Výkonný redaktor / Executive Editor

PhDr. Jiří Malý, Ph.D. | e-mail: jiri.maly@sets.cz

Redakční rada / Editorial Board

Předseda redakční rady / Chairman of the Editorial Board

PhDr. Jiří Malý, Ph.D., ředitel Institutu evropské integrace, NEWTON College, a.s.

Členové redakční rady / Members of the Editorial Board

- PhDr. PaedDr. Eva Ambrozová, Ph.D., vedoucí Ústavu humanitních věd, NEWTON College, a.s.
 prof. Ing. Ladislav Blažek, CSc., Ekonomicko-správní fakulta, Masarykova univerzita
 doc. PhDr. Viktória Dolinská, PhD., Ekonomická fakulta, Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici
 doc. RNDr. PhDr. Oldřich Hájek, Ph.D., Fakulta sociálních věd, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnavě
 prof. Ing. Bojka Hamerníková, CSc., Vysoká škola regionálního rozvoje
 Mgr. Jiří Hodný, Ph.D., Fakulta vojenského leadershipu, Univerzita obrany
 doc. Ing. Petr Chvojka, CSc., bývalý hlavní ekonom ČSOB
 prof. Ing. Jaroslav Jakš, DrSc., Metropolitní univerzita Praha, o.p.s.
 doc. Ing. Martina Jiráňková, Ph.D., Fakulta mezinárodních vztahů, Vysoká škola ekonomická v Praze
 Agnieszka Knap-Stefaniuk, PhD, MBA, Management Institute, Vistula University
 doc. Ing. Jiří Koleňák, Ph.D., MBA, prorektor pro strategii a rozvoj, NEWTON College, a.s.
 prof. Ing. Václav Kubišta, CSc., Metropolitní univerzita Praha, o.p.s.
 Ing. Milan Lindner, Ph.D., prorektor pro vzdělávací činnost, NEWTON College, a.s.
 MUDr. Jan Mojžíš, rektor a místopředseda představenstva NEWTON College, a.s.
 doc. PhDr. Karel Pavlica, Ph.D., ŠKODA AUTO Vysoká škola o.p.s.
 doc. Ing. Stanislav Šaroch, Ph.D., prorektor pro vědu a výzkum, ŠKODA AUTO Vysoká škola o.p.s.
 Dr. h. c. prof. Ing. Milan Šíkula, DrSc., Ekonomický ústav Slovenskej akadémie vied
 prof. Ing. PhDr. Ing. Vladimír Tomšík, Ph.D. Ph.D., viceguvernér České národní banky
 Mgr. Ing. Petr Wawrosz, Ph.D., Vysoká škola finanční a správní, a.s.
 prof. Ing. Milan Žák, CSc., rektor Vysoké školy ekonomie a managementu

Grafická úprava / Layout

Matěj Bacovský, BIOPORT.cz

Sazba / Typesetting

studio@vemola.cz

Časopis Scientia et Societas je zařazen v databázi ERIH PLUS (European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences) a v Seznamu recenzovaných neimpaktovaných periodik vydávaných v České republice / The Scientia et Societas journal is included in the ERIH PLUS database (European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences) and in the List of Non-impacted Reviewed Periodicals Published in the Czech Republic

Vyšlo v Praze 14. července 2017 / Published in Prague on 14 July 2017

Print ISSN 1801-7118 | Electronic ISSN 1801-6057 | MK ČR E 16579

© NEWTON College, a.s.

Scientia  Societas

{ 2'17 }

Recenzovaný společenskovední časopis

Peer-reviewed social science journal

2017 * Ročník / Volume XIII * Číslo / Issue 2

Cena 89 Kč / Price 89 CZK

