

3'11 }

časopis pro společenské vědy a management  
číslo 3 | 2011 | ročník VII  
www.sets.cz

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

03 Otázka hegemonie na počátku 21. století

22 Evropská ekonomika ve střednědobé perspektivě

57 Potravinové právo: vývoj, současnost a souvislosti

79 Transparentnost a regulace v lobbingu

# Obsah

## Odborné stati

- 3    Otázka hegemonie na počátku 21. století
- 22    Evropská ekonomika ve střednědobé perspektivě
- 33    Potravinová bezpečnost v kontextu nové populační exploze
- 57    Potravinové právo: vývoj, současnost a souvislosti
- 70    Konec černých krabic aneb nový pohled na struktury řízení
- 79    Transparentnost a regulace v lobbingu
- 95    Korupce po roce 1989 na Slovensku
- 108    Fluktuace pracovníků – organizační příčiny
- 124    History of taxation of capital income in the Czech Republic
- 139    Between first- and second-order elections? Electoral turnout and the results  
of the Czech regional elections

# Otázka hegemonie na počátku 21. století

► Ing. Martina Jiráňková, Ph.D. » Katedra světové ekonomiky, Fakulta mezinárodních vztahů Vysoké školy ekonomické v Praze<sup>1</sup>

- \* Hospodářský vývoj světa se vždy vyznačoval existencí center, kterými byly relativně nejvyspělejší oblasti. Přibližně do roku 1750 byla hospodářskými centry města nebo městské státy jako Benátky, Antverpy, Janov a Amsterdam (Braudel, 1999, s. 51). Pak se jako hospodářské centrum etabloval Londýn, nikoli však jako město či městský stát, nýbrž jako hlavní město Velké Británie, a Velká Británie se stala dominantním státem tehdejšího světa, tedy hegemonem. V tomto postavení setrvala přibližně do první světové války, kdy byla její hegemonie vystřídaná hegemonií Spojených států amerických.

## 1. Hegemonie zdola a shora

Hegemonem (dominantním státem) je vždy ekonomicky, politicky a vojensky silný stát, který určuje pravidla mezinárodních institucí v liberalizovaném mezinárodním prostředí, přispívá ke snazší kooperaci zemí a obvykle hlásá převažující myšlenkový proud. Teorie hegemonické stability pak postulují, že *otevřené mezinárodní systémy jsou spojeny s přítomností dominantního státu* (Ravenhill, 2008, s. 481). Stabilita takto konstruovaného světového systému je výhodná pro všechny zúčastněné země. Její udržování sice stojí hegemonu

značné náklady, ty jsou však vykompenzovány řadou přínosů, jež postavení dominantní země přináší.

Hegemonické postavení země je vždy podloženo ekonomicky a vojensky, což s sebou přináší rovněž politickou váhu ve světě. Bylo tomu tak v dobách hegemonie Velké Británie, posléze též USA. Britská hegemonie, která se etablovala koncem 18. století, byla založena na průmyslové revoluci a s ní spojenými inovacemi v bavlnářském průmyslu, na rozvoji těžby uhlí, metalurgie, železnice a námořní dopravy. Rozvoj dopravy měl zásadní vliv na rozvoj vnitřního trhu Velké Británie (Schwartz, 2000). Vysoká produktivita práce ve špičkových odvětvích znamenala vysoké exporty hotových výrobků z Velké Británie a současně značné dovozy surovin a materiálu pro jejich výrobu, což činilo britský trh pro ostatní země velmi atraktivním z hlediska jejich výrob a exportů. Vysoká produktivita práce umožněná převratnými vynálezy v průmyslu znamenala rovněž i vyšší mzdy pracovníků, což se opět projevovalo ve vyšší spotřebě potravin a dalších produktů atraktivních z hlediska potenciálních vývozců z ostatních zemí. Průmyslové inovace dodávaly Velké Británii současně významný předstih ve vojenské oblasti, zejména v námořnictvu (Schwartz, 2000). Hegemo-



<sup>1</sup> Článek byl zpracován v rámci řešení výzkumného záměru Fakulty mezinárodních vztahů Vysoké školy ekonomické v Praze MSM6138439909 „Governance v kontextu globalizované ekonomiky a společnosti“, podpořeného Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy.

→ nie, jak uvádí *Schwartz (2000, s. 64)*, vzniká nejprve *zdola*, kdy rozvoj nových špičkových odvětví vytvoří silnou ekonomiku s vysokou kupní silou a s velkou dynamikou, jež ostatní země donutí orientovat se svou výrobou a importy na potřeby této velké ekonomiky. Hegemon postupně tvoří značnou část světových dovozních trhů, což je dáno vysokou produktivitou práce (*Schwartz, 2000, s. 72*). Posléze má tato silná země zájem též o hegemonii *shora*, jež vzniká tak, že vysoké zisky, které generují špičková moderní odvětví, umožňují dominující zemi půjčovat za relativně nízkých úroků. Pak ale musí tato dominantní země rovněž zajistit politicky a ekonomicky mezinárodní finanční systém, aby byly zajištěny půjčky a toky zboží, tedy financování mezinárodního obchodu. Pro obchodování je zapotřebí zachování bezpečnosti přepravovaného zboží, což zajišťuje hegemon vojensky (*Schwartz, 2000, s. 63–76*). V důsledku výše uvedeného je rovněž zřejmé, proč je hegemonická země vždy zastáncem liberalizovaného obchodu. Jelikož hegemon financuje mezinárodní obchod, stává se jeho měna hlavní světovou měnou, a když nastává ekonomický růst v ostatních zemích spojený s růstem dovozů, hegemon vždy získává, neboť roste příjem z úroků na základě poskytnutých úvěrů (*Schwartz, 2000, s. 63–76*).

Hegemonii Spojených států „*zdola*“ započal koncem 90. let 19. století vynález automobilu jednak jako nového typu dopravy, jednak též ustavením automobilového průmyslu vedoucím odvětvím v ekonomice, přičemž ropa se stala hlavním zdrojem energie. Vysoká produktivita práce při výrobě automobilů byla akcelerována zavedením nových výrobních postupů v podobě montážní linky a dalších manažerských inovací. Hegemonie „*zdola*“ byla podepřena též hegemonií „*shora*“. Po druhé světové válce byl americký dolar bretonwoodským systémem deklarován jedinou měnou směnitelnou za zlato. Zatímco však Británie vyko-

návala svou hegemonii jednostranně, USA působily na ostatní země prostřednictvím mezinárodních organizací a smluv (*Schwartz, 2000, s. 177–196*), ať už se jedná o Mezinárodní měnový fond (IMF), Mezinárodní banku pro obnovu a rozvoj (IBRD) a Všeobecnou dohodu o clech a obchodu (GATT). To zakládalo i pozici těchto institucí hájit zájmy hegemonu v podobě liberálního obchodního a měnového systému. Jak uvádí *Schwartz (2000, s. 193)*, mohly tyto instituce fungovat do té doby, dokud *USA byly schopny absorbovat přebytky výroby ostatních zemí a rovněž přesvědčit ostatní země k používání amerického dolaru jako mezinárodní měny*.

O hegemonickém postavení USA se jednoznačně hovoří v padesátých a šedesátých letech dvacátého století. Významným rysem tohoto období se stává též ta skutečnost, že dochází k růstu přímých investic z USA do Evropy v podobě vzniku poboček amerických korporací a tím k rozmachu sítí nadnárodních společností. Od poloviny šedesátých let se však literatura (např. *Keohane, 1984* a další) zmiňuje o slábnutí této hegemonie. Svůj podíl na něm měl poválečný rozmach ekonomik Japonska a Německa, který byl způsobený celou řadou faktorů. USA v této situaci reagovaly v několika směrech. V roce 1971 skončil bretonwoodský systém, který sice znamenal konec směnitelnosti dolaru za zlato, ale neznamenal jeho ústup z pozice hlavní světové měny. Navíc koncem tohoto systému bylo možno uvolnit kapitálové kontroly,<sup>2</sup> které bretonwoodský systém předpokládal. V souvislosti s vojenskými projekty hvězdných válek dochází k rozmachu telekomunikací i informačních technologií a dále dochází k deregulaci a privatizaci řady dříve státem vlastněných sektorů – telekomunikací, letectví, železnic atp. (*Schwartz, 2000, s. 296*). Významným odvětvím, které je rovněž spojeno s technologickými inovacemi, se stávají služby. Jak dále uvádí *Schwartz (2000, s. 296)*, přičiněním USA vznikla Japonsku v Asii konkurence

<sup>2</sup> USA odstranily kapitálové kontroly v roce 1974, Velká Británie v roce 1979.

Tabulka č. 1 » Úroveň HDP (v bilionech USD)

|                                         | 2010      | 2020      | 2030      |
|-----------------------------------------|-----------|-----------|-----------|
| <b>Rozvinuté tržní ekonomiky celkem</b> | <b>39</b> | <b>47</b> | <b>56</b> |
| USA                                     | 15        | 18        | 23        |
| Japonsko                                | 5         | 5         | 6         |
| Německo                                 | 4         | 4         | 4         |
| Francie                                 | 3         | 3         | 4         |
| Velká Británie                          | 3         | 3         | 4         |
| Itálie                                  | 2         | 3         | 3         |
| Kanada                                  | 2         | 2         | 2         |
| Ostatní vyspělé tržní ekonomiky         | 7         | 8         | 10        |
| <b>Rozvíjející se ekonomiky celkem</b>  | <b>22</b> | <b>45</b> | <b>82</b> |
| Čína                                    | 6         | 16        | 32        |
| Indie                                   | 2         | 4         | 8         |
| Brazílie                                | 2         | 3         | 6         |
| Rusko                                   | 2         | 3         | 5         |
| Mexiko                                  | 1         | 2         | 3         |
| Indonésie                               | 1         | 1         | 2         |
| Korejská republika                      | 1         | 2         | 2         |
| Ostatní rozvíjející se ekonomiky        | 19        | 15        | 24        |

Pramen: EM Equity in Two Decades: A Changing Landscape, s. 10, zpracováno dle IMF, Goldman Sachs Global ECS Research estimates

v dalších zemích (Jižní Korea, Tchaj-wan atp.) a tentýž autor hovoří o obnově americké hegemonie v letech devadesátých.

## 2. Atributy hegemonie a současný stav

Počátek jednadvacátého století je pak spojen s rychlým hospodářským boomem některých zemí, zejména Číny, která je mnohdy vydávána za budoucí světovou velmoc číslo jedna. Dalšími etablovanými se silnými ekonomikami jsou Indie, Brazílie a Rusko (tzv. země BRIC). O těchto ekonomikách se mnohdy uvažuje jako o potenciálních hegemonech 21. století. Studie *Goldman Sachs (2010)* uveřejnila následující odhadované hodnoty úrovně HDP v letech 2010, 2020 a 2030 (viz tabulka 1).

Z tabulky 1 je patrné, že dle odhadů by v roce 2020 měly mít USA již jen mírný předstih v objemu HDP před Čínou, v roce 2030 by měla Čína zaujímat již místo první. Totéž tvrzení lze uplatnit pro porovnání vyspělých tržních ekonomik jako celku a rozvíjejících se ekonomik celkem. Podobně by se i Indie, Brazílie a Rusko měly v roce 2030 dostat na úroveň vyspělých států, či je dokonce předstihnout. Přesto je zřejmé, že úroveň HDP není jediným atributem hegemonie. Jak jsme uvedli v předchozím textu, hegemonie se skládá z řady atributů dalších.

### 2.1 Hegemonie zdola

Pokud se týká hegemonie zdola, dá se říci, že pokračují trendy nastoupené v 90. letech 20. století. →

→ **Tabulka č. 2 » Úroveň HDP v PPP (odhady pro rok 2010)**

|                  | HDP v PPP<br>(v mld. USD) | Podíl na<br>světovém<br>HDP <sup>1)</sup><br>(v %) |                        | HDP v PPP<br>(v mld. USD) | Podíl na<br>světovém<br>HDP <sup>1)</sup><br>(v %) |
|------------------|---------------------------|----------------------------------------------------|------------------------|---------------------------|----------------------------------------------------|
| 1. Evropská unie | 14 900                    | 20,00                                              | 8. Brazílie            | 2 194                     | 2,95                                               |
| 2. USA           | 14 720                    | 19,70                                              | 9. Velká Británie      | 2 189                     | 2,94                                               |
| 3. Čína          | 9 872                     | 13,26                                              | 10. Francie            | 2 160                     | 2,90                                               |
| 4. Japonsko      | 4 338                     | 5,83                                               | 11. Itálie             | 1 782                     | 2,39                                               |
| 5. Indie         | 4 046                     | 5,44                                               | 12. Mexiko             | 1 560                     | 2,10                                               |
| 6. Německo       | 2 960                     | 3,98                                               | 13. Korejská republika | 1 467                     | 1,97                                               |
| 7. Rusko         | 2 229                     | 2,99                                               | 14. Španělsko          | 1 376                     | 1,85                                               |

<sup>1)</sup> Hodnota světového HDP je odhadována na 74 430 mld. USD.

Pramen: CIA: The World Factbook, upraveno; vlastní výpočty autorky

**Tabulka č. 3 » HDP na obyvatele (PPP, v USD, odhady pro rok 2010)**

|                | HDP na obyv.<br>(PPP, v USD) |                    | HDP na obyv.<br>(PPP, v USD) |
|----------------|------------------------------|--------------------|------------------------------|
| USA            | 47 400                       | Itálie             | 30 700                       |
| Německo        | 35 900                       | Korejská republika | 30 200                       |
| Velká Británie | 35 100                       | Rusko              | 15 900                       |
| Japonsko       | 34 200                       | Brazílie           | 10 900                       |
| Francie        | 33 300                       | Čína               | 7 400                        |
| Evropská unie  | 32 900                       | Indie              | 3 400                        |

Pramen: CIA: The World Factbook, upraveno

USA mají technologicky nejvyspělejší ekonomiku, založenou na flexibilitě firem. Technologický předstih mají zejména ve výrobě informačních technologií, medicínského, leteckého, kosmického a vojenského vybavení.<sup>3</sup> Pořadí současné úrovně HDP v paritě kupní síly měny (odhad pro rok 2010) v prvních čtrnácti zemích ukazuje tabulka 2, HDP v paritě kupní síly na obyvatele některých vybraných zemí tabulka 3.

Tabulka 2 ilustruje tu skutečnost, že co do úrovně HDP v PPP představují v současnosti Evropská unie pětinu a USA druhou téměř pětinu světového

HDP. Čína se v současnosti na světovém HDP podílí více než 13 %. V úrovni HDP na obyvatele (tabulka 3) USA a další vyspělé tržní ekonomiky zatím daleko předstihují Rusko, Brazílii, zejména však Čínu a Indii. Vysoké úrovně HDP v PPP a HDP na obyvatele mají například implikace z hlediska spotřeby obyvatelstva, jež vytváří poptávku po importech a de facto upevňuje obchodní vazby s ostatními zeměmi i hegemonické postavení země. Na druhou stranu nízký HDP na obyvatele představuje vysoký potenciál růstu.

<sup>3</sup> CIA: The World Factbook. [online] [cit. 2011-03-25]. Dostupné na <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>.

### 2.1.1 Mezinárodní obchod zbožím a službami

Pokud se jedná o největší světové exportéry a importéry, tabulka 4 uvádí následující údaje. Největší podíl na světových exportech měla v roce 2009 EU-27 se 16,2 %, dále Čína s 12,7 % a USA s 11,2 %, ostatní země pak mají za touto trojicí relativně větší odstup, Indie a Brazílie nedosahují ani dvouprocentního podílu. Situace ve světových importech

v uvedeném období je popsána také v tabulce 4. EU-27 vede s podílem 17,4 % na světových importech, USA mají podíl 16,7 % a Čína na třetím místě má již relativní odstup s podílem na světovém dovozu ve výši 10,5 %, což je dáno nízkou úrovní spotřeby obyvatelstva plynoucí z řady faktorů (nižší ekonomická úroveň, nižší úroveň domácí poptávky atp.). Dovozy Indie, Ruska a Brazílie nepřekračující tříprocentní podíl na celkových světových

*I v odvětví služeb potvrzují EU-27 a USA svoji jasnou dominanci, jak v exportu, tak v importu, a odstup například Číny v exportu i importu je značný. To koresponduje s obecně známým faktem, že Čína je zdrojem relativně levné práce s nízkou kvalifikací, jež postačuje u rutinního zboží s nízkou přidanou hodnotou, avšak nikoli v případě moderních služeb. Zdá se zřejmé, že pro budoucí hegemonii v 21. století nebude již postačovat pouze převaha v oblasti výroby zboží a obchodu s ním, ale též dominance v sektoru služeb, kde předstih EU-27 a USA před ostatními zeměmi je zatím značný.*

Tabulka č. 4 » Vedoucí exportéři a importéři v roce 2009

|                        | Export<br>(v mld. USD) | Podíl<br>na světovém<br>exportu**)<br>(v %) |                        | Import<br>(v mld. USD) | Podíl<br>na světovém<br>importu***)<br>(v %) |
|------------------------|------------------------|---------------------------------------------|------------------------|------------------------|----------------------------------------------|
| 1. EU-27 <sup>1)</sup> | 1528                   | 16,2                                        | 1. EU-27 <sup>1)</sup> | 1673                   | 17,4                                         |
| 2. Čína                | 1202                   | 12,7                                        | 2. USA                 | 1605                   | 16,7                                         |
| 3. USA                 | 1056                   | 11,2                                        | 3. Čína                | 1006                   | 10,5                                         |
| 4. Japonsko            | 581                    | 6,2                                         | 4. Japonsko            | 552                    | 5,7                                          |
| 5. Korejská republika  | 364                    | 3,9                                         | 5. Hongkong            | 352                    | 3,7                                          |
| 6. Hongkong            | 329                    | 3,5                                         | 6. Kanada              | 330                    | 3,4                                          |
| 7. Kanada              | 317                    | 3,4                                         | 7. Korejská republika  | 323                    | 3,4                                          |
| 8. Rusko               | 303                    | 3,2                                         | 8. Indie               | 250                    | 2,6                                          |
| 9. Singapur            | 270                    | 2,9                                         | 9. Singapur            | 246                    | 2,6                                          |
| 10. Mexiko             | 230                    | 2,4                                         | 10. Mexiko             | 242                    | 2,5                                          |
| 15. Indie              | 163                    | 1,7                                         | 11. Rusko              | 192                    | 2,0                                          |
| 18. Brazílie           | 153                    | 1,6                                         | 18. Brazílie           | 134                    | 1,4                                          |

<sup>1)</sup> V případě EU se u exportu i importu neuvažují exporty a importy v rámci EU-27.

\*\*<sup>1)</sup> Hodnota světového exportu bez exportu uvnitř EU-27 je 9431 mld. USD.

\*\*\*<sup>1)</sup> Hodnota světového importu bez importu uvnitř EU-27 je 9623 mld. USD.

Pramen: WTO: International Trade Statistics, upraveno



→ **Tabulka č. 5 » Teritoriální struktura exportů a importů USA v roce 2009**

|                | Podíl na celkovém exportu<br>(v %) |          | Podíl na celkovém importu<br>(v %) |
|----------------|------------------------------------|----------|------------------------------------|
| Kanada         | 19,37                              | Čína     | 19,30                              |
| Mexiko         | 12,21                              | Kanada   | 14,24                              |
| Čína           | 6,58                               | Mexiko   | 11,12                              |
| Japonsko       | 4,84                               | Japonsko | 6,14                               |
| Velká Británie | 4,33                               | Německo  | 4,53                               |

Pramen: CIA: The World Factbook

**Tabulka č. 6 » Teritoriální struktura exportů a importů EU-27 v roce 2009**

|           | Podíl na celkovém exportu<br>(v %) |           | Podíl na celkovém importu<br>(v %) |
|-----------|------------------------------------|-----------|------------------------------------|
| EU-27     | 68,0                               | EU-27     | 64,5                               |
| USA       | 9,0                                | Čína      | 2,7                                |
| Švýcarsko | 2,7                                | USA       | 7,4                                |
| Čína      | 1,0                                | Rusko     | 2,3                                |
| Rusko     | 0,9                                | Švýcarsko | 2,2                                |

Pramen: WTO: International Trade Statistics

**Tabulka č. 7 » Teritoriální struktura exportů a importů Číny v roce 2009**

|                    | Podíl na celkovém exportu<br>(v %) |                    | Podíl na celkovém importu<br>(v %) |
|--------------------|------------------------------------|--------------------|------------------------------------|
| USA                | 20,03                              | Japonsko           | 12,27                              |
| Hongkong           | 12,03                              | Hongkong           | 10,06                              |
| Japonsko           | 8,32                               | Korejská republika | 9,04                               |
| Korejská republika | 4,55                               | USA                | 7,66                               |
| Německo            | 4,27                               | Tchaj-wan          | 6,84                               |

Pramen: CIA: The World Factbook

dovozech. Z hlediska uvedených čísel je zřejmý zásadní vliv EU a USA jako světových dovozců. Absorpce dovozů vytváří závislost ostatních světových vývozců na hlavních importních trzích a v tomto smyslu by mohlo narušit hegemonické působení USA pouze případné přesměrování hlavních světových vývozců Číny a EU na jiné trhy. Pro dokreslení uvádíme teritoriální strukturu vývozců a dovozů prvních tří světových exportérů a importérů (tabulky 5 až 7). U Číny by zřejmě přicházela

v úvahu asijská oblast (Norrlöf, 2010), kam by směřovala namísto do USA své exporty, eventuálně pokud by sama aspirovala na místo hegemonu, musela by se sama stát cílovým dovozním trhem. Zde však zatím ještě existuje – jak již bylo konstatováno – určitý odstup za EU-27 a USA jako vedoucími zeměmi.

Pokud se týká ekonomické charakteristiky Číny z hlediska potenciální hegemonie, významný je i fakt, že Čína je druhá na světě – po USA – ve

službách, které produkuje.<sup>4</sup> V tomto smyslu je však nepoměrně nižší zaměstnanost obyvatelstva v této oblasti v Číně oproti USA: v sektoru služeb je zaměstnáno v Číně pouze 34,1 % obyvatel, zatímco v USA 76,7 %.<sup>5,6</sup> Stejně tak se v roce 2009 Čína podílela na exportu komerčních služeb pouze 5,2 % ze všech světových exportů, zatímco největšími vývozci služeb byly s velkým odstupem EU-27 s 26,3 % a USA s 19,2 %. EU-27 a USA mají dominanci i v dovozu komerčních služeb s podílem na celkovém světovém dovozu komerčních služeb ve výši 23 %, resp. 14 % (tabulka 8). I v odvětví služeb

potvrzují EU-27 a USA svoji jasnou dominanci, jak v exportu, tak v importu, a odstup například Číny v exportu i importu je značný. To koresponduje s obecně známým faktem, že Čína je zdrojem relativně levné práce s nízkou kvalifikací, jež postačuje u rutinního zboží s nízkou přidanou hodnotou, avšak nikoli v případě moderních služeb. Zdá se zřejmé, že pro budoucí hegemonii v 21. století nebude již postačovat pouze převaha v oblasti výroby zboží a obchodu s ním, ale též dominance v sektoru služeb, kde předstih EU-27 a USA před ostatními zeměmi je zatím značný.

**Tabulka č. 8 » Vedoucí exportéři a importéři komerčních služeb v roce 2009**

|                          | Export<br>komerčních<br>služeb<br>(v mld. USD) | Podíl na<br>světovém<br>exportu<br>komerčních<br>služeb <sup>*)</sup><br>(v %) |                          | Import<br>komerčních<br>služeb<br>(v mld. USD) | Podíl na<br>světovém<br>importu<br>komerčních<br>služeb <sup>**)</sup><br>(v %) |
|--------------------------|------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| 1. EU-27 <sup>***)</sup> | 652                                            | 26,3                                                                           | 1. EU-27 <sup>***)</sup> | 543                                            | 23,0                                                                            |
| 2. USA                   | 474                                            | 19,2                                                                           | 2. USA                   | 331                                            | 14,0                                                                            |
| 3. Čína                  | 129                                            | 5,2                                                                            | 3. Čína                  | 158                                            | 6,7                                                                             |
| 4. Japonsko              | 126                                            | 5,1                                                                            | 4. Japonsko              | 147                                            | 6,2                                                                             |
| 5. Singapur              | 88                                             | 3,5                                                                            | 5. Singapur              | 81                                             | 3,5                                                                             |
| 6. Indie                 | 87                                             | 3,5                                                                            | 6. Indie                 | 80                                             | 3,4                                                                             |
| 7. Hongkong              | 86                                             | 3,5                                                                            | 7. Kanada                | 78                                             | 3,3                                                                             |
| 8. Švýcarsko             | 69                                             | 2,8                                                                            | 8. Korejská republika    | 75                                             | 3,2                                                                             |
| 9. Kanada                | 58                                             | 2,3                                                                            | 9. Rusko                 | 59                                             | 2,5                                                                             |
| 10. Korejská republika   | 57                                             | 2,3                                                                            | 10. Saúdská Arábie       | 46                                             | 1,9                                                                             |
| 12. Rusko                | 41                                             | 1,7                                                                            | 11. Hongkong             | 44                                             | 1,9                                                                             |
| 18. Brazílie             | 26                                             | 1,1                                                                            | 12. Brazílie             | 44                                             | 1,9                                                                             |

<sup>\*)</sup> Hodnota světového exportu komerčních služeb je 2475 mld. USD.

<sup>\*\*)</sup> Hodnota světového importu komerčních služeb je 2355 mld. USD.

<sup>\*\*\*)</sup> EU-27 bez vnitřního obchodu komerčními službami.

Pramen: WTO: International Trade Statistics, upraveno



<sup>4</sup> CIA: The World Factbook. [online] [cit. 2011-03-26]. Dostupné na <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html>.

<sup>5</sup> CIA: The World Factbook. [online] [cit. 2011-03-26]. Dostupné na <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html>, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/us.html>.

<sup>6</sup> Dle stejných pramenů činila zaměstnanost obyvatelstva v sektoru zemědělství v Číně 38,1 %, v USA 1,2 %, zaměstnanost v průměru byla v Číně 27,8 % a v USA 22,2 %.

## → 2.2 Hegemonie shora

Spojené státy americké od počátku své dominance po druhé světové válce konstituovaly též svou hegemonii shora.

### 2.2.1 Měna

Americký dolar hrál v bretonwoodském systému roli dominantní světové měny a v této své roli setrval i po pádu bretonwoodského systému až do současnosti, neboť, jak uvádí *Ravenhill (2008, s. 223)*, pád tohoto systému ukázal touhu USA

osvobodit se od omezení, která pro ně představovala směnitelnost USD za zlato, potažmo též od omezení kapitálových pohybů. Masové užití USD ve světě dává USA vysoký přínos z ražebného<sup>7</sup> a jako klíčová světová měna plní USD v současnosti následující funkce (*Norrlof, 2010, s. 116–117*): obvykle je USD využíván jako prostředek placení za zboží, služby a aktiva namísto domácích měn v jiných zemích, je používán k devizovým intervencím centrálních bank ostatních zemí, k dolaru jako ke klíčové měně bývají fixovány jiné měny, eventuálně na ni bývají zavěšeny, tato měna je užívána

**Tabulka č. 9 » Struktura oficiálních světových rezerv ke konci 3. čtvrtletí 2010**

|                        | Hodnota<br>(v mil. USD) | Podíl na celkových světových rezervách<br>(v %) |                                   | Hodnota<br>(v mil. USD) | Podíl na celkových světových rezervách<br>(v %) |
|------------------------|-------------------------|-------------------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------|-------------------------------------------------|
| Světové rezervy celkem | 8 986 241               | 100,00                                          | Pohledávky v CHF                  | 5 588                   | 0,06                                            |
| Pohledávky v USD       | 3 062 748               | 34,08                                           | Pohledávky v EUR                  | 1 346 393               | 14,98                                           |
| Pohledávky v GBP       | 202 200                 | 2,25                                            | Pohledávky v ostatních měnách     | 200 963                 | 2,24                                            |
| Pohledávky v JPY       | 181 238                 | 2,02                                            | Nealokované rezervy <sup>1)</sup> | 3 987 111               | 44,37                                           |

<sup>1)</sup> Nealokované rezervy představují celkové rezervy těch zemí, které neoznamují IMF údaje o rezervách.

Pramen: Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves; vlastní výpočty autorky

**Tabulka č. 10 » Relativní velikost kapitálových trhů vybraných zemí (2008, v %, USA = 100 %)**

|                | Tržní kapitalizace cenných papírů | Obligace <sup>1)</sup> | Bankovní depozita | Celkem |
|----------------|-----------------------------------|------------------------|-------------------|--------|
| USA            | 100                               | 100                    | 100               | 100    |
| Japonsko       | 27                                | 14                     | 72                | 44     |
| Francie        | 13                                | 5                      | 75                | 29     |
| Německo        | 9                                 | 7                      | 47                | 23     |
| Velká Británie | 16                                | 5                      | 88                | 32     |

<sup>1)</sup> Obligace zahrnují soukromé a veřejné dluhové cenné papíry.

Pramen: Norrlof, 2010, s. 25, na základě údajů IMF, říjen 2009, upraveno

<sup>7</sup> Ražebné představuje rozdíl mezi nominální hodnotou mince či bankovky a náklady na její výrobu (ražbu či tištění) a distribuci.

Tabulka č. 11 » Podíl na hlasovacích právech v IMF k 2. 3. 2011

|                | Hlasovací podíl<br>(v %) |                | Hlasovací podíl<br>(v %) |
|----------------|--------------------------|----------------|--------------------------|
| USA            | 16,723                   | Saúdská Arábie | 3,154                    |
| Japonsko       | 6,000                    | Kanada         | 2,876                    |
| Německo        | 5,863                    | Rusko          | 2,686                    |
| Francie        | 4,842                    | Nizozemsko     | 2,334                    |
| Velká Británie | 4,842                    | Belgie         | 2,083                    |
| Čína           | 3,651                    | Indie          | 1,882                    |
| Itálie         | 3,185                    | Brazílie       | 1,377                    |

Pramen: IMF Executive Directors and Voting Power

Tabulka č. 12 » Podíl na hlasovacích právech v IBRD

|                | Hlasovací podíl<br>(v %) |                | Hlasovací podíl<br>(v %) |
|----------------|--------------------------|----------------|--------------------------|
| USA            | 16,36                    | Saúdská Arábie | 2,78                     |
| Japonsko       | 7,85                     | Kanada         | 2,78                     |
| Německo        | 4,48                     | Rusko          | 2,78                     |
| Francie        | 4,30                     | Indie          | 2,78                     |
| Velká Británie | 4,30                     | Nizozemsko     | 2,21                     |
| Čína           | 2,78                     | Brazílie       | 2,07                     |
| Itálie         | 2,78                     | Belgie         | 1,80                     |

Pramen: IBRD: Voting Powers

rovněž soukromými i oficiálními investory k uchování investic, neboť je v ní vysoká důvěra. Tabulka 9 ukazuje v této souvislosti strukturu oficiálních světových rezerv ke konci 3. čtvrtletí 2010. Je vidět, že v současné době tvoří přibližně třetinu těchto rezerv americký dolar a 15 % euro. I když i zde panuje převaha americké měny, nutno podotknout, že její dominance poněkud poklesla právě v souvislosti se zavedením eura v roce 1999. Oficiální rezervy v jiných měnách jsou naprosto zanedbatelné.

Kromě transakcí reálné ekonomiky (obchod, výroba) hrají USD a dolarová aktiva klíčovou roli rovněž v mezinárodním finančním systému, jehož účelem je poskytovat kapitál pro investiční aktivity. Jak uvádí *Norrlöf* (2010, s. 119–120), v letech

1998–2007 vstřebaly USA každoročně více než 50 % světových úspor (v roce 2002 více než 70 %), což je dáno mnoha důvody. Jedná se především o to, že investoři z řady důvodů ochotně investují do dolarových aktiv, což je dáno vysokou atraktivností amerického investičního prostředí, především co do ochrany vlastnických práv a bezpečnosti (*Norrlöf*, 2010, s. 6), a schopností nabídnout různá velmi likvidní aktiva — hotovost, bankovní depozita a veřejné a soukromé obligace (*Norrlöf*, 2010, s. 117), neboť USA mají daleko největší kapitálový trh. Jak ilustruje tabulka 10, předstih USA ve velikosti tohoto trhu před ostatními zeměmi je zejména zřetelný u akcií a obligací, u bankovních depozit je tento předstih relativně menší.



## → 2.2.2 Váha v mezinárodních organizacích

USA hrají relativně nejvýznamnější roli ve všech zásadních mezinárodních organizacích a této roli se žádná ze zemí ani zdaleka nepřiblížuje. Nejčastěji je v této souvislosti uváděn podíl jednotlivých zemí na hlasovacích právech v hlavních mezinárodních institucích, jako jsou IMF a IBRD, jakož i vyjednávací váha USA a ostatních vyspělých zemí ve WTO.

USA mají v Mezinárodním měnovém fondu (IMF) podíl na hlasovacích právech ve výši 16,723 %, druhé Japonsko 6 % a například Čína pouze 3,651 %, Rusko 2,686 %, Indie 1,882 % a Brazílie 1,377 % (tabulka 11). V Mezinárodní bance pro obnovu a rozvoj (IBRD) jsou podíly obdobné: USA 16,36 %, druhé Japonsko 7,85 %, Čína, Rusko a Indie po 2,78 % a Brazílie pouhých 2,07 % (tabulka 12). Je přirozené, že takto mohou USA jednoznačně ovlivňovat přijímaná rozhodnutí i projednávanou agendu a mají de facto právo veta. Literatura (Sedláček, 2008, s. 149) zmiňuje v tomto smyslu klíčovou roli USA v IMF při garantování pevných kurzů v rámci brettonwoodského systému, po pádu tohoto systému se USA zasadily o mandát IMF v dohledu nad měnovými kurzy, v devadesátých letech napomohly realizaci reform této instituce a obecně i ostatní země vždy hledaly a hledají podporu USA při projednávání nových iniciativ v IMF. EU-27 jako celek má podíl na hlasování 32 %, přesto tento numerický součet nevyjadřuje váhu a sílu Unie, která je neporovnatelně menší než například právě v případě USA, což je dáno odlišnými národními zájmy jednotlivých členských zemí EU a též právním rámcem a pravomocemi, které mohou být řešeny na nadnárodní úrovni (Sedláček, 2008, s. 150). Ostatní země – včetně těch nejlidnatějších, Číny a Indie – mají

podíly jen zanedbatelné. V souvislosti s ostatními potenciálními dominantními státy a jejich vahou v IMF je zejména významná otázka navyšování členské kvóty, a tím i hlasovacích práv některým zemím<sup>9</sup> – např. Číně – a další diskuse týkající se samotného výpočtu kvóty (Sedláček, 2008, s. 153).

Ve WTO se nerozhoduje hlasováním, ale na základě konsensu. Přesto i zde literatura (Stiglitz, 2003) poukazuje na převažující roli USA a ostatních vyspělých států, které vahou velikostí svých dovozních trhů i charakteru a struktury exportů si pochopitelně dokáží „konsensus“ vynutit ve svůj prospěch.<sup>10</sup> Navíc, jak uvádí Stiglitz (2003, s. 353), se jednání o dohodách konají za zavřenými dveřmi, a jsou tak netransparentní.

Významnou událostí v historii WTO byl pak vstup Číny v roce 2001. Před svým vstupem byla v roce 2000 Čína sedmým největším exportérem zboží s objemem exportů ve výši 249,2 mld. USD, tj. s podílem na světových exportech ve výši 3,9 %, a osmým největším importérem s objemem importů 225,1 mld. USD, tj. s podílem na světových importech 3,4 % (tabulka 13).<sup>11</sup> Tento vstup měl řadu dopadů, ale především byl významným faktorem nárůstu objemu obchodu Číny. Při porovnání s údaji v tabulce 4, resp. z tabulky 13 je patrný posun Číny v žebříčcích na druhé místo světových exportů v roce 2009 s exporty ve výši 1202 mld. USD, což znamená zvýšení jejího podílu na 12,7 % světových exportů, a rovněž na třetí místo ve světových importech s importy ve výši 1006,1 mld. USD a podílem na světových importech ve výši 10,5 %.

Podobně markantní nárůst byl i v sektoru vývozu a dovozu komerčních služeb (tabulka 14): v roce 2000 byla Čína dvanáctým největším světovým vývozcem komerčních služeb s exporty ve výši 29,7 mld. USD (2,1 % světových exportů komerč-

<sup>8</sup> IMF Executive Directors and Voting Power. [online] [cit. 2011-03-29]. Dostupné na [http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pdfs/quota\\_tbl.pdf](http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pdfs/quota_tbl.pdf).

<sup>9</sup> Každá členská země má 250 hlasů a za každých dalších upsaných 100 000 SDR další hlas.

<sup>10</sup> USA například prosazovaly liberalizaci finančních služeb, ale bránily se liberalizaci v sektorech, kde byly silné rozvojové země, například ve stavebnictví a námořních službách (Stiglitz, 2003, s. 380).

<sup>11</sup> WTO Successfully Concludes Negotiations on China's Entry. [online] [cit. 2011-03-28]. Dostupné na [http://www.wto.org/english/news\\_e/pres01\\_e/pr243\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/pres01_e/pr243_e.htm).

Tabulka č. 13 » Čínský zahraniční obchod v letech 2000 a 2009

| Rok  | Export<br>(v mld. USD) | Umístění<br>ve světě | Podíl na světovém<br>exportu (v %) | Import<br>(v mld. USD) | Umístění<br>ve světě | Podíl na světovém<br>importu (v %) |
|------|------------------------|----------------------|------------------------------------|------------------------|----------------------|------------------------------------|
| 2000 | 249,2                  | 7.                   | 3,9                                | 225,1                  | 8.                   | 3,4                                |
| 2009 | 1202,0                 | 2.                   | 12,7                               | 1006,1                 | 3.                   | 10,5                               |

Pramen: WTO Successfully Concludes Negotiations on China's Entry

Tabulka č. 14 » Čínský obchod komerčními službami v letech 2000 a 2009

| Rok  | Export<br>komerčních<br>služeb<br>(v mld. USD) | Umístění<br>ve světě | Podíl na světovém<br>exportu komerčních<br>služeb<br>(v %) | Import<br>komerčních<br>služeb<br>(v mld. USD) | Umístění<br>ve světě | Podíl na světovém<br>importu komerčních<br>služeb<br>(v %) |
|------|------------------------------------------------|----------------------|------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|----------------------|------------------------------------------------------------|
| 2000 | 29,7                                           | 12.                  | 2,1                                                        | 34,8                                           | 10.                  | 2,5                                                        |
| 2009 | 129,0                                          | 3.                   | 5,2                                                        | 158,0                                          | 3.                   | 6,7                                                        |

Pramen: WTO Successfully Concludes Negotiations on China's Entry

Tabulka č. 15 » Zahraniční obchod USA v letech 2000 a 2009

| Rok  | Export<br>(v mld. USD) | Umístění<br>ve světě | Podíl na světovém<br>exportu (v %) | Import<br>(v mld. USD) | Umístění<br>ve světě | Podíl na světovém<br>importu (v %) |
|------|------------------------|----------------------|------------------------------------|------------------------|----------------------|------------------------------------|
| 2000 | 782,0                  | 2.                   | 12,2                               | 1259,3                 | 1.                   | 19,0                               |
| 2009 | 1056,0                 | 3.                   | 11,2                               | 1605,0                 | 2.                   | 16,7                               |

Pramen: WTO Statistics

Tabulka č. 16 » Výdaje na zbrojní programy v roce 2011

|                | Zbrojní výdaje<br>(v mld. USD) | Podíl na HDP<br>(v %) | Podíl na světových<br>zbrojních výdajích<br>(v %) |                    | Zbrojní výdaje<br>(v mld. USD) | Podíl na HDP<br>(v %) | Podíl na světových<br>zbrojních výdajích<br>(v %) |
|----------------|--------------------------------|-----------------------|---------------------------------------------------|--------------------|--------------------------------|-----------------------|---------------------------------------------------|
| Svět           | 2157                           | 5,2                   | 100,0                                             | Francie            | 54                             | 2,6                   | 2,5                                               |
| USA            | 741                            | 4,3                   | 34,4                                              | Velká Británie     | 51                             | 2,4                   | 2,4                                               |
| Čína           | 380                            | 2,5                   | 17,6                                              | Turecko            | 46                             | 5,3                   | 2,1                                               |
| Indie          | 92                             | 3,9                   | 4,3                                               | Německo            | 42                             | 1,5                   | 1,9                                               |
| Rusko          | 82,5                           | 10,0                  | 3,8                                               | Korejská republika | 37                             | 2,7                   | 1,7                                               |
| Saúdská Arábie | 59                             | 2,6                   | 2,7                                               | Brazílie           | 34                             | 1,7                   | 1,6                                               |

Pramen: World Wide Military Expenditures, zaokrouhleno; vlastní výpočty autorky



→ ních služeb) a desátým největším importérem těchto služeb s dovozy ve výši 34,8 mld. USD (2,5 % světových importů komerčních služeb).<sup>12</sup> Porovnání s tabulkou 8, resp. tabulka 14 s exporty a importy komerčních služeb v roce 2009 ukazuje, že Čína dosahovala v tomto roce exportů komerčních služeb ve výši 129 mld. USD (5,2 % světového

bylo 12,2 % světového exportu (tabulka 15). Tabulka 4, resp. tabulka 15 uvádí, že v roce 2009 to bylo 1056 mld. USD a podíl 11,2 %. Celkové dovozy USA v roce 2000 byly v hodnotě 1259,3 mld. USD, což představovalo 19 % všech světových importů. Do roku 2009 (tabulky 4, 15) je patrný sice růst hodnoty na 1605 mld. USD,<sup>14</sup> ale procentuální pokles

*USA mají v Mezinárodním měnovém fondu (IMF) podíl na hlasovacích právech ve výši 16,723 %, druhé Japonsko 6 % a například Čína pouze 3,651 %, Rusko 2,686 %, Indie 1,882 % a Brazílie 1,377 %. V Mezinárodní bance pro obnovu a rozvoj (IBRD) jsou podíly obdobné: USA 16,36 %, druhé Japonsko 7,85 %, Čína, Rusko a Indie po 2,78 % a Brazílie pouhých 2,07 %. Je přirozené, že takto mohou USA jednoznačně ovlivňovat přijímaná rozhodnutí i projednávanou agendu a mají de facto právo veta.*

vývozu komerčních služeb) a importů komerčních služeb ve výši 158 mld. USD (6,7 % světového dovozu komerčních služeb), a Čína se tak posunula v exportu i importu komerčních služeb na třetí místo na světě.

Jak hodnotit tato fakta z hlediska otázky hegemonie? Uvedené statistické údaje potvrzují, že vstup Číny do WTO byl pro tuto zemi velmi významný z hlediska posílení jejího postavení v mezinárodním obchodě, umožnil jí především snáze se dostávat na trhy členských zemí, a tím zabezpečit odbyt pro svou výrobu. Stejně tak byl tento vstup výhodný pro vyspělé tržní ekonomiky, včetně USA, které takto nasávají dovozy za velmi výhodných podmínek.

Pro porovnání uvádíme, že hodnota exportů USA v roce 2000 činila téměř 782 mld. USD,<sup>13</sup> což

podílu na světovém importu na 16,7 %. Snížení podílu na světových importech tak znamená mírnou ztrátu z hlediska trhu USA jako cílového trhu pro ostatní světové vývozce. Uvedené údaje vyžadují však hlubší analýzu, která přesahuje rámec tohoto textu.

## 2.2.3 Vojská dominance

Pro ilustraci vojenské dominance v tabulce 16 uvádíme přehled vojenských výdajů některých zemí v roce 2011. Více než třetinu celkových výdajů na zbrojení vynakládají USA, následovány Čínou s necelou pětinou všech vojenských výdajů (17,6 %). Celkové náklady na zbrojní programy všech 27 členských zemí EU tvoří přibližně 247 mld. USD,<sup>15</sup> což představuje 11,5 % všech vojenských výdajů ve světě. Tento údaj uvádíme i přesto, že EU-27 nemá

<sup>12</sup> WTO Successfully Concludes Negotiations on China's Entry. [online] [cit. 2011-03-28]. Dostupné na [http://www.wto.org/english/news\\_e/pres01\\_e/pr243\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/pres01_e/pr243_e.htm).

<sup>13</sup> WTO Statistics. [online] [cit. 2011-03-28]. Dostupné na <http://stat.wto.org/StatisticalProgram/WSDViewData.aspx?Language=E>.

<sup>14</sup> WTO Statistics. [online] [cit. 2011-03-28]. Dostupné na <http://stat.wto.org/StatisticalProgram/WSDViewData.aspx?Language=E>.

<sup>15</sup> World Wide Military Expenditures. [online] [cit. 2011-03-27]. Dostupné na <http://www.globalsecurity.org/military/world/spending.htm>, zaokrouhleno, vlastní výpočty autorky.

společnou vojenskou politiku. Vojenská dominace pomáhá USA profitovat jednak lákavostí jejich teritoria pro zahraniční kapitál, který jsou USA schopny vojensky ochránit, jednak ochranou amerických přímých investic v zahraničí a také ochranou spojenců (Norrlöf, 2010, s. 6).

### 3. *Hard, soft a sticky power*

Skutečná ekonomická, politická a vojenská síla dominantní země bývá označována jako tzv. *hard power* a její charakteristika byla podána v předchozím textu. Vedle toho však ještě existuje neméně významná moc hegemonu v podobě tzv. *soft power*, již lze chápat jako „měkkou podporu“, jako myšlenkovou přitažlivost, jako dobrovolně přijímanou snahu – v případě USA – napodobit americký vzor. Brzezinski (2004, s. 215) k tomu uvádí: „Výjimečná svůdnost americké masové kultury má svou oporu v americké demokracii, která zdůrazňuje společenskou rovnost spojenou s možností neomezeného individuálního uspokojení a obohacení sebe sama. Sledování osobního úspěchu je v americkém životním stylu nejsilnější společenský impuls a základ amerického mýtu... Doprovází jej skutečná rovnostářská etika, která vyzdvihuje jedince jako centrální společenskou jednotku, oceňuje individuální kreativitu a tvůrčí soutěživost a dává každému jedinci stejnou příležitost k osobnímu úspěchu nebo... neúspěchu.“ Brzezinski (2004, s. 215–217) označuje Spojené státy jako prostředek kulturního svádění a tato kulturní nadvláda nemá žádné historické předchůdce a ani v současnosti nemá žádnou konkurenci. S růstem propojení lidstva bude dle tohoto autora spíše narůstat.

Součástí této *soft power* Spojených států byl a je rovněž *převažující myšlenkový proud* tržního neoliberalismu, a to zejména od 80. let 20. století. Pro

středníky šíření těchto neoliberálních myšlenek byly v tomto období zejména mezinárodní finanční instituce (IMF, WB), ale například i americký systém vyššího vzdělávání, který se podílel na přenosu těchto myšlenek také do zahraničí (Walter, 2005, s. 151–152). Toto šíření tržního neoliberalismu bylo plně v zájmu Spojených států jako dominantní země.

Vedle *hard* a *soft power* se v literatuře (Norrlöf, 2010, s. 53) rovněž objevuje pojem *sticky power*.<sup>16</sup> Ta spočívá v té skutečnosti, že současné uspořádání světa díky minulému vývoji a současnému poměru sil dospělo do stavu, kdy ostatní ekonomiky jsou zainteresovány na prosperitě a vřdcovství USA obchodně i finančně (Norrlöf, 2010). Kromě vysoké absorpční schopnosti Spojených států v oblasti dovozů a největšího kapitálového trhu s velmi likvidními aktivy atp. se jedná rovněž o skutečnost, že ostatní země jsou například příjemci přímých investic z USA, a další neméně významné vazby. Tabulka 17 ukazuje téměř dvojnásobný odliv přímých investic z USA do zahraničí v roce 2009 ve srovnání s přílivy přímých investic do USA.<sup>17</sup> Ještě více je tato skutečnost zřejmá ve stavu (v zásobě) přímých investic v zahraničí (tabulka 18). Spojené státy měly v roce 2009 absolutně více přímých investic v zahraničí než zahraničních v domácí ekonomice. Odlivy přímých investic tvořily v roce 2009 30,2 % HDP USA.<sup>18</sup> Literatura (Norrlöf, 2010) poukazuje v tomto smyslu na schopnost USA investovat v zahraničí za vyšších výnosů z přímých investic, než za jaké jsou investovány přímé investice v USA. To je dáno vyšším rizikem pro americké investice v zahraničí. Jistotu amerických investorů však posiluje vědomí, že vláda USA by tyto investice ochránila i vojensky, nebo že by donutila vlády ostatních zemí americké investice ochraňovat (Norrlöf, 2010, s. 134). Výhodou je též →

<sup>16</sup> Sticky = z angličtiny lepkavý, lepivý.

<sup>17</sup> Ještě markantnější je tato situace například u Japonska (viz tabulka 17), u EU je pouze mírná převaha odlivů přímých investic do zahraničí, stejně tak u vyspělých ekonomik celkem. Čína, Velká Británie a svět jako celek vykazují naopak převahu přílivů přímých investic do země.

<sup>18</sup> Podobně EU vykazuje v téměř období převahu přímých investic v zahraničí (55 % HDP), stejně jako Velká Británie (76 % HDP), rozvinuté ekonomiky (40,8 % HDP) a svět jako celek (33,2 % HDP).

→ **Tabulka č. 17 » Toky přímých investic**

|                     | Investice | Roční průměr<br>1995–2005 (v mil. USD) | 2009<br>(v mil. USD) |
|---------------------|-----------|----------------------------------------|----------------------|
| USA                 | příchozí  | 140 555                                | 129 883              |
|                     | odchozí   | 132 249                                | 248 074              |
| Čína                | příchozí  | 48 833                                 | 95 000               |
|                     | odchozí   | 3 820                                  | 48 000               |
| Japonsko            | příchozí  | 5 468                                  | 11 939               |
|                     | odchozí   | 29 695                                 | 74 699               |
| Velká Británie      | příchozí  | 62 191                                 | 45 676               |
|                     | odchozí   | 94 548                                 | 18 463               |
| EU                  | příchozí  | 323 314                                | 361 949              |
|                     | odchozí   | 406 911                                | 388 527              |
| Rozvinuté ekonomiky | příchozí  | 516 296                                | 565 892              |
|                     | odchozí   | 633 191                                | 820 665              |
| Svět                | příchozí  | 741 045                                | 1 114 189            |
|                     | odchozí   | 717 852                                | 1 100 993            |

Pramen: WIR 2010: United States

**Tabulka č. 18 » Stav přímých investic**

|                     | Investice | Roční průměr<br>1995–2005 (v mil. USD) | 2009<br>(v mil. USD) | Podíl na HDP<br>(2009, v %) |
|---------------------|-----------|----------------------------------------|----------------------|-----------------------------|
| USA                 | příchozí  | 1 005 726                              | 3 120 583            | 21,9                        |
|                     | odchozí   | 1 363 792                              | 4 302 851            | 30,2                        |
| Čína                | příchozí  | 101 098                                | 473 083              | 10,1                        |
|                     | odchozí   | 17 768                                 | 229 600              | 4,9                         |
| Japonsko            | příchozí  | 33 531                                 | 200 141              | 3,9                         |
|                     | odchozí   | 238 452                                | 740 930              | 14,6                        |
| Velká Británie      | příchozí  | 199 772                                | 1 125 066            | 51,7                        |
|                     | odchozí   | 304 865                                | 1 651 727            | 76,0                        |
| EU                  | příchozí  | 1 146 923                              | 7 447 904            | 45,5                        |
|                     | odchozí   | 1 322 742                              | 9 006 575            | 55,0                        |
| Rozvinuté ekonomiky | příchozí  | 2 521 480                              | 12 352 514           | 31,5                        |
|                     | odchozí   | 3 272 237                              | 16 010 825           | 40,8                        |
| Svět                | příchozí  | 3 381 329                              | 17 743 408           | 30,7                        |
|                     | odchozí   | 3 606 556                              | 18 982 118           | 33,2                        |

Pramen: WIR 2010: United States

ta skutečnost, že USA začaly s přímým investováním ze všech zemí nejdříve (americké korporace po druhé světové válce a jejich investice v Evropě), a proto mají výhodu znalostí techniky investování, dlouhodobých vazeb a již amortizovaných vstupních nákladů (Norrlöf, 2010, s. 134).

Podobná situace jako u přímých investic je i v oblasti půjček. USA profitují ze své schopnosti půjčovat dlouhodobě do zahraničí za vyšších úrokových sazeb (daných vyšším tamním rizikem) a samy si půjčovat za úrok nižší, což je dáno ochotou investorů investovat do dolarových aktiv (Norrlöf, 2010). Tato ochota plyne z vysoké likvidity těchto aktiv, jejich bezpečnosti a obecně ze stability investičního prostředí v USA.

#### 4. Závěr

Spojené státy americké se staly velmocí číslo jedna po skončení druhé světové války a byly jí jednoznačně i po další dvě desetiletí. Od poloviny šedesátých let se však diskutuje již o slábnutí tohoto jejich ústředního postavení, koncem devadesátých let se pak USA dokázaly své bývalé jasné dominanci opět přiblížit. S nástupem nového tisíciletí se diskutuje o nových potenciálních nástupcích USA, kteří by se měli rekrutovat z řad velkých, prudce se rozvíjejících ekonomik – v této souvislosti se zejména hovoří o Číně, Indii, Brazílii a Rusku, eventuálně jiných zemích.

Postavení dominantní země – hegemonie – představuje spojení řady faktorů, jež synergicky působí a které toto postavení hegemonu i uspořádání světa dle představ dominantní země potvrzují. V textu jsme se pokusili jednotlivé atributy této hegemonie zmapovat a doložit čísly.

Dominantní země má vysokou produktivitu práce ve špičkových odvětvích, proto musí vyvážet a proto má rovněž relativně vyšší mzdy, které nasávají dovozy. Významným atributem hegemonu je pak jeho vysoká dovozní absorpce zboží i služeb, takže představuje pro ostatní země cílový trh pro jejich výrobu i vývozy a tyto země jsou na trh dominantní země napojeny. V tomto smyslu USA

potvrzují svou dominanci: jsou (po EU-27) největším dovozním trhem pro zboží i služby z ostatních zemí, absorbují 16,7 % všech světových importů a pro největšího světového exportéra Čínu představují pětinu jeho vývozu. Čínská účast na mezinárodním obchodě zbožím a službami se výrazně zintenzivnila po roce 2001, kdy Čína vstoupila do WTO. USA naopak při srovnání let 2000 a 2009 znamenaly mírný pokles, jehož vysvětlení by zasluhovalo hlubší analýzu. Nástup Číny a dalších zemí jako světových exportérů a importérů, jež poněkud vytlačily USA z jejich pozic, lze však uvažovat jako příčinu tohoto poklesu. USA jsou rovněž významným světovým exportérem.

Hegemonické postavení Spojených států je podpořeno též shora, především rolí amerického dolaru a dolarových aktiv. Americký dolar představuje stabilní důvěryhodnou měnu, její celosvětové užívání snižuje transakční náklady všem uživatelům. Americký dolar je obsažen v oficiálních rezervách více než z jedné třetiny, 15 % těchto rezerv tvoří euro, jiná nástupnická měna se v této oblasti ani zdaleka nerýsuje. Podobně vedoucí postavení mají USA co do velikosti kapitálového trhu především u akcií a obligací. USA jsou jak příjemci, tak poskytovateli kapitálu, přičemž v oblasti přímých investic do zahraničí a poskytovaných dlouhodobých úvěrů získávají vyšší výnosy než zahraniční investoři v USA.

Významným faktorem v upevňování hegemonického postavení USA je jejich postavení v hlavních světových institucích – IMF, IBRD a WTO. Zatímco v prvních dvou mají Spojené státy de facto právo veta, a mohou tudíž prosazovat své zájmy relativně jednoduše, ve WTO se nehlasuje, ale rozhoduje konsensem, avšak váha USA jako dovozního trhu dává Spojeným státům patřičnou vyjednávací sílu.

Značnou roli v postavení USA hraje jejich vojenská dominance. Spojené státy vynakládají více než třetinu všech světových výdajů na zbrojní programy. V podílech na světových zbrojních výdajích jsou dále následovány Čínou se 17,6 % a EU-27 s 11,5 %. Historická zkušenost pak navíc dokládá,



- že vláda USA neváhá k ochraně svých zájmů i zájmů subjektů USA (investorů, občanů) vojenskou silou použít.

Fungování světa a jeho poválečný vývoj navíc vedly k takové provázanosti v oblasti obchodu, investic a v ostatních oblastech, že vznikl systém, ve kterém i ostatní země mají zájem na prosperitě USA, neboť jsou na tuto ekonomiku napojeny nejrůznějšími vazbami, USA mají též tzv. *sticky power*. Významným faktorem je rovněž myšlenková přitažlivost USA, charakterizovaná svobodou indivi-

nost, které mají přispívat ke zmenšování rozdílů uvnitř Unie. Velký význam má v EU hledání společenského konsensu a solidarita, individuální odpovědnost občana i podnikatele je navíc doplňována odpovědností státu (Klvačová, 2003, s. 114–115). Jak rovněž ukázaly předchozí části, EU-27 dosahuje i pozoruhodných výsledků v dalších atributech: v podílu na světovém exportu (16,2 %) a importu (17,4 %) zboží, resp. služeb (26,3 % světového exportu a 23 % světového importu komerčních služeb), kde všude zaujímá první příčky. Euro jako

*Literatura poukazuje na schopnost USA investovat v zahraničí za vyšších výnosů z přímých investic, než za jaké jsou investovány přímé investice v USA. To je dáno vyšším rizikem pro americké investice v zahraničí. Jistotu amerických investorů však posiluje vědomí, že vláda USA by tyto investice ochránila i vojensky, nebo že by donutila vlády ostatních zemí americké investice ochraňovat.*

dua, podporou kreativity a iniciativy, jejich *soft power*. Domníváme se, že žádná z potenciálně uvažovaných zemí na roli hegemonu (země BRIC) nemůže být v této souvislosti konkurencí, neboť nenabízí „konkurenční“ myšlenkový koncept, který by přitahoval ostatní země k nápodobě.

Za potenciálního konkurenta amerického myšlenkového modelu založeného na individualismu a individuální odpovědnosti občana za svou budoucnost a na absolutizaci ekonomických hodnot měřených konkurenceschopností a růstem (Klvačová, 2003, s. 114–115) považujeme však ideu, kterou reprezentuje sjednocená Evropa v EU-27. Jedná se o myšlenku *harmonického rozvoje hospodářských činností ve Společenství, nepřetržitého a vyváženého růstu, vyšší stability, rychlejšího zvyšování životní úrovně a užších kontaktů mezi členskými státy*.<sup>19</sup> Evropská unie totiž deklaruje – oproti modelu americkému – svou regionální a sociální dimenzi, jakož i ekonomickou a sociální soudrž-

světová měna tvoří v současnosti přibližně 15 % oficiálních světových rezerv, což je rovněž relativně vysoký podíl za poměrně krátkou dobu existence společné měny od roku 1999. Značná je rovněž hlasovací síla EU-27 v IMF s podílem na hlasovacích právech ve výši 32 %. Toky i stav přímých investic u EU-27 jako celku jsou také vysoké, přičemž převažují odchozí investice. Podíl EU-27 na světových zbrojních výdajích dosahuje přibližně třetiny podílu USA. Značným problémem, který však přetrvává, je odlišnost národních zájmů jednotlivých národních států zúčastněných v EU-27, což staví například vysoký podíl na hlasování v IMF do poněkud jiného světla, podobně ani v oblasti vojenství nemají evropské země společnou politiku. Vzhledem k problémům uvnitř EU pramenícím z odlišných národních zájmů i odlišných představ o charakteru integrace nelze proto zatím o hegemonii EU-27 uvažovat, i když hospodářský potenciál Unie je nepopíratelný.

<sup>19</sup> Římské smlouvy. [online] [cit. 2011-02-27]. Dostupné na [http://www.euroskop.cz/gallery/2/754-smlouva\\_o\\_es.pdf](http://www.euroskop.cz/gallery/2/754-smlouva_o_es.pdf).

Postavení Spojených států amerických považujeme v současnosti za zatím velmi silné a dominantní. Domníváme se, že **USA jediné zahrnují všechny atributy dominantního postavení země ve své komplexnosti (hard, soft a sticky power, resp. hegemonii zdola i shora)**. V textu jsme analyzovali současný stav, přičemž za stejně významnou bychom považovali i analýzu vývoje jednotlivých atributů v čase a hodnocení perspektiv v této otázce z různých úhlů pohledu. Současně však připouštíme, že se poněkud snižuje stupeň této dominance. Ukazuje to například podíl eura v oficiálních devizových rezervách zemí, navýšení hlasovacích práv v Mezinárodním měnovém fondu u rozvíjejících se ekonomik a diskuse okolo změny výpočtu členské kvóty, od níž se velikost hlasovacích práv odvíjí. Podobně lze nahlížet i na vznik skupiny G20. Zatímco v roce 1976 se etablovala skupina G7 jako neformální fórum zahrnující 7 nejvyspělejších států světa – Francii, Itálii, Japonsko, Kanadu, Německo, USA a Spojené království – s cílem hledat dohodu o aktuálních ekonomických

problémech, jež se těchto zemí – a potažmo i celého světa – týkaly, v roce 1997 se toto společenství rozšířilo o Rusko a z G7 se utvořila skupina G8. Po asijské finanční krizi v roce 1997 se skupina G8 rozšířila v roce 1999 na G20, kterou tvoří v současnosti 19 zemí – Argentina, Austrálie, Brazílie, Čína, Francie, Indie, Indonésie, Itálie, Japonsko, Jihoafrická republika, Kanada, Korejská republika, Mexiko, Německo, Rusko, Saúdská Arábie, Spojené království, Turecko a USA, dvacátým členem je EU-27.

Obecně při zkoumání hegemonie jsou dle našeho názoru významné **nikoli pouze jednotlivé atributy, ale tyto atributy v celém komplexu tak, jak existují, vzájemně spolupůsobí a zesilují se**. Při úvahách o rýsujících se potenciálních hegemoniech je pak proto nutno kromě jednotlivostí potvrzujících sílu těchto ekonomik zkoumat komplexnost jejich postavení ve všech attributech hegemonie. Máme za to, že v tomto smyslu v současnosti zatím žádná ze zemí na potenciální hegemonické postavení neaspiruje.

## LITERATURA A PRAMENY

1. Braudel, F. (1999): *Dynamika kapitalismu*. Praha : Argo, ISBN 8072031937
2. Brzezinski, Z. (2004): *Volba: Globální nadvláda nebo globální vedení*. Praha : Mladá fronta, ISBN 80-204-1179-8
3. CIA: *The World Factbook*. [online] [cit. 2011-03-26]. Dostupné na <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2004rank.html?countryName=European%20Union&countryCode=ee&regionCode=eu&rank=41#ee>
4. CIA: *The World Factbook*. [online] [cit. 2011-03-27]. Dostupné na <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html>
5. *Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves*. [online] [cit. 2011-03-27]. Dostupné na <http://www.imf.org/external/np/sta/cofer/eng/cofer.pdf>
6. Dieter, H. (2004): *The Stability of International Financial Markets: A Global Public Good?* In: Schirm, S. A. (ed.): *New Rules for Global Markets: Public and Private Governance in the World Economy*. Basingstoke : Palgrave Macmillan, s. 23–43
7. Eurostat: *External and intra-European Union trade – Data 2004-09*. [online] [cit. 2011-03-27]. Dostupné na [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-CV-10-001/EN/KS-CV-10-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-CV-10-001/EN/KS-CV-10-001-EN.PDF)
8. Gilpin, R. (2001): *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. Princeton : Princeton University Press, ISBN 0-691-08677-X
9. Goldman Sachs: *EM Equity in Two Decades: A Changing Landscape*. [online] [cit. 2011-03-26]. Dostupné na [http://www.dasinvestment.com/fileadmin/images/pictures/0809\\_Global\\_Econ\\_Paper\\_No\\_\\_204\\_Final.pdf](http://www.dasinvestment.com/fileadmin/images/pictures/0809_Global_Econ_Paper_No__204_Final.pdf)



- 10. Haď, M., Urban, L. (2000): *Evropská společenství (První pílť EU)*. Praha : Ústav mezinárodních vztahů, ISBN 80-85864-88-6
- 11. IBRD: *Voting Powers*. [online] [cit. 2011-03-28]. Dostupné na <http://siteresources.worldbank.org/BODINT/Resources/278027-1215524804501/IBRDCountryVotingTable.pdf>
- 12. *IMF Executive Directors and Voting Power*. [online] [cit. 2011-03-28]. Dostupné na [http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pdfs/quota\\_tbl.pdf](http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pdfs/quota_tbl.pdf)
- 13. Jiráňková, M. (2010): *Národní státy v globálních ekonomických procesech*. Praha : Professional Publishing, ISBN 978-80-7431-025-6
- 14. Keohane, R. O. (1984): *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton : Princeton University Press
- 15. Klvačová, E. (2003): *Vstup České republiky do EU: Oslabení nebo posílení role státu?* Praha : Professional Publishing, ISBN 80-86419-55-X
- 16. Norrlof, C. (2010): *America's Global Advantage*. Cambridge : Cambridge University Press
- 17. O'Brien, R., Williams, M. (2007): *Global Political Economy*. Basingstoke : Palgrave Macmillan, ISBN 978-0-230-00669-0
- 18. Ravenhill, J. (ed.) (2008): *Global Political Economy*. New York : Oxford University Press, ISBN 978-0-19-929203-5
- 19. *Římské smlouvy*. [online] [cit. 2011-02-27]. Dostupné na [http://www.euroskop.cz/gallery/2/754-smlouva\\_o\\_es.pdf](http://www.euroskop.cz/gallery/2/754-smlouva_o_es.pdf)
- 20. Sedláček, P. (2008): *Mezinárodní měnový fond v 21. století*. Praha : C. H. Beck, ISBN 978-80-7400-012-6
- 21. Schwartz, H. M. (2000): *States versus Markets: The Emergence of a Global Economy*. Basingstoke : Palgrave Macmillan, ISBN 0-333-80263-2
- 22. Stiglitz, J. E. (2003): *Jiná cesta k trhu: Hledání alternativy k současné podobě globalizace*. Praha : PROSTOR, ISBN 80-7260-095-8
- 23. Walter, D. (2005): *Understanding International Financial Globalization in International Political Economy*. In: Phillips, N. (ed.): *Globalizing International Political Economy*. Basingstoke : Palgrave Macmillan, s. 141–164
- 24. WIR 2010: *United States*. [online] [cit. 2011-04-04]. Dostupné na <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=2441&lang=1>
- 25. *World Wide Military Expenditures*. [online] [cit. 2011-03-26]. Dostupné na <http://www.globalsecurity.org/military/world/spending.htm>
- 26. WTO: *International Trade Statistics*. [online] [cit. 2011-03-26]. Dostupné na [http://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/its2010\\_e/its10\\_world\\_trade\\_dev\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2010_e/its10_world_trade_dev_e.pdf)

## KLÍČOVÁ SLOVA

*hegemonie, teorie hegemonické stability, USA, Čína, hard, soft, sticky power, mezinárodní instituce, mezinárodní obchod, vojenské výdaje, zahraniční investice*

## ABSTRACT

*The article deals with problems of the hegemony at the beginning of the 21<sup>st</sup> century. It examines the individual attributes of this US hegemony as for the international trade participation, the role of the US dollar as the key currency, the military hegemony, the role in international institutions, investments etc. The hard, soft and sticky powers are defined, such as the hegemony from below and from above. Other potential candidates of a hegemonic position are considered.*

## KEYWORDS

*hegemony, hegemonic stability theory, USA, China, hard, soft, sticky power, international institutions, international trade, military expenditures, foreign investments*

## JEL CLASSIFICATION

*F02, F50, F55*

×

# Evropská ekonomika ve střednědobé perspektivě

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

\* Prognózy zpracovávané v předchozích dvou letech jak na národní, tak na mezinárodní úrovni byly cíleny převážně na objasnění faktorů, které ovlivní vývoj ekonomik jednotlivých zemí v krátkodobém horizontu. Porovnání těchto prognóz s hospodářskou realitou svědčí o tom, že v nich vyjádřené expektace se v hrubých rysech naplnily, byť v roce 2011 mnohde v méně příznivé než očekávané podobě. Makroekonomické analýzy zpracované v polovině tohoto roku odhalily, že se v poslední době začínaly v řadě zemí prosazovat nanovo některé nežádoucí tendence, které by mohly podvazovat oživení jejich hospodářské aktivity. Zabrzdění těchto tendencí vyžaduje v některých zemích korekci hospodářské politiky, jinde zase změnu podnikatelských strategií, ve většině případů pak uplatnění takových opatření, která ovlivní chod dané ekonomiky či perspektivy zdejších podniků po delší dobu. To posílilo zájem zdejší ekonomické veřejnosti i mezinárodní komunity na prodloužení časového horizontu pokrytého makroekonomickými prognózami. Tato stať má za cíl obeznámit čtenáře s tím, jak se s tímto požadavkem vyrovnaly renomované evropské prognostické ústavy.

## 1. Změny vnějších podmínek

Predikce ekonomických perspektiv členských států EU vycházely z povědomí meritorních změn v podmínkách fungování světové ekonomiky, na které upozornily prognózy nedávno předložené mezinárodními organizacemi.<sup>1</sup> Ty věnovaly zvýšenou pozornost rizikům vyplývajícím z narůstání globální finanční nerovnováhy i ze zhoršení finanční situace hrozícího v současné době četným hospodářsky vyspělým státům.<sup>2</sup> Za závažný je v těchto prognózách označován nejen růst veřejného dluhu těchto států a nákladů na jeho financování, nýbrž i důsledky zvýšeného úsilí jejich vlád o urychlené oddlužování. Je zde poukazováno na to, že toto oddlužování je sice nutné, že však podvazuje ve většině těchto států růst domácí poptávky a současně s tím i oživení zdejší hospodářské aktivity.

Z uvedených prognóz též vyplývá, že silný rozmach hospodářské aktivity, jenž nastal ve druhé polovině roku 2010 téměř ve všech zemích světa, se nestal východiskem k dalšímu navýšení tempa růstu světové ekonomiky, nýbrž reprezentuje ojedinělý jev, s jehož opakováním nelze v průběhu současného hospodářského cyklu počítat. Vyplývá z nich, že v letech 2011–2016 bude světový HDP

<sup>1</sup> Výzkumnými pracovišti Organizace spojených národů, Mezinárodního měnového fondu a Světové banky.

<sup>2</sup> Za závažnou však označily tyto prognózy též hrozbu přehřátí ekonomik narůstající v některých rozvojových zemích, jakož i posílení inflačních tendencí, jež lze pozorovat v některých z nich.

narůstat zhruba o 4 % meziročně, přičemž – tak jako v předchozím pětiletí – bude tento růst nesen do značné míry hospodářskou aktivitou rozvojových zemí a mladých ekonomik.

Hlubkové sondy do determinant ekonomického růstu svědčí o tom, že ve střednědobém horizontu se budou meziroční přírůstky HDP souhrnu hospodářsky vyspělých států pohybovat mezi 2,0 % a 2,5 %, v souhrnu mladých ekonomik a rozvojových zemí však budou převyšovat 6 % a v největších asijských nově industrializovaných zemích (zejména v Číně a v Indii) dosáhnou patrně 8 % až 10 %.

Ze skutečnosti, že tempa ekonomického růstu hospodářsky méně vyspělých zemí (souhrnu mladých ekonomik a rozvojových zemí) budou 2krát až 3krát vyšší než v hospodářsky vyspělých státech, prognostici vyvozují, že již ve střednědobém horizontu dojde k výraznému zvýšení podílu mladých ekonomik a rozvojových zemí na světovém HDP. Zatímco ještě v roce 2010 dosáhl jejich podíl necelých 48 %, bude se v roce 2016 patrně pohybovat již okolo 54 % (a další výrazné navýšení podílu těchto zemí na světovém HDP se rýsuje v následném desetiletí).

Věrohodnost těchto predikcí ekonomického růstu byla prověřována s přihlédnutím k nadchá-

zejícím proměnám věcné náplně výroby rýsujícím se v jednotlivých zemích a regionech i ke změnám v určení jejich produkce. V této souvislosti je poukazováno především na nové objevy rozsáhlých ložisek fosilních paliv<sup>3</sup> i jiných nerostných surovin,<sup>4</sup> které vynesou četné země dosud odkázané převážně na dovoz těchto produktů mezi jejich významné producenty, popř. i exportéry. Uvedené prognózy však poukazují též na zvýšenou dynamiku růstu průmyslové produkce, kterou lze pozorovat zejména v největších nově industrializovaných zemích, jakož i na sbližování sortimentu a charakteristik zde produkovaných průmyslových výrobků s těmi, které jsou vyráběny v hospodářsky vyspělých státech, což nasvědčuje dalšímu posílení konkurenčních tlaků, ke kterému dojde již ve střednědobém horizontu v mezinárodním obchodě těmito výrobky. V těchto prognózách je poukazováno též na skutečnost, že zejména v asijských nově industrializovaných zemích nebude ekonomický růst nadále nesen převážně úspěšnou exportní expanzí, jako tomu bylo ještě donedávna, nýbrž do značné míry též zbytněním domácí (koupěschopné) poptávky, zejména pak růstem spotřeby jejich obyvatelstva.<sup>5</sup>

Jde zde zřejmě o nevratné změny ve zdrojích a v určení světového produktu i v postavení, které

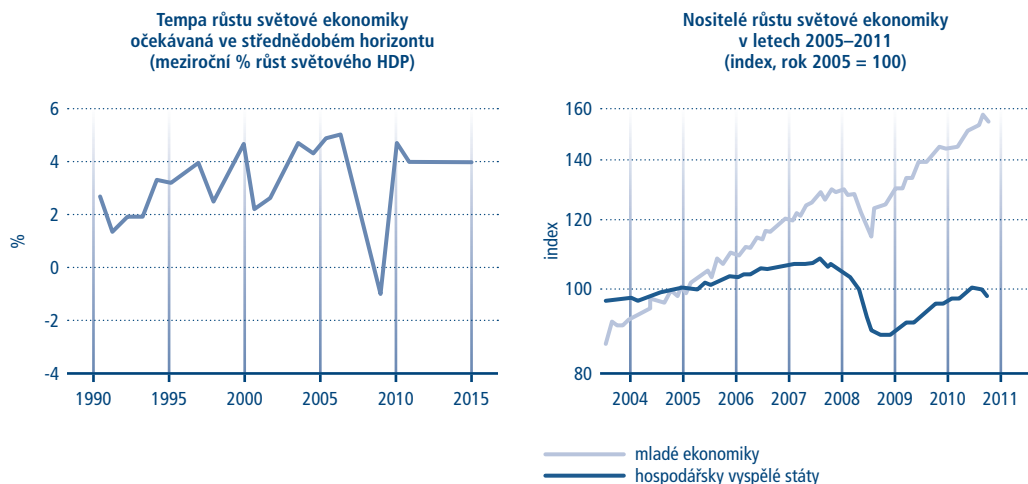
*Silný rozmach hospodářské aktivity, jenž nastal ve druhé polovině roku 2010 téměř ve všech zemích světa, se nestal východiskem k dalšímu navýšení temp růstu světové ekonomiky, nýbrž reprezentuje ojedinělý jev, s jehož opakováním nelze v průběhu současného hospodářského cyklu počítat.*

<sup>3</sup> Viz např. objevy rozsáhlých zdrojů ropy v mořském šelfu Brazílie, které vynesou tuto zemi do skupiny významných světových producentů ropy, nebo obrovské zásoby zemního plynu objevené v Polsku, které umožní pokrýt zdejší spotřebu energetických zdrojů po desítky let.

<sup>4</sup> Viz např. rozsáhlá naleziště potenciálně úzkoprofilových barevných kovů i minerálů nedávno objevená v afrických zemích i v některých regionech Číny.

<sup>5</sup> Tento trend souvisí se vznikem střední třídy, ke kterému dochází zvýšenými tempy zejména v nejúspěšnějších asijských rozvojových zemích. Z roku na rok se zde násobí počet domácností, jejichž roční příjem převyšuje 3000 USD (což je považováno za znak náležitosti jejich členů ke střední třídě), jejichž koupěschopná poptávka se týká hlavně spotřebního zboží dlouhodobého užití a informačních technologií a služeb. Je známo, že tento proces probíhá v Číně již řadu let. Na důkaz toho, že nejde o ojedinělý případ, bývá poukazováno na skutečnost, že např. v Indonésii existovalo v roce 2004 zhruba 1,6 milionu takovýchto domácností, do roku 2011 jejich počet vzrostl na 50 milionů a do roku 2015 dosáhne jejich počet patrně 150 milionů. Vnitřní trhy úspěšných nově industrializovaných zemí se tak stávají nejdynamičtěji narůstajícími odbytišti světa.

## → Graf č. 1 » Růst světové ekonomiky



Pramen: č. 4

jednotlivé země a regiony zaujmou ve světové ekonomice již ve střednědobém horizontu.

Makroekonomické prognózy předložené mezinárodními organizacemi však avizují nejen další oslabení pozic hospodářsky vyspělých států ve světové ekonomice, nýbrž upozorňují též na nebývalé zvětšení rozdílů v jejich ekonomické výkonnosti. Předpokládaly například, že v USA se budou v letech 2011–2015 pohybovat meziroční přírůstky HDP mezi 2,5 % a 3,1 %, zatímco v Japonsku dosáhnou stěží 1 % až 1,5 % (což je připisováno hlavně přírodním katastrofám, které tuto zemi postihly na jaře roku 2011). Avšak i v Evropské unii se ve střednědobém horizontu očekávají velice nízká tempa ekonomického růstu s průměrnými meziročními přírůstky HDP souhrnu členských států pohybujícími se mezi 1,4 % a 2,1 %.

## 2. Evropské determinanty

Že Evropská unie vykazuje poněkud menší ekonomickou výkonnost než řada dalších hospodářsky vyspělých států, není ovšem žádné novum. Její příčiny byly z podnětu Evropské komise již v minulosti bedlivě zkoumány, přičemž analýzy současné situace – na kterých se podílely přední evropské výzkumné ústavy – svědčí o tom, že mnohé z tehdy identifikovaných problémů dosud trvají. Bylo např. zjištěno, že i nadále má nemalá část v EU probíhající průmyslové produkce své těžiště ve výroбах s relativně nižší přidanou hodnotou, takže sumární výnos z prodeje průmyslových výrobků zdejší provenience bývá nižší než v těch státech, kde se vyrábějí sofistikovanější výrobky prodejně za vyšší ceny. Tomu je tak nezávisle na tom, že zejména ve státech EU-15 jsou rychle rozvíjeny výroby spadající do kategorie tzv. vysokých technologií. Jde však z valné části o technologicky pouze

<sup>6</sup> Expektace střednědobých perspektiv ekonomiky USA se však výrazně zhoršily po zdlouhavém projednávání potřebného navýšení stropu přípustného zadlužení jejich veřejných financí v Kongresu a poté, kdy v srpnu 2011 vyhlásila jedna z nejvýznamnějších ratingových agentur světa Standard & Poor's zhoršení jejich úvěrové důvěryhodnosti. Nadále je tudíž považováno dosažení temp ekonomického růstu USA vyznačených v tabulce č. 2 za daleko pravděpodobnější než realizace původních podstatně optimističtějších scénářů.

středně náročné výroby, do jejichž výroby dnes masově pronikají výrobci se sídlem v nově industrializovaných zemích.

To nasvědčuje tomu, že na průmyslové produkci většiny států EU se budou i ve střednědobém horizontu relativně silně podílet výroby, které se již staly nebo se zanedlouho stanou doménou hospodářsky méně vyspělých zemí. Zesílí tak konkurenční tlaky doléhající na podniky států EU a ztíží se zvýšení efektivnosti jejich výroby a exportu, jakož i obnovení vyšší dynamiky růstu produktivity práce (která v průběhu předchozího pětiletí začínala silně zaostávat za růstem produktivity dosahovaným ve státech, které se již zbavily takovýchto senilních výrob).

Bylo též zjištěno, že jeden z důležitých důvodů, proč oživení hospodářské aktivity většiny členských států EU bylo dosud relativně slabé a výkonnost jejich ekonomik patrně nedosáhne ani ve střednědobém horizontu předkrizové úrovně, spočívá ve skutečnosti, že ztráty, které tyto státy a jejich hospodářské subjekty utrpěly během globální finanční krize a ekonomické recese, byly mimořádně velké, že vyvolaly výpadek nemalé části jejich výrobního potenciálu, kterou bude možné restituovat jen krok za krokem během většího počtu let.<sup>7</sup> To platí nejen o Irsku, Španělsku a Velké Británii, kde destrukce majetku (bohatství) byla zvláště velká, nýbrž i o dalších státech, jejichž ekonomiky se ocitly v té době pod zvýšenými tlaky, např. v dů-

**Tabulka č. 1 » Podíly hlavních regionů a vybraných zemí na hodnotě světového HDP (v %, světový HDP = 100 %, propočty HDP na bázi PPP)**

|                                             | 2010 | 2016 |
|---------------------------------------------|------|------|
| Rozvojové a mladé ekonomiky                 | 47,6 | 53,6 |
| z toho: asijské nově industrializované země | 24,0 | 30,0 |
| Čína                                        | 13,6 | 18,0 |
| Hospodářsky vyspělé státy                   | 52,3 | 46,4 |
| z toho: státy G7                            | 39,0 | 34,7 |
| Evropská unie                               | 20,4 | 17,7 |
| USA                                         | 19,7 | 17,7 |

Pramen: č. 5

**Tabulka č. 2 » Očekávaná tempa ekonomického růstu (meziroční % změny objemu HDP)**

|                 | 2000–2008<br>(průměr) | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-----------------|-----------------------|------|------|------|------|------|
| Státy OECD      | 2,1                   | 2,5  | 2,4  | 2,3  | 2,3  | 2,3  |
| USA             | 2,4                   | 2,5  | 2,7  | 2,7  | 2,5  | 2,5  |
| Eurozóna        | 1,7                   | 1,9  | 1,5  | 2,1  | 1,9  | 1,7  |
| Státy mimo OECD | 6,7                   | 6,6  | 6,3  | 6,2  | 6,3  | 6,2  |
| Čína            | 10,8                  | 9,3  | 8,5  | 8,2  | 8,2  | 8,0  |

Pramen: č. 4

<sup>7</sup> Doba, kdy dojde k dosažení, resp. převýšení předkrizové výrobní kapacity, se oddaluje též proto, že tempa růstu výrobního potenciálu se dosud ve většině členských států snižují — pouze s výjimkou Německa a Itálie, kde se v letech 2011–2015 rýsuje jejich mírné navýšení oproti tempům zaznamenaným v předchozím pětiletí (z 1,0 % na 1,2 % meziročně v případě Německa a z 0,4 % na 0,7 % meziročně v případě Itálie).

- sledku výrazného ochabnutí investiční aktivity (které se zvláště bolestivě dotklo Rakouska a Maďarska), či v důsledku ztráty tržních podílů (která postihla v té době Finsko), nebo pro radikální pokles produktivity práce (ke kterému tehdy došlo v Německu). Rozsah výpadku výrobního potenciálu vyvolaného těmito ztrátami je odhadován na 3 % v Nizozemsku a Belgii, na 3–4 % ve Velké Británii a na 10 % v Irsku.

Analýza důvodů, proč i nadále přetrvávají značné rozdíly ve výkonnosti ekonomik jednotlivých členských států EU, potvrdila, že záleží nejen na struktuře jejich výroby a na vybavení jejich ekonomik výrobními faktory, nýbrž i na způsobilosti jejich podnikové sféry pružně se přizpůsobit změnám v (domácí a zahraniční) poptávce. Ukázalo se, že zvýšená adaptabilita podniků přispěla podstatnou měrou k dosažení pozoruhodných exportních úspěchů zaznamenaných v poslední době v Německu a ve většině skandinávských států a že se podařilo zabezpečit ji ve většině případů podstatně rychleji a s uplatněním investičně podstatně méně náročných opatření, než by vyžadovala žádoucí restrukturalizace jejich výroby. Z toho se vyvozuje, že touto cestou by bylo možné již ve střednědobém horizontu příznivě ovlivnit též perspektivy dalších — a to eventuálně i menších či finančně slabších — členských států EU.

Tyto predikce však upozorňují též na rizika spočívající v možném dalším navýšení světových cen ropy, průmyslových surovin a potravin. Ceny těchto komodit se obvykle vyvíjí ve vazbě na proměny globální konjunkturální situace, takže po ukončení recese začínaly rychle narůstat. Prognostici však očekávají, že s decelerací růstu průmyslové výroby rýsující se v prognostickém horizontu se oslabí dynamika růstu cen průmyslových surovin. Nevylučují však, že spekulativní vlivy by mohly vyvolat další relativně silné navýšení světové ceny

ropy (přestože její nabídka bude zřejmě i nadále převyšovat objem její spotřeby)<sup>8</sup> a že zvýšený výskyt přírodních katastrof a využití rostoucí části zemědělských produktů pro nepotravinářské účely by mohly vyvolat další zdražení potravin. Členským státům EU se dosud dařilo nárůst světových cen uvedených komodit z valné části vstřebat. Budou-li však světové ceny komodit narůstat silněji než dosud, nevyhnou se tyto státy patrně zvýšení míry inflace, na které budou muset reagovat zpřísněním své monetární politiky. Odpadlo by tím poslední z hospodářskopolitických opatření, která dosud stimulovala ožívování hospodářské aktivity členských států EU.

Turbulence, které v polovině roku 2011 vznikly na mezinárodních finančních trzích, přesvědčily představitele členských států EU o tom, že k nejdůležitějším determinantám (předpokladům) příznivých perspektiv Unie náleží urychlené zvládnutí evropské dluhové krize. Problém spočívá v tom, že zvládnutí této krize reprezentuje finančně velice náročný proces, jenž klade značné nároky nejen na bohaté, nýbrž i na chudší členské státy EU, že jde o proces, jehož zdar je podmíněn především tím, že zejména ty státy, které jsou odkázány na částečné vnější financování svých veřejných rozpočtů, budou uplatňovat rigorózní úsporná opatření limitující výdaje v jejich veřejném sektoru a přistoupí též k celkovému zvyšování restriktivnosti své fiskální politiky. Vyžaduje tedy uplatnění takových hospodářskopolitických opatření, která podvazují růst domácí poptávky (veřejné i soukromé) a ve státech, jimž se nepodaří kompenzovat snížení dynamiky růstu domácí poptávky odpovídajícím navýšením jejich netto exportu, podvazují též ekonomický růst. Z povědomí těchto kauzálních vazeb vycházejí též nedávno zpracované predikce vývoje ekonomik jednotlivých členských států EU rýsujícího se ve střednědobém horizontu.

<sup>8</sup> Očekává se, že cena ropy Brent se zvýší z průměrné ceny 110 USD za barel, za kterou byla obchodována v roce 2011, na zhruba 150 USD za barel do roku 2015, a to nezávisle na tom, že v průběhu tohoto období se objem její těžby realizované na nově objevených nalezištích výrazně rozšíří, že dostupnost zemního plynu — jímž lze v některých oborech substituovat použití ropy — se znásobí.

### 3. Predikce střednědobého vývoje ekonomik jednotlivých států EU

Dopady evropské dluhové krize na jednotlivé členské státy EU se budou případ od případu lišit. Nejvíce byly a patrně též budou touto krizí postiženy ekonomiky Řecka, Portugalska a Irska. Dotkne se však značně bolestivě i dalších silně zadlužených států, zejména pak Itálie, Španělska a Maďarska. Ve všech těchto státech se výrazně zvýšily rizikové premie nejen při čerpání úvěrů sloužících k pokrytí dluhové služby z jejich veřejného dluhu, nýbrž i při čerpání úvěrů v soukromém sektoru. Očekávání nepříznivých perspektiv kromě toho podněcuje úsilí zdejších domácností navyšovat své úspory, což bude působit jako další zábrana růstu zdejší domácí poptávky (který bude podvazovat též oslabení kupní síly obyvatelstva). To vše se zračí v následných predikcích vývoje makroekonomických ukazatelů.

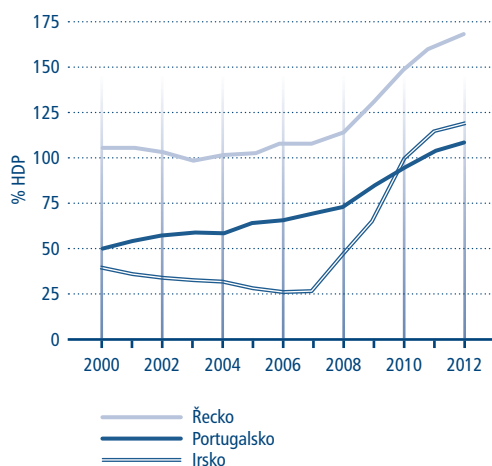
Prognostici předpokládají, že **Irsko** i **Maďarsko** se již vbrzku vymaní z nepříznivé hospodářské situace, do které se nedávno propadly, a že k tomu přispěje hlavně posílení jejich exportní výkonnosti a následně i oživení investiční aktivity v jejich podnikové sféře (zejména pak zvýšený příliv přímých zahraničních investic).

Naproti tomu ve **Španělsku**, které ještě nedávno na tom bylo podstatně lépe, bude nepříznivá situace patrně přetrvávat po celé následné pětiletí (a možná i déle, pokud se mu nepodaří zlepšit žalostný stav jeho veřejných financí). Třebaže jde o výrazně exportně orientovanou zemi, očekávají prognostici, že netto export přispěje jen nepatrnou měrou k zabezpečení jejího ekonomického růstu, což je tím závažnější, že se zde prozatím nedaří podníti silnější růst domácí poptávky. Přetrvávání vysoké míry nezaměstnanosti tak zůstane i ve střednědobém horizontu jedním z nejzávažnějších sociálně-ekonomických problémů Španělska.

V **Itálii** očekávají prognostici ve střednědobém horizontu téměř stagnaci jak veřejné, tak osobní spotřeby, což bude podvazovat ekonomický růst, nepodaří-li se Itálii dosáhnout radikálního navýšení exportu. A to závisí nejen na nadcházejícím vývoji konjunkturální situace v Evropě, jenž není nijak slibný, nýbrž i na tom, podaří-li se posílit konkurenceschopnost italských podniků. Záleží též na vývoji ratingu úvěrové důvěryhodnosti Itálie a s tím související atraktivnosti jejích státních dluhopisů pro investory. Při opakovaném zhoršení ratingu by se totiž mohly zvýšit náklady financování jejího ohromného veřejného dluhu natolik, že by se nemohlo obejít bez pomoci mezinárodních organizací.<sup>9</sup>

Se značnými obavami sledují prognostici vývoj **řecké** ekonomiky. Pomocný úvěr ve výši 110 mld. eur, jenž byl Řecku poskytnut v roce 2010, vzbuzoval dojem, že tím je hrozba jeho státního bankrotu zažehnána. Již po roce se však ukázalo, že je třeba další záchranný úvěrový balík. Jeho poskytnutí

**Graf č. 2 » Hrubý veřejný dluh Řecka, Irska a Portugalska (v % HDP)**



<sup>9</sup> Veřejný dluh Itálie převyšuje 100 % jejího HDP. Je druhý nejvyšší v rámci EU.

→ **Tabulka č. 3 » Predikce vývoje makroekonomických ukazatelů silně zadlužených států EU na období 2011–2015 (průměrné meziroční % změny)**

|                                          | Řecko | Irsko | Španělsko | Itálie | Maďarsko |
|------------------------------------------|-------|-------|-----------|--------|----------|
| HDP                                      | 0,6   | 2,9   | 1,3       | 1,0    | 3,2      |
| Soukromá spotřeba                        | 1,1   | -0,1  | 1,5       | 0,9    | 2,6      |
| Veřejná spotřeba                         | 0,6   | -1,7  | 0,6       | 0,1    | 0,3      |
| Hrubé fixní investice                    | 1,5   | 3,5   | 2,1       | 1,8    | 4,9      |
| Konečná domácí poptávka                  | 1,1   | 0,2   | 1,5       | :      | 2,6      |
| Vývoz zboží a služeb                     | 1,4   | 6,8   | 5,0       | 5,0    | 7,8      |
| Dovoz zboží a služeb                     | 1,1   | 6,1   | 5,0       | 4,5    | 8,2      |
| Míra úspor domácností <sup>1)</sup>      | :     | 10,0  | 12,0      | 8,8    | 4,6      |
| Míra nezaměstnanosti (ILO) <sup>2)</sup> | 14,3  | 11,5  | 19,7      | 8,6    | 10,1     |

<sup>1)</sup> Průměrná míra v % HDP

<sup>2)</sup> Průměrná míra v %

Pramen: č. 7

**Tabulka č. 4 » Predikce vývoje makroekonomických ukazatelů vybraných skandinávských a kontinentálních států EU na období 2011–2015 (průměrné meziroční % změny)**

|                                          | Rakousko | Finsko | Dánsko | Belgie |
|------------------------------------------|----------|--------|--------|--------|
| HDP                                      | 2,2      | 2,9    | 1,7    | 2,2    |
| Soukromá spotřeba                        | 1,2      | 2,4    | 1,8    | 1,8    |
| Veřejná spotřeba                         | 0,9      | 1,0    | 0,3    | 1,7    |
| Hrubé fixní investice                    | 2,9      | 4,1    | 4,3    | 2,7    |
| Konečná domácí poptávka                  | 1,6      | 2,8    | 2,0    | 1,9    |
| Vývoz zboží a služeb                     | 6,2      | 6,0    | 3,0    | 4,8    |
| Dovoz zboží a služeb                     | 5,8      | 5,5    | 3,8    | 4,5    |
| Míra úspor domácností <sup>1)</sup>      | 10,3     | 10,0   | :      | 16,4   |
| Míra nezaměstnanosti (ILO) <sup>2)</sup> | 4,4      | 6,1    | 3,8    | 7,8    |

<sup>1)</sup> Průměrná míra v % HDP

<sup>2)</sup> Průměrná míra v %

Pramen: č. 7

bylo podmíněno tím, že Řecko se zaváže splnit v relativně krátkých termínech značně rigorózní konsolidační program.<sup>10</sup> Ten byl sice v červenci 2011 schválen řeckým parlamentem, zůstává však

otevřenou otázkou, budou-li zdejší orgány státní správy s to jeho realizaci zabezpečit. Jde přitom z valné části o opatření, jejichž uplatnění oslabí faktory růstu řecké ekonomiky (radikálně omezí

<sup>10</sup> Tento program předvídá nejen uplatnění rigorózních úsporných opatření a zvýšení daní, nýbrž i odprodeje objektů nacházejících se ve státním vlastnictví, jakož i řadu meritorních zásahů do chodu řecké ekonomiky.

domácí poptávku a budou zřejmě podvazovat též oživení vnějších hospodářských vztahů), a tím i šance na zlepšení její finanční situace. Sílí tak přesvědčení, že Řecko nebude s to dostát svým platebním závazkům ani v prodloužených lhůtách a že minimálně po dobu následného pětiletí se budou tempa růstu jeho ekonomiky pohybovat hluboko pod jednoprocenním limitem.

Příznivější perspektivy se rýsují ve skandinávských i v některých menších středo- a západoevropských státech EU. Jde o státy, které se dosud jevily být odolnějšími vůči vnějším šokům, a v pokračování tohoto stavu doufají prognostici též v následném pětiletí. Vycházejí však z povědomí toho, že i zde nastane v prognostickém horizontu jisté zvolnění temp ekonomického růstu, byť mírnější než ve většině ostatních členských států EU. To je přičítáno jednak skutečnosti, že veřejné finance těchto států jsou v daleko lepším stavu, takže jejich konsolidace nebude vyžadovat uplatnění tak rigorózních restriktivních opatření, jednak příznivým předpokladům pro rozvoj jejich mezinárodních hospodářských vztahů a v případě **belgické** ekonomiky též funkci Bruselu jakožto hlavního administrativního centra Unie, ve kterém bude docházet i nadále k dramatickému – na vývoji globální konjunkturální situace nezávislému – rozvoji podnikatelských aktivit.

Nejen **rakouské** podniky, nýbrž i podniky dalších středoevropských států se osvědčily v předchozích letech v roli subdodavatelů úspěšných západoevropských strojírenských korporací. Z toho prognostici vyvozují, že by si zdejší podniky mohly i v následném pětiletí udržet své tržní podíly nezávisle na tom, že v té době dojde k zesílení konkurenčních tlaků nejen v mezinárodním obchodě polotovary, nýbrž i finálními průmyslovými výrobky. Předpokládají též, že v těchto podmínkách se zvýší zájem těchto korporací o outsourcing technologicky méně náročných segmentů jejich výrobních programů do zemí s nižšími pracovními ná-

klady, což se patrně stane podnětem pro navýšení přímých investic jimi realizovaných v nových členských státech EU.

Další nárůst exportu se rýsuje též ve **Finsku**, **Švédsku** i v ostatních skandinávských státech. Zde však nepůjde o vývoz velkosériově vyráběných výrobků, nýbrž o takový, jenž pochází z technologicky vysoce náročných výrob. O to účinněji přispěje posílení exportní výkonnosti takovýchto podniků k dosažení prognózovaných temp ekonomického růstu těchto států očekávaných ve střednědobém horizontu.

Realizace konsolidačních programů, k jejichž uplatnění se vlády výše uvedených států zavázaly, sice bude brzdit jejich ekonomický růst. Většině z nich se však podaří již v následných dvou, třech letech snížit rozpočtový schodek pod maastrichtský limit<sup>11</sup> a poté očekávají prognostici rozšíření prostoru pro posílení kupní síly zdejších domácností. A v očekávání tohoto zvýšení domácí spotřeby i nárůstu zahraničních odbytových možností zdejších podniků dochází již dnes k poznenáhle mu oživení investiční aktivity v podnikové sféře. Tu však podněcuje i skutečnost, že ve většině těchto států se blíží lhůty, kdy je nezbytné obnovit či modernizovat výrobní či provozní zařízení. Prognostici se tudíž shodují v názoru, že ve střednědobém horizontu se zde vytvoří podněty též pro nárůst domácí poptávky a že i prosperita menších členských států může příznivě ovlivnit perspektivy Unie.

Stěžejní vliv na tyto perspektivy však bude mít vývoj ekonomik největších členských států, na které připadá více než polovina souhrnné ekonomické kapacity Unie. Závisí nejen na konkurenceschopnosti jejich podniků, nýbrž i na postojích, které k řešení aktuálních hospodářských problémů zaujmou jejich vlády i jejich bankovní a podniková sféra. Naštěstí jde o ekonomicky značně výkonné a ve většině případů též o finančně silné státy.



<sup>11</sup> Se splněním konsolidačních programů počítá většina členských států EU již v letech 2013–2014, některé dokonce dříve. Podrobněji viz Sereghyová, J.: Evropská dluhová krize a snahy o její překonání. *Scientia et Societas*, 2010, roč. VI, č. 4, s. 25–41.

→ **Tabulka č. 5 » Predikce vývoje makroekonomických ukazatelů velkých členských států EU na období 2011–2015 (průměrné meziroční % změny)**

|                                          | Francie | Velká Británie | Německo | Polsko |
|------------------------------------------|---------|----------------|---------|--------|
| HDP                                      | 1,8     | 2,1            | 1,6     | 4,1    |
| Soukromá spotřeba                        | 1,1     | 1,2            | 1,2     | 4,7    |
| Veřejná spotřeba                         | 0,5     | -1,5           | 1,1     | 3,3    |
| Hrubé fixní investice                    | 3,9     | 3,7            | 3,1     | 4,7    |
| Konečná domácí poptávka                  | 1,7     | 1,1            | 1,5     | 3,7    |
| Vývoz zboží a služeb                     | 5,9     | 5,7            | 6,9     | 8,9    |
| Dovoz zboží a služeb                     | 5,5     | 2,2            | 7,3     | 9,3    |
| Míra úspor domácností <sup>1)</sup>      | :       | 6,7            | 11,0    | 6,3    |
| Míra nezaměstnanosti (ILO) <sup>2)</sup> | 8,7     | 7,5            | 5,5     | 10,3   |

<sup>1)</sup> Průměrná míra v % HDP

<sup>2)</sup> Průměrná míra v %

Pramen: č. 7

Je překvapivé, že v **Německu**, které již v roce 2010 zaznamenalo mimořádně silné oživení hospodářské aktivity a stalo se v té době jedním z nejvýznamnějších exportérů světa, očekávají prognostici v následném pětiletí relativně slabý ekonomický růst. Ještě koncem prvního čtvrtletí 2011 poukazovali zdejší politici na to, že v Německu lze pozorovat další nárůst exportní výkonnosti a že se zde rozvinul nebývale silný konjunkturální boom, jenž umožní podstatně zvýšit zaměstnanost německého obyvatelstva a docílit do tří let vyrovnanost veřejných rozpočtů. Náhlé ochabnutí ekonomického růstu zaznamenané zde ve druhém a třetím čtvrtletí 2011 však nasvědčuje věrohodnosti výše uvedené nepříliš optimistické predikce. S její realizací budou muset počítat i nové členské státy EU, pro které byl německý trh dosud nejvýznamnějším zahraničním odbytištěm.

Obdobně i nejnovější zprávy o vývoji konjunkturální situace ve **Francii** signalizují, že v prognostickém horizontu zde dojde možná k ještě radikálnějšímu zvolnění dynamiky hospodářské aktivity, než předvídá výše uvedená predikce. K promítnutí tohoto trendu do následného pětiletí přispěje i nový, mimořádně rigorózní konsolidační program

schválený francouzským parlamentem v červenci 2011, jenž ukládá provedení jím předvídaných úsporných opatření nezávisle na jejich možných makroekonomických důsledcích. Prognostici očekávají, že se stanou podnětem k omezení osobní spotřeby a dovozu. Doufají však, že umožní utlumit – či dokonce zastavit – dramatický nárůst zadlužování Francie, jež v poslední době vykazuje hrozivá měřítká (za léta 2007–2010 se zvýšil veřejný dluh Francie ze 64 % HDP na 82 % HDP).

Ve **Velké Británii** to bude hlavně úsilí o urychlené oddlužení veřejného sektoru i domácností, co bude po určitou dobu podvazovat růst veřejné i soukromé spotřeby a patrně též oživení investiční aktivity. Prognostici předpokládají, že ve střednědobém horizontu se tak stane její ekonomika vyváženější. Očekávají, že zvýšení temp jejího růstu bude zprvu napomáhat především vnější sektor, jednak proto, že oslabování směnného kurzu britské libry, ke kterému docházelo již od roku 2007, vytvořilo předpoklady pro rozšíření zahraničních odbytových možností zdejších podniků, jednak proto, že při pomalejším chodu ekonomiky se zde omezí dovozní poptávka. To umožní docílit podstatného zvýšení netto exportu, jenž se ve středně-

dobém horizontu patrně stane významným příspěvkem k ekonomickému růstu Velké Británie. Slabší růst domácí poptávky, jakož i posílení konkurenceschopnosti domácích podniků rysující se v tomto období v důsledku nemalých prostředků věnovaných zde na výzkum a vývoj nasvědčují zvýšení nároků, se kterými budou nadále konfrontovány zahraniční podniky pokoušející se zakotvit na britském vnitřním trhu.

Predikce vývoje ekonomiky **Polska** vykazuje řadu atypických prvků, které jsou dány nejen její pozoruhodnou výkonností, nýbrž i tím, že propočty vycházejí z nižšího základu. Tak např. tempa ekonomického růstu Polska očekávaná v prognostickém horizontu jsou podstatně vyšší, než jaká jsou anticipována ve státech eurozóny. V Polsku předvídaný růst soukromé spotřeby je jedním z nejrobustnějších v Evropě (převyšuje ho pouze nárůst osobní spotřeby očekávaný v Norsku). Prognostici předpokládají, že tak jako v jiných transformačních zemích zde budou v prognostickém horizontu přetrvávat relativně nízké pracovní náklady, což zvýší atraktivnost polské ekonomiky pro zahraniční investory a vytvoří to i příznivé předpoklady pro posílení exportní výkonnosti polských podniků. K posílení konkurenceschopnosti těchto podniků napomáhalo již řadu let též oslabování směnného kurzu zlatého, jakož i proexportní

politika uplatňovaná v některých výrobních oborech. Se silnou přítomností polských podniků bude tudíž třeba v prognostickém horizontu počítat na všech evropských trzích.

Zprvu byly výše uvedené predikce považovány za veskrze realistický předobraz šancí a problémů, se kterými budou jednotlivé členské státy EU konfrontovány ve střednědobém horizontu. Nejnovější zprávy o náhlém zhoršení konjunkturální situace v Německu a ve Francii, jakož i obavy z rozšíření evropské dluhové krize do dalších zemí však vyvolávají pochybnosti o plné věrohodnosti těchto predikcí. Nejen představitelé Světové banky a Mezinárodního měnového fondu, nýbrž i řada světově renomovaných teoretiků poukazuje na to, že možné důsledky značně rigorózních opatření cílených na urychlené splácení dluhů těchto států i jejich hospodářských subjektů byly podceňovány, že jejich uplatnění v době, kdy zlepšování globální konjunkturální situace je dosud značně fragilní, je předčasné. Není sice zpochybňována potřeba usilovat o zlepšení finanční situace silně zadlužených členských států EU. Podle názoru uvedených odborníků však postačí, uspějí-li v tomto snažení v delším časovém horizontu, zatímco dnes by se měla stát prioritou jejich hospodářské politiky podpora ekonomického růstu. Jde ale o značně diskusní otázku.

*Ztráty, které státy a jejich hospodářské subjekty utrpěly během globální finanční krize a ekonomické recese, byly mimořádně velké. To platí nejen o Irsku, Španělsku a Velké Británii, kde destrukce majetku (bohatství) byla zvláště velká, nýbrž i o dalších státech, jejichž ekonomiky se ocitly v té době pod zvýšenými tlaky, např. v důsledku výrazného ochabnutí investiční aktivity (které se zvláště bolestivě dotklo Rakouska a Maďarska), či v důsledku ztráty tržních podílů (která postihla v té době Finsko), nebo pro radikální pokles produktivity práce (ke kterému tehdy došlo v Německu). Rozsah výpadku výrobního potenciálu vyvolaného těmito ztrátami je odhadován na 3 % v Nizozemsku a Belgii, na 3–4 % ve Velké Británii a na 10 % v Irsku.*



## → LITERATURA A PRAMENY

1. *World Economic Situation and Prospects 2011*. U. N., New York, 2011
2. *EU Competitiveness and Industrial Location*. EC, Brussels, 2006
3. Databáze OECD (<http://www.oecd.org>)
4. *Perspectives de l'économie mondiale 2011–2016*. Coe-Rexecode, Paris, VI.2011
5. *Economic Watch*. Wikipedia, V.2011
6. *Commission services*. EC, Brussels, 2008
7. *The European Economy in the Medium Term*. Institut für Weltwirtschaft, Kiel, 2011
8. *The Economist*. London, 2010–2011
9. *GDP share of world total*. Economy Watch – Business Monitor Online
10. Sereghyová, J.: *Evropská dluhová krize a snahy o její překonání*. Scientia et Societas, 2010, roč. VI, č. 4, s. 25–41, ISSN 1801-7118
11. *Joint BIS-IMF-OECD-World Bank Statistics on external debt*. World Bank, Washington, D. C., 2010
12. *World Economic Outlook Database*. IMF, Washington, D. C., IV.2011

## KLÍČOVÁ SLOVA

*střednědobá prognóza, ekonomický růst, makroekonomické indikátory*

## ABSTRACT

*The outcome of recently concluded macroeconomic analysis has revealed, that in order to improve the economic performance of individual countries or to prevent a further deterioration of their financial situation, deep changes of their economic policies will have to be undertaken. And these should not only react to present circumstances, but should be based also on the awareness of future developments, at least of those which can be expected in the medium term. But about these not many reliable data are available. So in order to improve the basis for decision-making processes which will have to take place already in the near future, we are presenting in this article at first an overview of different growth rates anticipated in individual regions of the world economy, together with changes in their share in overall global output, which are expected in the medium term. Subsequently we are describing opinions concerning the causes for a relatively slower recovery which is anticipated in the European Union. Finally we are presenting predictions of the development of macroeconomic indicators which is anticipated in individual EU Member States in the medium term, together with a commentary of its implications either for the perspectives of these countries or for their trade partners.*

## KEYWORDS

*medium-term forecast, economic growth, macroeconomic indicators*

## JEL CLASSIFICATION

F01, F43, F47

×

# Potravinová bezpečnost v kontextu nové populační exploze

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

- \* Dnes získalo na naléhavosti nejen umírnění dopadů potravinové krize na miliony extrémně chudých obyvatel naší planety, nýbrž i zabezpečení reálných předpokladů pro pokrytí potřeby potravin budoucích generací. Je třeba již nyní usilovat o vytvoření záruk, že bude možné uživit populaci naší planety nezávisle na tom, že její počty se zvýší do poloviny tohoto století zhruba o třetinu.

Názory odborníků na možnost dosáhnout potřebného navýšení produkce potravin se rozcházejí. Zejména mezi těmi, kteří zkoumají klimatické změny vyvolané oteplováním naší planety a kteří se zabývají důsledky omezující se dostupnosti sladkých vod, se množí počet těch, kteří pochybují o způsobilosti světového zemědělství držet krok s růstem potřeby potravin navozeným navýšením světové populace. Někteří z nich hovoří o možných výpadcích zemědělské produkce nebývalého rozsahu, které by mohly vyvolat závažné poruchy v zásobování populace celých regionů potravinami. Zvýšený výskyt klimatických poruch nebývalých rozměrů i jiných přírodních katastrof svědčí o tom, že tyto obavy nejsou neopodstatněné.

Přesto zastávají četní zemědělské specialisté názor, že by bylo přece jen možné uživit i takto výrazně zbytnělou populaci naší planety, nebude-li se pokračovat v uplatňování postupů, které stojí v pozadí současné globální potravinové krize, podaří-li se urychleně odstranit dosud existující zá-

brany účinnějšího využití půdního fondu i rozvoje mezinárodního obchodu zemědělskými produkty, začnou-li se neprodleně uplatňovat nejen tradiční, nýbrž i netradiční přístupy k mobilizaci dosud latentních zdrojů růstu světové zemědělské produkce.

V této stati nejsme ovšem s to pokrýt tuto problematiku v plné šíři. Předkládáme v ní hlavně údaje, které umožní čtenářům utvořit si představu o podmínkách, v nichž bude třeba v nadcházejících čtyřech desetiletích usilovat o potravinovou bezpečnost na naší planetě. Uvádíme též názory na některé dosud vžitě praktiky, které by mohly zajištění potravinové bezpečnosti znemožnit.

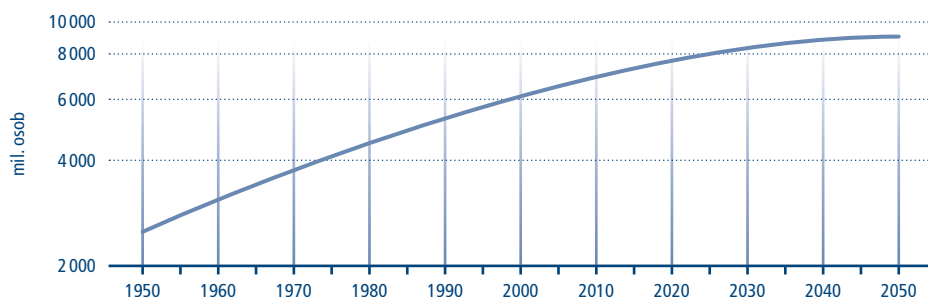
## 1. Růst světové populace a změny v jejím rozmístění

Populace naší planety narůstala již v minulosti relativně vysokými tempy. Od padesátých let do konce minulého století se zvýšila trojnásobně na zhruba 6 mld. osob. Od té doby se zvyšují její počty zhruba o 75 milionů osob ročně. Demografické prognózy předložené výzkumnými pracovišti Organizace spojených národů předvídají, že v nadcházejících čtyřech desetiletích se zvýší populace naší planety o dalších zhruba 2,5 mld. osob, takže v polovině tohoto století dosáhne přibližně 9,2 mld. osob.<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Prognóza byla zpracována ve třech variantách. Výše uvedené počty reprezentují střední variantu prognózy, která vychází z premisy, že porodnost vžitá počátkem tohoto století se zachová též v prognostickém horizontu.

- **Graf č. 1 » Populace naší planety v retrospektivě a perspektivě (miliony osob, predikce zpracovaná s uplatněním středního scénáře)**



Pramen: č. 1

Obyvatelstvo hospodářsky vyspělých států se podílelo v roce 2009 přibližně 18 % na světové populaci. Svého maxima dosáhne v letech 2030–2031, kdy jeho počet bude zhruba 1,3 mld. osob, a v následných 20 letech bude poznamená klesat. Dynamika tohoto vývoje se bude ovšem v jednotlivých regionech hospodářsky vyspělého světa lišit.

Populace nejchudších rozvojových zemí, která v současné době dosahuje 820 milionů osob, bude již v následném dvacetiletí převyšovat počet obyvatel souhrnu hospodářsky vyspělých států a do roku 2050 dosáhne zhruba 1,7 mld. osob. Počet obyvatel souhrnu ostatních rozvojových a nově industrializovaných zemí, jenž se dnes pohybuje okolo 4,9 mld. osob, vzroste do roku 2050 na zhruba 6,2 mld. osob.

Nejrychleji bude narůstat populace afrických zemí, jejíž velikost převyší již v roce 2020 počet obyvatel Číny a v roce 2050 se bude podílet na světové populaci více než jednou pětinou. Vysokými tempy však bude narůstat též obyvatelstvo latinskoamerických států. Růst populace Indie se však bude již od roku 2020 zpomalovat a počet obyvatelstva Číny začne v té době stagnovat a později mírně klesat. Nezávisle na tom dosáhne podíl obyvatelstva souhrnu rozvojových a nově industrializovaných zemí již v polovině tohoto století zhruba 85 % celkové populace naší planety.

Tuto meritorní změnu v geografické struktuře světové populace budou muset respektovat též přístupy k zajišťování její potravinové bezpečnosti.

## 2. Potravinová bezpečnost populace v dlouhodobějším horizontu

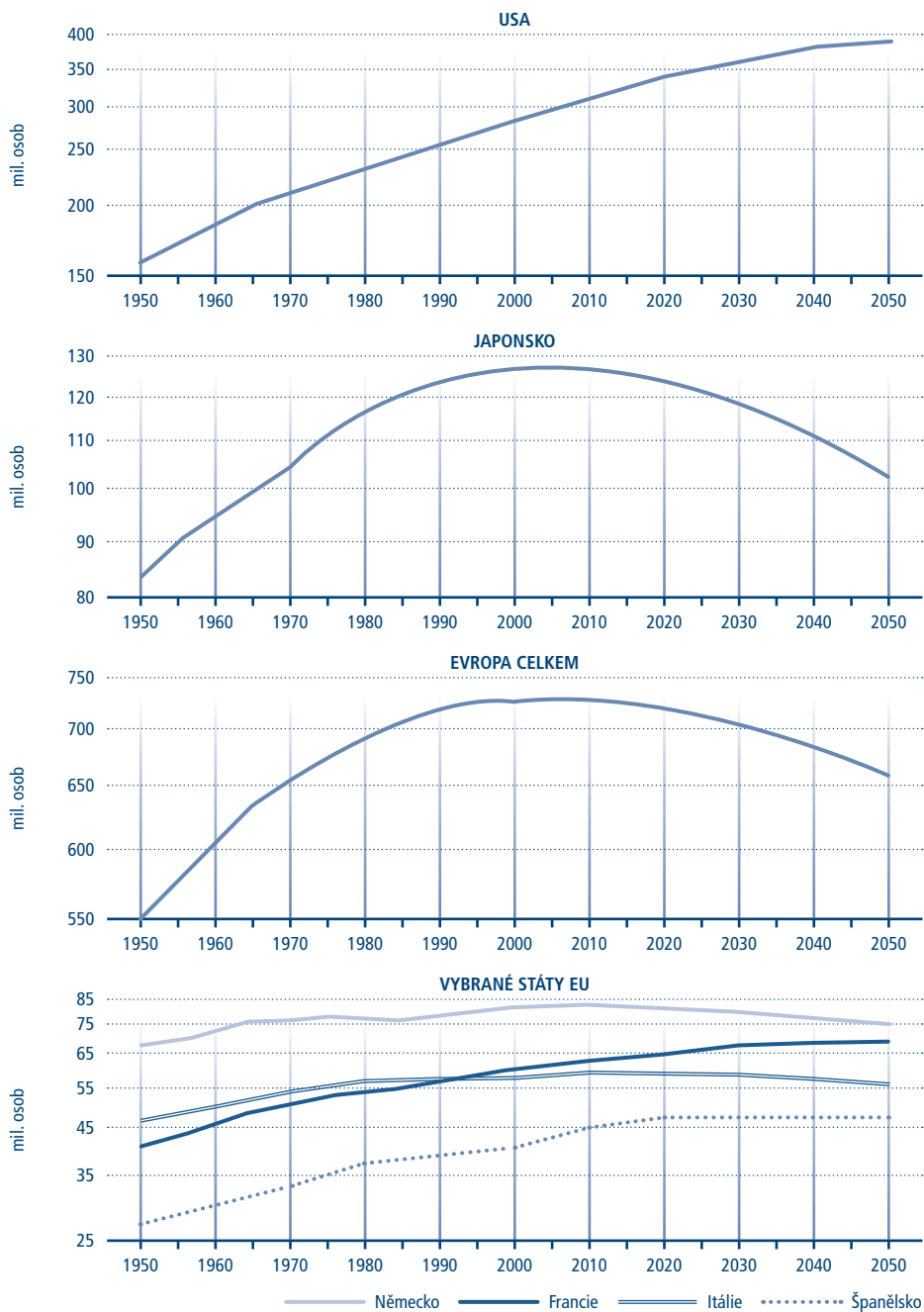
Za příznak potravinové bezpečnosti je zpravidla považována dostupnost takového množství potravin, které umožní pokrýt potřebu potravin obyvatelstva určité země či regionu. Oficiální definice potravinové bezpečnosti je však podstatně širší.

## 3. Růst produkce potravin podmiňující zajištění globální potravinové bezpečnosti

Výše uvedené údaje o nadcházejícím růstu populace v jednotlivých regionech naší planety sloužily jako východisko pro stanovení nezbytného navýšení produkce potravin podmiňujícího zajištění globální potravinové bezpečnosti v období do poloviny tohoto století. Žádoucí zvýšení produkce potravinářských produktů však bylo stanoveno též se zřetelem k očekávanému růstu životní úrovně obyvatelstva rozvojových zemí a tím navozeným změnám ve struktuře jejich spotřeby potravin.

Tak např. žádoucí nárůst produkce obilovin byl stanoven nejen se zřetelem k očekávanému navý-

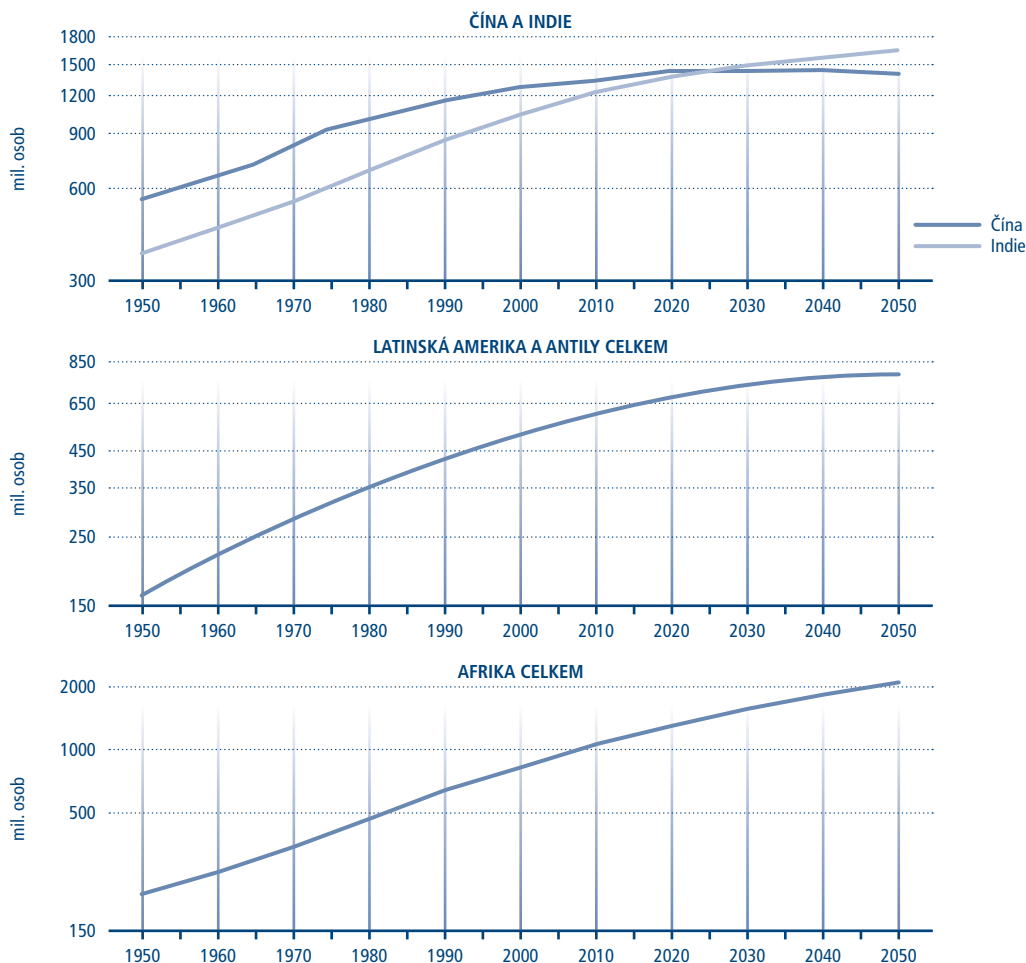
**Graf č. 2 » Vývoj počtu obyvatel vybraných hospodářsky vyspělých států (miliony osob)**



Pramen: č. 1



→ **Graf č. 3 » Vývoj populace rozvojových zemí (miliony osob)**



Pramen: Č. 1

**Box č. 1 » Aspekty potravinové bezpečnosti**

|                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Disponibilní potraviny</b><br>(domácí výroba, dovozní možnosti, zásoby potravin, potravinová pomoc)                                                                         | <b>Dostupnost potravin pro obyvatelstvo</b><br>(příjmy domácností, tržní infrastruktura, systém distribuce potravin)               |
| <b>Stabilita zásobování potravinami</b><br>(přírodní katastrofy a lidské zásahy do zásobování potravinami, diverzifikace zemědělské produkce, politické a ekonomické podmínky) | <b>Podmínky spotřeby potravin</b><br>(výživnost potravin, stravovací návyky, kvalita a bezpečnost potravin, dostupnost čisté vody) |

Pramen: Č. 2

šení jejich lidské spotřeby, nýbrž i s přihlédnutím k rozvoji živočišné výroby rýsujícímu se v mnohých rozvojových zemích v prognostickém horizontu a tím navozenému hojnému využití obilovin jakožto krmiva. Toto dvojí využití obilovin vyžaduje, aby se jejich souhrnná produkce postupně zvyšovala z 2110 mil. tun ročně produkovaných koncem minulého desetiletí minimálně na 3080 mil. tun ročně v následných čtyřech desetiletích.

Ještě radikálněji naroste též potřeba dalších produktů zastoupených v tzv. potravinovém řetězci, tzn. potřeba rostlinných olejů, mléčných výrobků, ovoce a zeleniny, skotu a drůbeže atp. I samotná spotřeba masa se zvýší v prognostickém horizontu na dvojnásobek současné úrovně.

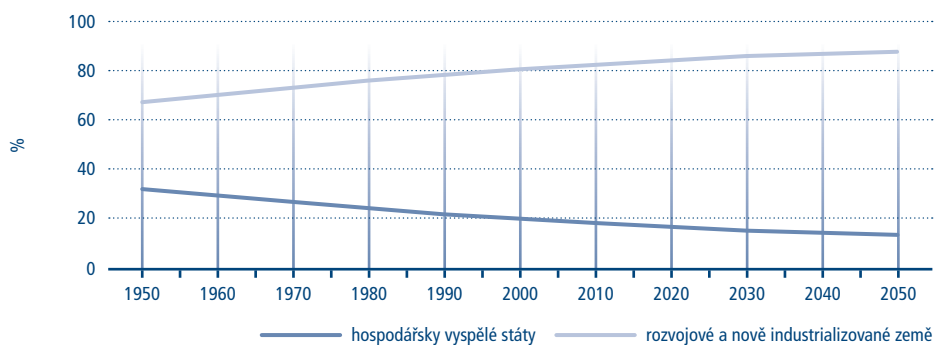
Již na Potravinovém summitu OSN, jenž se konal v roce 2008 v Římě, bylo zdůrazňováno, že odeznění globální potravinové krize je podmíněno tím, že objem celosvětové produkce potravin se zvýší do roku 2030 minimálně o 50 %. V současné době je mezi experty diskutována otázka, je-li třeba usilovat o to, aby se do roku 2050 zvýšil objem disponibilních potravin (a krmiv) na dvojnásobek současné úrovně, anebo lze-li potravinovou bezpečnost zajistit i při slabším navýšení jejich produkce. Ještě na Fóru expertů zabývajících se otázkou, jak uživit svět v roce 2050, uspořádaném pod egidou FAO koncem roku 2009, převažoval názor, že postačí, zvýší-li se výroba těchto produktů do

roku 2050 zhruba o 70 % (oproti objemu jejich tehdejší produkce). Přírodní katastrofy a geopolitické události posledních dvou let však svědčí o tom, že nadále půjde nejen o zajištění potravinové bezpečnosti obyvatelstva hospodářsky méně vyspělých zemí, nýbrž i části obyvatelstva hospodářsky vyspělých států, že bude třeba usilovat o potravinovou bezpečnost celé populace naší planety. A pro její zajištění jen stěží postačí původně navrhované 70% navýšení produkce potravin.

Na uvedeném Fóru expertů se podařilo vcelku výstižně formulovat otázky, jejichž zodpovězení musí předcházet stanovení konkrétních opatření, která bude třeba uplatnit za účelem zajištění potravinové bezpečnosti. K nejdůležitějším z nich náleží:

1. Jaké jsou kapacity, s jejichž využitím se budeme pokoušet v následných čtyřech desetiletích uživit rostoucí populaci naší planety?
2. Jaké nové technologie by mohly napomáhat účinnějšímu využití nedostatkových zdrojů, nebo zvýšit hektarové výnosy či efekty živočišné výroby?
3. Investují se dostatečné prostředky do zemědělského výzkumu tak, aby byly nové vysoce účinné technologie k dispozici včas?
4. Budou nové technologie dostupné též pro nejchudší populaci naší planety, která je potřebuje nejnaléhavěji?

**Graf č. 4 » Geografická struktura světové populace a její predikce (v %)**



Pramen: č. 1



- 5. Jaké investice je třeba uskutečnit na podporu adaptace zemědělství na klimatické změny navozené oteplováním naší planety?
- 6. Je vůbec možné vyrobit dostatek potravin za únosné ceny, anebo budou rostoucí ceny potravin zatlačovat stále větší část světové populace do bída?

## 4. Možné navýšení kapacity základních zdrojů – sladké vody a orné půdy

Ještě donedávna byla důležitost disponibilních **vodních zdrojů** pro rozvoj zemědělství nedoceňována. Teprve nedávno završený výzkum<sup>2</sup> odhalil, že to byl hlavně dostatek vláhy, zejména pak dvojnásobné navýšení počtu zavlažovaných zemědělských provozů, jakož i trojnásobné zvýšení množství vody využívané v zemědělství, co přispělo největší měrou k ohromnému nárůstu objemu zemědělské produkce zaznamenanému v průběhu

než dosud a zohlednit současně i změny ve struktuře jejich stravy podmíněná navýšením množství vody využívaného v zemědělství minimálně o 60 %.<sup>3</sup> A to by bylo uskutečnitelné pouze v případě, kdyby se radikálně navýšilo čerpání spodních vod, což je nepřipustné, neboť by to mohlo vyvolat globální ekologickou katastrofu.

Neuvážlivé zacházení s vodními zdroji vyústilo již v minulosti ve zhoršení vodohospodářské situace v měřítku celých regionů. Avšak i tehdy, podařili se v budoucnu zamezit opakování takovýchto případů nadměrného čerpání vodních zdrojů, bude v některých oblastech narůstat nedostatek vody buď v důsledku geologických změn, anebo klimatických změn provázejících oteplování planety (např. v důsledku tzv. El Niño efektů či urychleného tání ledovců, nebo v důsledku omezování srážek atp.). Prognostici očekávají, že v důsledku těchto změn se zvýší již do roku 2025 počet osob žijících v oblastech s permanentním nedostatkem

*Globální potravinová krize, která vypukla v roce 2008 a dosud trvá, je přesvědčivým důkazem toho, že rozsah, resp. způsob využití zemědělského půdního fondu pro bezproblémové nasycení obyvatelstva v některých regionech naší planety již dnes nepostačuje. Existuje však všeobecná shoda názorů na to, že dramatický nárůst poptávky po potravinách, ke kterému dojde v prognostickém horizontu, nelze saturovat bez podstatného rozšíření zemědělského půdního fondu. Této potřebě nasvědčuje též radikální zvýšení počtu osob připadajících na 1 ha orné půdy rýsující se během následných čtyř desetiletí ve většině rozvojových zemí i v celosvětovém měřítku.*

předchozího půl století. Výsledky tohoto výzkumu svědčí též o tom, že kdyby se zachoval dnes vžitý způsob hospodaření s vodou, byla by možnost uživit v prognostickém horizontu o 2,5 mld. více osob

vláhy zhruba na 1,8 miliardy a že do roku 2050 dosáhne jejich počet přibližně 4 miliardy. To bude samozřejmě podvazovat žádoucí navýšení produkce potravin v těchto oblastech tím spíše, že se rýsuje

<sup>2</sup> Viz Water and Food Security. Land and Water Division, FAO, U. N., Rome, 2010.

<sup>3</sup> Pro ilustraci důsledků změn v jídelníčku obyvatelstva nově industrializovaných zemí postačí připomenout, že produkce jednoho kilogramu pšenice vyžaduje přibližně 1000 litrů vody, zatímco produkce 1 kg hovězího masa vyžaduje 15 000 litrů vody. Přitom poptávka po masité stravě — a tím i náročnost zdejší produkce potravin na vodu — zde bude narůstat i nadále zvýšenými tempy. Zpomalí se teprve poté, až struktura této stravy se přiblíží té, která je v současné době vžitá v hospodářsky vyspělých státech.

Tabulka č. 1 » Rozmístění světových zdrojů sladkých vod a jejich čerpání v roce 2000 (v km<sup>3</sup>)

|                            | Obnovitelné zdroje vod | Roční čerpání |
|----------------------------|------------------------|---------------|
| Severní Amerika            | 5 253                  | 525           |
| Asie                       | 13 297                 | 2 404         |
| Evropa                     | 6 603                  | 418           |
| Latinská Amerika a Karibik | 13 570                 | 265           |
| Afrika                     | 3 964                  | 217           |
| Svět                       | 43 659                 | 3 829         |

Pramen: č. 13

pokles podílu zemědělství na čerpání světových zdrojů sladkých vod.

V současné době se podílí zemědělství zhruba 70 % na jejich světové spotřebě. Avšak s rozvojem řady průmyslových výroby a těžebních metod vysoce náročných na spotřebu vody se bude zřejmě jejich podíl na čerpání těchto zdrojů rychle zvyšovat. Zvýší se i podíl městského obyvatelstva na čerpání sladkých vod,<sup>4</sup> zejména pro dramatický nárůst jeho počtu rysující se v prognostickém horizontu ve většině rozvojových zemí. Ani v dlouhodobém horizontu není šance, že by se světové zdroje vod přerozdělovaly ve prospěch zemědělců. Tendence je spíše opačná. V některých lokalitách lze sice navýšit množství disponibilní sladké vody zvýšeným čerpáním rozsáhlých podzemních akviferů. Mnohde však tato možnost již neexistuje, jelikož akvifery zde byly po léta nadměrně odčerpávány, takže již dnes zde dochází k závažnému nevratnému poklesu hladiny spodních vod a leckde hrozí dokonce rozšíření pouští.<sup>5</sup>

Nejen v takto postižených, nýbrž i v ostatních oblastech naší planety bude tudíž množství sladkých vod, jímž budou zdejší zemědělci v prognos-

tickém horizontu disponovat, závislé především na tom, jak účinně zde bude pečováno o fungování ekosystémů, v jejichž rámci jsou tyto vody vytvářeny a uchovávány. Přímo klíčovou důležitost má přitom zachování deštných pralesů i půd způsobilých uchovávat vodu. Bude záležet též na tom, bude-li řádně pečováno o řeky a řečiště, o mokřiny a bažiny, o jezera a přehrady. Podaří-li se v prognostickém horizontu nasýtit zvýšený počet obyvatel naší planety, bude v nemalé míře závislé též na tom, podaří-li se omezit ztráty a znečišťování sladkých vod, jakož i na tom, podaří-li se zemědělcům zvýšit produktivitu jejich využití.

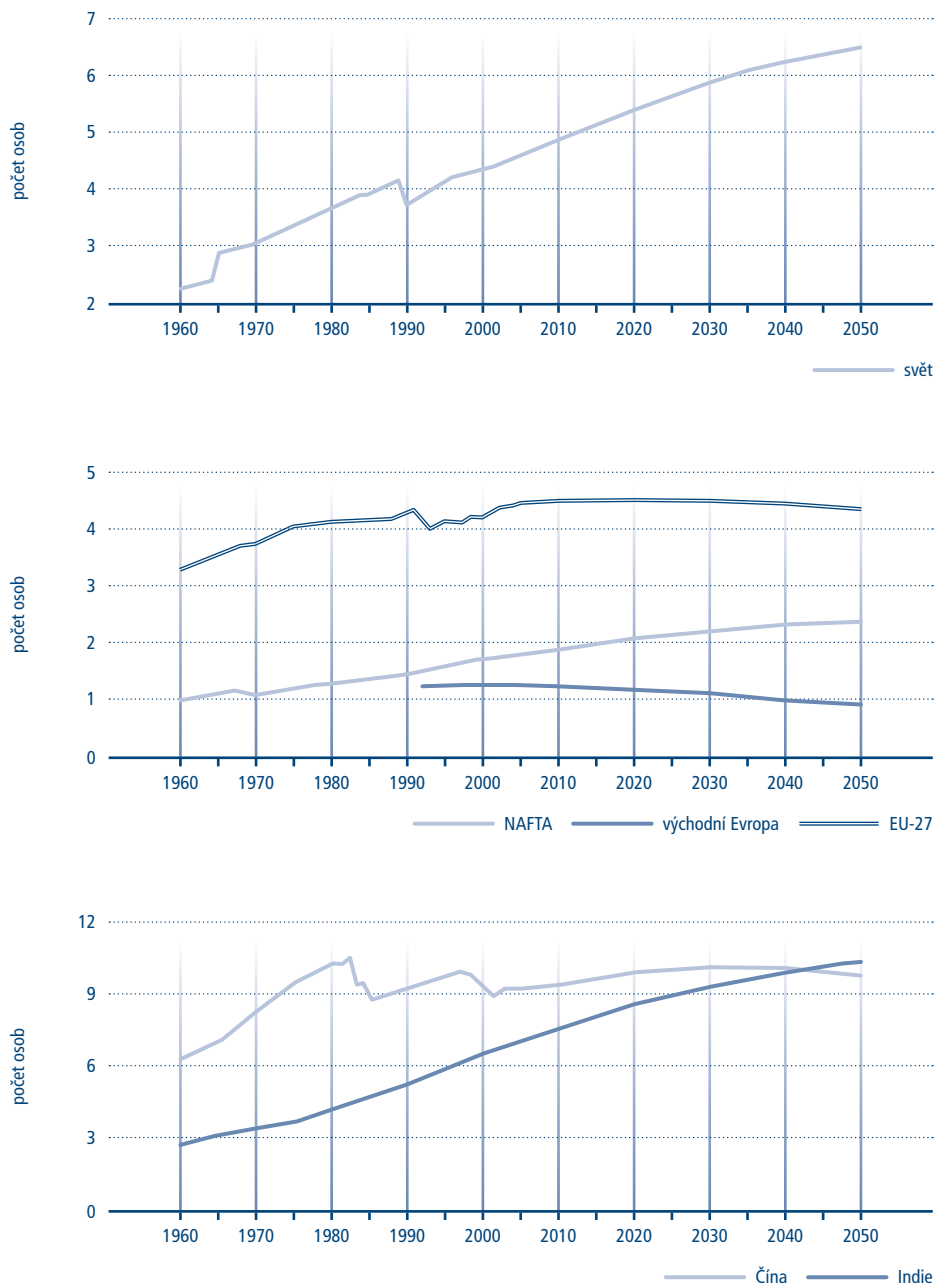
Zvýšená pozornost je věnována rozsahu **půdy využívané či využitelné pro produkci potravin**, jakož i možnostem jeho navýšení. Vychází se přitom z prohlášení pracovníků Světové banky, kteří uvádějí, že dosud se daří uživit světovou populaci s využitím asi 1,6 mld. hektarů orné půdy. Abstrahuje se přitom od skutečnosti, že globální potravinová krize, která vypukla v roce 2008 a dosud trvá, je přesvědčivým důkazem toho, že rozsah, resp. způsob využití zemědělského půdního fondu pro bezproblémové nasycení obyvatelstva v některých



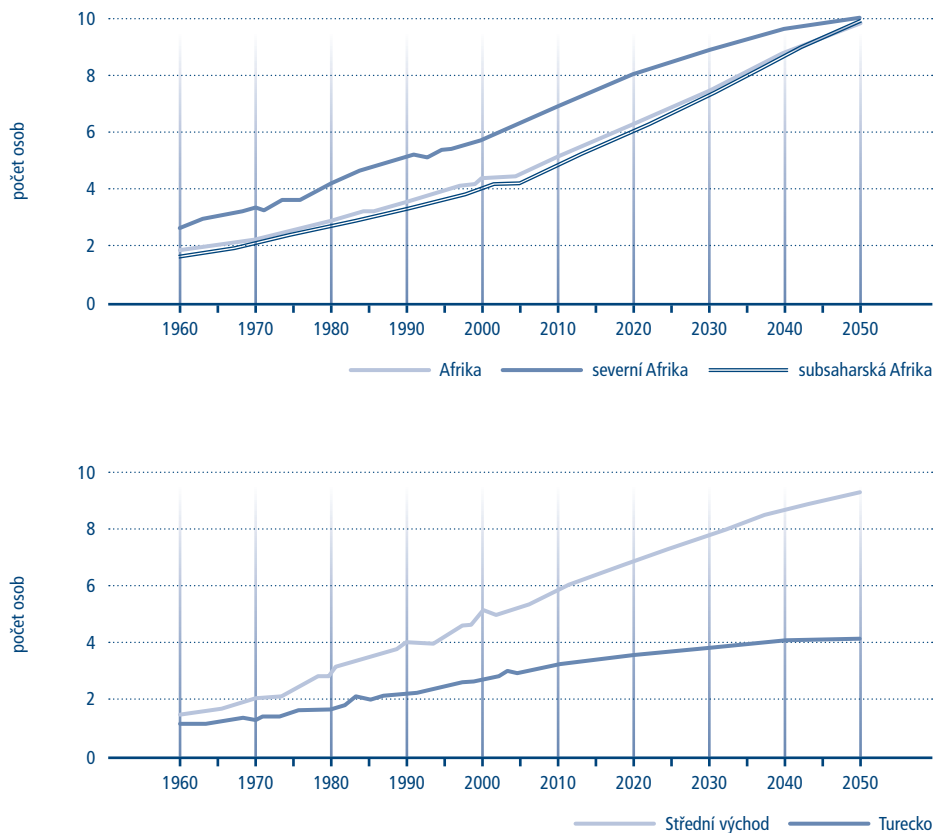
<sup>4</sup> Spotřeba vody v domácnostech hospodářsky nejvyspělejších států světa se pohybuje v současné době mezi 200 a 600 litry denně, zatímco v nejhudších rozvojových zemích je řádově nižší. Za minimální spotřebu vody ve zdejších domácnostech je považováno 20 litrů denně, avšak tento limit nebývá mnohde dosahován. Mezinárodní projekty si kladou za cíl tuto situaci zlepšit. To však předpokládá umírnění současného plýtvání vodou. Růst spotřeby vody v domácnostech nově industrializovaných zemí je však nezadržitelný.

<sup>5</sup> Na 9 zemí připadá 60 % zdrojů sladké vody a mezi těmi pouze Brazílie, Kanada, Kolumbie, Kongo, Indonésie a Rusko mají nemalé přebytky. USA jsou na tom dobře, ale Čína a Indie, na které připadá třetina světové populace, mají dohromady pouze 10 % disponibilních celosvětových zdrojů sladké vody.

→ Graf č. 5 » Počet osob připadajících na 1 ha orné půdy



Graf č. 5 (dokončení)



Pramen: č. 1

regionech naší planety již dnes nepostačuje. Existuje však všeobecná shoda názorů na to, že dramatický nárůst poptávky po potravinách, ke kterému dojde v prognostickém horizontu, nelze saturovat bez podstatného rozšíření zemědělského půdního fondu. Těto potřebě nasvědčuje též radikální zvýšení počtu osob připadajících na 1 ha orné půdy rýsující se během následných čtyř desetiletí ve většině rozvojových zemí i v celosvětovém měřítku.

Ve většině hospodářsky vyspělých států je možnost rozšíření zemědělského půdního fondu již

z valné části vyčerpána. Podíl orné půdy na celkové rozloze jejich teritoria se pohybuje v současné době okolo 27 %, což je zde považováno za maximální limit, přičemž pod vlivem rozšiřování dálničních sítí a jiných infrastrukturních investic, jakož i v důsledku růstu průmyslové a rezidenční zástavby má zde půdní fond využívaný pro zemědělskou výrobu spíše tendenci se omezovat. Pouze ve státech, jejichž zemědělská politika stimuluje uplatňování tzv. úhorového režimu,<sup>6</sup> jakož i ve vnitrozemí Austrálie a Kanady existují ještě rezervy →

<sup>6</sup> Tedy ve státech, kde vyplácení zemědělských subvencí je podmíněno mimo jiné tím, že zemědělci nechají část svých pozemků ležet ladem.

- pro rozšíření běžně využívaného zemědělského půdního fondu.<sup>7</sup>

V asijských nově industrializovaných zemích (zejména v Indii a Číně) dosahuje podíl orné půdy na jejich celkovém teritoriu přibližně 23 %. Tento podíl ještě donedávna narůstal, v prognostickém

v tomto směru však očekávají v latinskoamerických a východoevropských státech, jakož i v některých asijských rozvojových zemích. Zdůrazňují však, že rozsah zemědělsky využitelného půdního fondu je omezený, takže jeho rozšířením – přeměnou dalších jeho částí na ornou půdu – lze přispět

*Prostředky vyplácené chudým rozvojovým zemím zahraničními donátory na podporu výstavby účinných zavlažovacích systémů byly od počátku století silně omezovány. Tato podpora dosáhla v letech 2002–2005 stěží poloviny částek, které byly na tento účel věnovány v letech 1978–1981, přičemž ani v následných letech nedošlo k navýšení těchto podpor. Pouze vlády asijských a latinskoamerických nově industrializovaných zemí vynakládaly a dosud vynakládají značné částky na lepší zpřístupnění vodních zdrojů jejich zemědělcům. Ve většině ostatních rozvojových zemí však náležely investice do vodohospodářství zpravidla k nejméně preferovaným rozpočtovým položkám.*

horizontu však patrně bude – pod tlakem urbanizace a industrializace – mírně klesat. Značné rezervy pro rozšíření zemědělsky využitelného půdního fondu však dosud existují ve východoevropských a v některých latinskoamerických státech<sup>8</sup> (na jejichž souhrnném území se podílí orná půda dosud jen 7–12 %). Na území nejchudších rozvojových zemí se podílí orná půda stěží 6 % (a leckde podstatně menší měrou), což bývá zpravidla dáno i tím, že zdejší půdní či klimatické podmínky nejsou vhodné pro zemědělskou výrobu. Přesto prognostici vycházejí z premisy, že i v těchto zemích existuje možnost rozšířit půdní fond využívaný pro produkci potravin. Nejsilnější posun

k žádoucímu navýšení produkce potravin jen zhruba jednou třetinou, že minimálně ze dvou třetin bude třeba produkci potravin zabezpečit cestou jeho efektivnějšího využití.

## 5. Nové technologie využívání disponibilních zdrojů

Již v 80. letech minulého století byly vyvinuty četné nové technologie umožňující **zemědělcům vystačit s menším množstvím vody** nebo zvýšit efektivnost jejího využití. Některé z nich přispěly k posílení účinnosti zavlažovacích systémů, jiné vyústily ve vyvinutí druhů potravin méně nároč-

<sup>7</sup> O rentabilitě zakládání nových zemědělských provozů v těchto regionech však existují silné pochybnosti nezávisle na silném růstu poptávky po potravinách i navýšení jejich cen očekávaném v prognostickém horizontu.

<sup>8</sup> Tak např. v Brazílii došlo a i nadále dochází ke zúrodnění tisíců hektarů savan v oblasti cerrado, které nebylo možné dříve využít pro zemědělskou produkci pro jejich nadměrnou kyselost. Napomáhá tomu především skutečnost, že se zde opakovaně rozsypávají značná kvanta vápna. Touto cestou a díky tomu, že se v této nově zúrodněné oblasti začínaly pěstovat vysoce výnosné geneticky modifikované zemědělské plodiny, stala se oblast cerrado jednou ze zemědělsky nejproduktivnějších oblastí Brazílie, na kterou dnes připadá 70 % zdejší zemědělské produkce. Hodnota této produkce se zvýšila od poloviny 90. let do současnosti čtyřnásobně. Za tato léta se zařadila Brazílie mezi nejvýznamnější světové exportéry sóji, cukrové třtiny, drůbeže a skotu. Rozsah zemědělsky využitelné půdy Brazílie je odhadován na zhruba 300 milionů hektarů, z nichž je dosud využíváno pro zemědělskou výrobu pouze 50 milionů hektarů. Bude-li se zemědělská politika Brazílie ubírat dosavadním směrem, bude tato země moci významnou měrou přispět k posílení potravinové bezpečnosti světové populace (viz pramen č. 7).

ných na spotřebu vody. Desítky dalších technologií umožnily lépe zvládat specifické vodohospodářské podmínky v oblastech chudých na vláhu či vykazujících zvláště silné výkyvy těchto podmínek. Účinnost těchto nových technologií byla již prokázána v praxi, avšak jejich aplikace dosud vázne. V některých hospodářsky vyspělých státech především proto, že zde uplatňovaný systém subvencování zemědělské výroby použití méně efektivních způsobů hospodaření s vodou připouští (resp. uplatnění efektivnějších systémů nestimuluje). V rozvojových zemích především pro nedostatek investičních prostředků, jejichž vynaložení podmiňuje vybudování leckde velice nákladných zavlažovacích systémů či přechod na vodohospodářsky úspornější pěstitelské metody.

Poukazuje se na to, že prostředky vyplácené chudým rozvojovým zemím zahraničními donátory na podporu výstavby účinných zavlažovacích systémů byly od počátku století silně omežovány. Tato podpora dosáhla v letech 2002–2005 stěží poloviny částek, které byly na tento účel věnovány v letech 1978–1981, přičemž ani v následných letech nedošlo k navýšení těchto podpor. Pouze vlády asijských a latinskoamerických nově industrializovaných zemí vynakládaly a dosud vynakládají značné částky na lepší zpřístupnění vodních zdrojů jejich zemědělcům. Ve většině ostatních rozvojových zemí však náležely investice do vodohospodářství zpravidla k nejméně preferovaným rozpočtovým položkám. Radikální navýšení částek věnovaných zahraničními donátory na podporu uplatňování efektivnějších vodohospodářských režimů v nejhudších rozvojových zemích, jakož i zařazení tohoto záměru mezi priority hospodářské politiky jejich vlád je tudíž považováno za jeden ze stěžejních předpokladů pro zlepšení živobytí jejich obyvatelstva.

Nové technologie vyvinuté během tzv. zelené revoluce poskytovaly, a i nadále poskytují, reálnou možnost docílit výrazného **zvýšení hektarových**

**výnosů i efektivnosti rostlinné výroby.** Počínaje 60. lety minulého století tomu napomáhalo hlavně uplatňování účinnějších pesticidů a fungicidů, jakož i modernizace samotných pěstitelských metod.<sup>9</sup> Od 90. let k tomu přispělo též uplatňování genového inženýrství, které umožnilo vyvinout zemědělské produkty odolnější vůči škůdcům, plísňím či zaplevelení, které lze pěstovat též v méně příznivých půdních a klimatických podmínkách.

Většina těchto nových technologií byla neprodleně uplatňována v hospodářsky vyspělých státech (pouze s výjimkou pěstování genově modifikovaných druhů zemědělských produktů, které není dosud přípustné v členských státech EU). Byly uplatňovány též v četných dobře prosperujících mladých ekonomikách, zejména pak ve velkých asijských a latinskoamerických nově industrializovaných zemích, kde se staly klíčem k dramatickému navýšení produktivity jejich rostlinné výroby. Nenašly však uplatnění ani v subsaharské Africe, ani v ostatních velice chudých rozvojových zemích. To proto, že rolníci jsou zde tak chudí, že si nemohou dovolit nakupovat dražší osiva či agrochemikálie, jejichž použití podmiňuje uplatnění nových technologií. (Příspěvky k úhradě těchto zvýšených pěstitelských nákladů, které vlády některých rozvojových zemí začaly nedávno vyplácet, přispěly k překlenutí těchto problémů zatím jen v ojedinělých případech.)

Neméně důležitou zábranou hojnějšího uplatňování těchto technologií v chudších rozvojových zemích je však skutečnost, že většina z nich musí být šitá na míru, že musí být přizpůsobena místním podmínkám a kontinuálně vylepšována, neboť v opačném případě se stává i zprvu velice účinná technologie po určité době neúčinnou. A to vyžaduje, aby o adaptaci těchto technologií na místní podmínky, jakož i o jejich další vývoj trvale pečovaly velice silné týmy expertů. A ty se podařilo prozatím založit pouze v největších nově indu-



<sup>9</sup> Např. tzv. bezorné pěstování obilovin, jež ponechává nepoužitelnou část běžné sklizně na poli a využívá ji jako hnojivo obohacující rozsah následné sklizně.

→ strializovaných zemích.<sup>10</sup> Ostatním rozvojovým zemím se jeví zřízení a financování provozu takovýchto výzkumných kapacit prozatím jako příliš nákladné. Na to bude třeba pamatovat při zvažování opatření, jejichž uplatnění by mělo přispět k zajištění potravinové bezpečnosti v následných čtyřech desetiletích.

Rostoucí počet odborníků poukazuje na to, že hojnější využití genového inženýrství v zemědělství by mohlo přitom sehrát mimořádně důležitou roli. Odpůrci této rozvojové koncepce sice varují, že by to mohlo být spojeno s dosud nedefinovanými zdravotnickými či ekologickými riziky. Její protagonisté však poukazují na to, že během více než desetiletého používání geneticky modifikovaných zemědělských produktů se žádné škodlivé důsledky jejich produkce či použití nevyskytly. Pozitivní vliv, který by zvýšení podílu geneticky modifikovaných zemědělských produktů mohlo mít na potřebné zvýšení výnosnosti zemědělského půdního fondu, svědčí o potřebě výrazně rozšířit výzkumné kapacity prověřující bezpečnost jejich použití, způsobilé vyvinout množství nových variant těchto produktů. Rozsah prostředků dosud plynoucích do zemědělského výzkumu rozvojových zemí i mnohých mladých ekonomik se jeví být naprosto nedostatečným vzhledem k roli, kterou by měl v následných čtyřech desetiletích sehrát při posílení jejich potravinové bezpečnosti.

V rámci programů pomoci zemědělství rozvojových zemí bude jejich zemědělcům zpřístupněno též know-how nových agrotechnologií. Představitelé mezinárodních organizací a dárcovských zemí

však zdůrazňují, že je na vládách těchto zemí, aby vytvořily předpoklady pro hojně a účinně uplatnění tohoto know-how, počínaje vytvořením podmínek nákupu sofistikovaných agrochemikálií, které by byly únosné i pro zdejší malozemědělce, až po technickou pomoc při zavádění nových pěstitelských metod.

## 6. Investice plynoucí do zemědělství rozvojových zemí

Na výše uvedeném Fóru expertů bylo vyhlášeno, že potřebný nárůst produkce potravin v rozvojových zemích je podmíněn tím, že do jejich zemědělství bude nadále investováno minimálně 83 mld. USD ročně<sup>11</sup> (nejen na zemědělský výzkum, nýbrž i na praktické uplatnění jeho výsledků, jakož i na budování zemědělské infrastruktury). Nově zpracované expertizy, zejména ty, které zohledňují též náklady rozšíření zavodňovacích systémů,<sup>12</sup> však svědčí o tom, že investiční náročnost žádoucího navýšení produkce potravin v rozvojových zemích je podstatně vyšší. Přitom pouze nově industrializované země a některé dobře prosperující mladé ekonomiky jsou s to financovat tyto investice ze svých veřejných prostředků. Žádoucí zvýšení investic do zemědělství ostatních rozvojových zemí je tudíž závislé z valné části na ochotě hospodářsky vyspělých států podílet se na jejich financování. První krok v tomto směru byl podniknut již na dárcovském summitu států G8, jenž se konal v roce 2008, kde bylo rozhodnuto navýšit pro tento účel oficiální rozvojovou pomoc po-

<sup>10</sup> Viz např. brazilská výzkumná organizace EMBRAPA, která má značnou zásluhu na přeměně tisíců hektarů neúrodné půdy v brazilském vnitrozemí na jednu z nejúrodnějších oblastí světa, nebo renomované čínské a indické zemědělské výzkumné ústavy, které významnou měrou přispěly k dramatickému navýšení hektarových výnosů ve zdejší rostlinné výrobě zaznamenanému v průběhu předchozího desetiletí.

<sup>11</sup> Již na Potravinovém summitu OSN konajícím se v roce 2008 v Římě bylo 15–20 mld. USD označováno za minimální částku, kterou je třeba každoročně investovat do zemědělství rozvojových zemí, má-li se ukončit potravinová krize. Nová inventarizace nejnaléhavějších investic a nové propočty jejich potenciálních nákladů však vyústily během následných dvou let ve čtyřnásobné navýšení částky, jejíž každoroční investování do zemědělství rozvojových zemí je považováno za jednu z nejdůležitějších podmínek zajištění globální potravinové bezpečnosti.

<sup>12</sup> Nejnovější vodohospodářská studie předložená Organizací OSN pro výživu a zemědělství zdůrazňuje, že nemá-li se nedostatek vody zařadit mezi stěžejní zábrany zajištění potravinové bezpečnosti světa, je nezbytné do zavodňovacích systémů v následných 40 letech investovat zhruba 1 mld. USD (viz *The Economist*, 28. 2. 2011).

A world map illustrating the geographical distribution of investment and target countries. The map uses two shades of blue to categorize countries:

- investorské země** (Investor countries): Darker blue.
- cílové země** (Target countries): Lighter blue.

The map shows a high concentration of investor countries in North America (USA, Canada) and Europe. Target countries are widely distributed across Africa, Asia, and South America. Notable investor countries include the USA, Canada, Germany, France, and the UK. Target countries include Brazil, India, China, and various nations in Africa and Southeast Asia.

skytovanou nejchudším rozvojovým zemím.<sup>13</sup> Na druhém summitu OSN zabývajícím se důsledky oteplování naší planety, jenž se konal v roce 2010 v Cancúnu, se zavázaly členské státy OECD, že v období do roku 2020 budou poskytovat rozvojovým zemím částku 100 mld. USD ročně jakožto příspěvek k pokrytí škod jim vznikajících v důsledku klimatických změn navozených oteplováním planety. Byla zde uzavřena i řada bilaterálních dohod týkajících se pomoci hospodářsky úspěšných států při realizaci významných zemědělských infrastrukturních investic předvídaných v některých rozvojových zemích. Ani souhrn předvídaných plateb se však nepřibližuje souhrnné hodnotě investic, která – podle názoru odborníků – podmiňuje žádoucí navýšení kapacity zemědělství rozvojových zemí.

Po řadu let budou tudíž jedním z nejvýznamnějších zdrojů potřebných investičních prostředků plynoucích do rozvojových zemí mezinárodní finanční organizace a jejich regionální odnože. Ty tento svůj závazek též uznávají. Zůstává však nezodpovězená otázka, postačí-li rozsah jimi obhospodařovaných úvěrových prostředků – které musí sloužit též jiným účelům – k tomu, aby v potřebné míře podpořily investiční aktivitu v zemědělství rozvojových zemí. Za daleko slibnější zdroj těchto prostředků považují prognostici zvýšení přílivu přímých zahraničních investic. Vycházejí přitom z premisy, že v případě, budou-li v potravinově neobdoběstných státech narůstat obavy z toho, že nebudou s to zabezpečit potřebný přísun potravin tržní cestou (dovozem, resp. regulérními nákupy na příslušných komoditních trzích),<sup>14</sup> posílí se zá-

<sup>13</sup> *Oficiální rozvojová pomoc směřovaná do zemědělství rozvojových zemí se však dlouhodobě omezovala a v poslední době — navazně na svízelnou situaci, v níž se ocitly veřejné finance četných dárcovských zemí — se mnozí též připady, kdy tyto země své závazky poskytování pomoci nenaplníjí v plném rozsahu či je naplníjí se značným zpožděním.*

<sup>14</sup> Principy Světové obchodní organizace připouštějí omezení exportu potravin v případě, hrozí-li v exportující zemi jejich nedostatek (viz Dohoda o zemědělství WTO, článek č. 12). Na počátku globální potravinové krize zavedlo takovéto omezení 40 zemí. V roce 2010 po přírodních katastrofách, které postihly západ Ruské federace, zákaz exportu pšenice zavedla i tato země. Potravinové nesoběstačné země se právem obávají, že v případě hojnějšího výskytu takovýchto případů by mohly mít problém naкупit potřebné množství potravin na zahraničních trzích nebo by za ně musely platit nepříjemně vysoké ceny.

- jem jejich hospodářských organizací – a leckde i zájem jejich státních orgánů – na investování v zemědělství těch rozvojových zemí, kde existují reálné předpoklady pro další navýšení jeho kapacity.

Skutečnost, že Čína bude muset uživit 22 % světové populace za situace, kdy disponuje pouze 9 % celosvětové rozlohy orné půdy a necelými 5 % světových zdrojů sladkých vod, utvrzuje prognostiky v očekávání, že čínské hospodářské organizace budou figurovat mezi významnými investory operujícími v zemědělství takovýchto zemí. Již nyní jsou mezi těmito investory silně zastoupeny korporace ropných států, kde je spotřeba potravin dosud saturována převážně dovozem. Mezi zahraničními investory operujícími v zemědělství takovýchto zemí však narůstá v poslední době též výskyt amerických a západoevropských firem, jakož i firem zakotvených v dalších hospodářsky vyspělých státech vykazujících rozsáhlé výrobní přebytky potravin (a krmiv).

Investice realizované v rozvojových zemích poslední z uvedených skupin investorů bývají motivovány obvyklými komerčními hledisky. K těm náleží hlavně jejich úsilí využít své vazby na světový agrobusiness, jakož i očekávání zvýšených zisků, k nimž by jim mohl dopomoci další nárůst světových cen potravin. I tato motivace je legitimní. Jde jen o to, aby aktivita těchto investorů nepodpovála zajištění globální potravinové bezpečnosti. Část odborníků zastává názor, že to nehrozí, neboť nejen nárůst disponibilních investičních prostředků, ke kterému přítomnost těchto zahraničních in-

vestorů dopomáhá, nýbrž i jejich technologické a organizační know-how umožní ve většině rozvojových zemí navýšit výrobu potravin podstatně výrazněji a rychleji, než by to dokázali jejich vlastní zemědělci. Výsledky analýz zpracovaných výzkumnými pracovišti mezinárodních organizací i renomovanými výzkumnými ústav<sup>15</sup> však svědčí o tom, že to neplatí o aktivitách tzv. land-grabbers, tj. zahraničních firem, které se ze spekulacních důvodů – v očekávání výskytu nesnází při zajišťování globální potravinové bezpečnosti a ve snaze z nich těžit – zmocňují v nejhudších rozvojových zemích již řadu let ohromných rozloh zemědělsky využitelné půdy (dosahujících nejrůzněji 10 000 ha i více). Tyto analýzy svědčí o tom, že výskyt tohoto typu zahraničních investorů bude v prognostickém horizontu dále narůstat<sup>16</sup> a že jimi uplatňované praktiky budou rozvoj zemědělství hostitelských zemí i nadále blokovat.

Za závažné je považováno především to, že tito spekulanti využívají svou ohromnou negociační váhu a leckdy též úplatnost místních elit ke získání nejkvalitnější půdy, jakož i k zabezpečení naprosto nepřiměřených podmínek realizace svých projektů (např. k prosazení řádově nižších cen za koupi či pronájem příslušných pozemků, než odpovídá současné, tím méně pak budoucí podstatně napjatější tržní situaci,<sup>17</sup> ke získání rozsáhlých preferencí týkajících se čerpání vodních zdrojů mnohdy znevýhodňujících místní zemědělce atp.). Je poukazováno též na špatnou smluvní disciplínu tohoto typu investorů, na neplnění jimi převzatých závazků,<sup>18</sup> jakož i na jejich nedodržování principů

<sup>15</sup> Viz prameny č. 14–16.

<sup>16</sup> Analýzy Světové banky poukazují na to, že za léta 2001–2011 zakoupil či pronajal tento typ zahraničních investorů v nejhudších rozvojových zemích světa asi 80 mil. hektarů zemědělsky využitelné půdy (což odpovídá rozloze souhrnu orné půdy Francie, Německa, Itálie a Velké Británie). Zhruba polovina těchto transakcí připadala na africké země, pětina na asijské země a 10 % na latinskoamerické státy. Světová banka uvádí, že v roce 2010 projeví tito investoři zájem o zakoupení či pronájem dalších 57 mil. hektarů zemědělské půdy.

<sup>17</sup> Nejen kupní cena půdy, nýbrž i pachtovné bývá stanoveno na absurdně nízké úrovni, např. 2 USD ročně za pronájem 1 ha orné půdy v Etiopii nebo 5 USD ročně za pronájem 1 ha půdy v Libérii (viz The Economist, May 2011).

<sup>18</sup> Jako příklad bývá uváděn případ, kdy věhlasná švýcarská firma uzavřela v roce 2007 kontrakt o 50letém pronájmu 40 000 ha zemědělské půdy v Sierra Leone. Kromě úhrady nepatrného pachtovného se zavázala zabezpečit pro místní obyvatele 2000 nových pracovních příležitostí a zaručila se, že nenaruší mokřiny umožňující zde pěstovat rýži. Během následných 3 let zde bylo vytvořeno pouze 50 nových pracovních příležitostí, přičemž zdejší podmínky pro pěstování rýže byly nenapravitelně poškozeny. S obdobou takovýchto případů je možné se setkat ve většině extrémně chudých rozvojových zemí.

*V případě, budou-li v potravinově nesoběstačných státech narůstat obavy z toho, že nebudou s to zabezpečit potřebný přísun potravin tržní cestou (dovozem, resp. regulárními nákupy na příslušných komoditních trzích), posílí se zájem jejich hospodářských organizací — a leckde i zájem jejich státních orgánů — na investování v zemědělství těch rozvojových zemí, kde existují reálné předpoklady pro další navýšení jeho kapacity.*

*Skutečnost, že Čína bude muset uživit 22 % světové populace za situace, kdy disponuje pouze 9 % celosvětové rozlohy orné půdy a necelými 5 % světových zdrojů sladkých vod, utvrzuje prognostiky v očekávání, že čínské hospodářské organizace budou figurovat mezi významnými investory operujícími v zemědělství takovýchto zemí. Již nyní jsou mezi těmito investory silně zastoupeny korporace ropných států, kde je spotřeba potravin dosud saturována převážně dovozem. Mezi zahraničními investory operujícími v zemědělství takovýchto zemí však narůstá v poslední době též výskyt amerických a západoevropských firem.*

udržitelného (ekologicky šetrného) hospodaření s půdou i s jinými přírodními zdroji v hostitelské zemi.

V široké vzájemné spolupráci se dnes pokoušejí mezinárodní organizace o vypracování kodexu odpovědného chování zahraničních investorů operujících v zemědělství rozvojových zemí,<sup>19</sup> jenž má za cíl zajistit:

- aby vlastnická práva zdejších zemědělců k půdě a k přírodním zdrojům podmiňujícím její obhospodařování byla uznávána a respektována;
- aby tyto investice neohrožovaly, nýbrž naopak posilovaly potravinovou bezpečnost obyvatelstva dané země;
- aby předvídané využití půdy i jiných přírodních zdrojů a realizace souvisejících investic byla transparentní a umožnila vymezit odpovědnost zúčastněných stran za splnění předvídaných opatření;
- aby schůdnost těchto projektů byla konzultována se všemi místními hospodářskými subjekty přímo či nepřímo ovlivněnými jejich realizací a aby jejich realizace byla podmíněna souhlasem těchto hospodářských subjektů a vymahatelností s nimi dohodnutých postupů;
- aby investoři dbali na to, aby tyto projekty respektovaly mezinárodní dohody i místní legislativu, aby využívaly nejlepší praktiky a byly ekonomicky výhodné, aby jejich koncepce byla cílená nejen na zvýšení výnosů zúčastněných akcionářů, nýbrž i na posílení přínosů daného projektu pro hostitelskou oblast;
- aby tyto investice měly žádoucí sociální redistribuční účinky a nezvyšovaly citlivost místního obyvatelstva vůči jimi vyvolaným změnám;
- aby ekologické důsledky realizace daného projektu byly kvantifikovány, aby udržitelné využití přírodních zdrojů bylo zabezpečeno a rizika spojená s jejich využitím byla omezena.



<sup>19</sup> Viz *Principles for Responsible Agricultural Investment that Respects Rights, Livelihoods and Resources*, zpracované v roce 2010 za účasti FAO, IFAD, UNCTAD a Světové banky.

→ Problém spočívá v tom, že plnění podmínek tohoto kodexu nebude obligatorní, že platná legislativa i mezinárodní uzance připouštějí, aby investoři uplatňovali i nadále dosud vžitě, méně vstřícné postupy. Mezinárodní organizace se proto obrátily na představitele rozvojových zemí s doporučením, aby při negociaci se zahraničními investory kladli též sami zvýšený důraz na respektování uvedených principů. Nabádaly též orgány státní správy těchto zemí vystupující zpravidla ve funkci prodejců či pronajímatelů zemědělské půdy,<sup>20</sup> aby přísně dbaly na to, aby kontrakty uzavírané se zahraničními investory ochraňovaly nejen vlastnická, nýbrž i zvyková práva místních zemědělců (např. právo na využití obecních pastvin, na přístup k vodním zdrojům a na jejich čerpání atp.). Upozornily na to, že v opačném případě by mohly tyto investice vyvolat zhoršení existenčních podmínek místních malozemědělců, popř. i ztrátu zdrojů obživy jejich rodin. Mohly by vyústit též v omezení nabídky potravin na domácím trhu dané země a současně s tím i v oslabení potravinové bezpečnosti jejich obyvatel.

## 7. Závraty posílení globální potravinové bezpečnosti rysující se v prognostickém horizontu

Výsledky inventarizace růstového potenciálu světového zemědělství vzbuzují dojem, že existují reálné předpoklady pro takové navýšení produkce potravin, které by umožnilo saturovat též zvýšenou poptávku po nich danou nárůstem populace naší planety rysujícím se v období do poloviny tohoto století.<sup>21</sup> Zároveň však sílí tendence a vlivy, které by mohly v tomto časovém horizontu posílení globální potravinové bezpečnosti podvazovat. V odborných kruzích tudíž sílí hlasy, které poukazují na potřebu výskyt takovýchto tendencí a vlivů tlumit. V této stati nestačíme postihnout tento jev

jakožto celek. Pro ilustraci jeho závažnosti zde uvádíme alespoň několik příkladů.

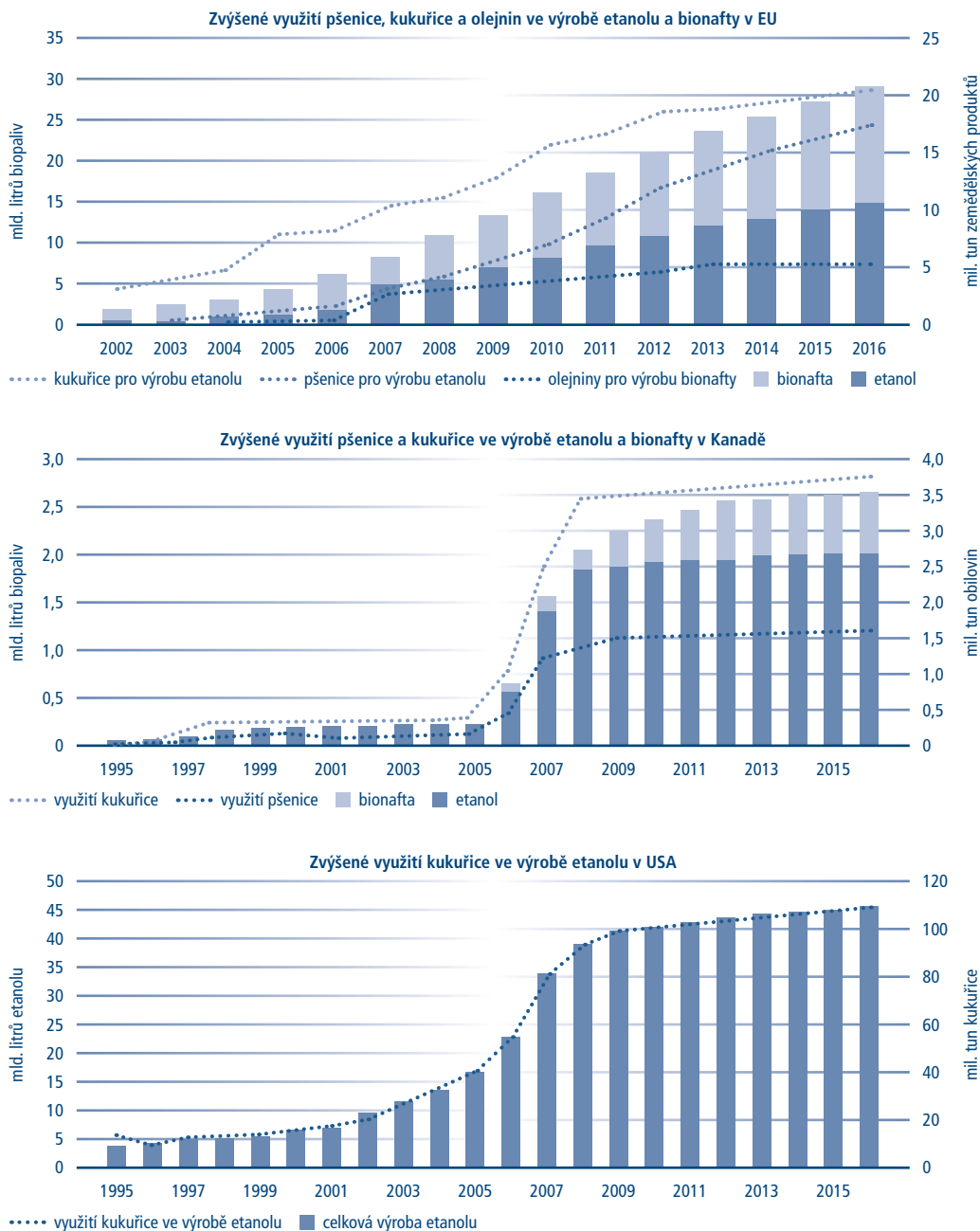
Urbanizace a industrializace byla odedávna považována za nevyhnutelný projev úspěšného vzrávání naší civilizace. Ve většině zemí byla tudíž nemalá část infrastrukturních investic i bytové a průmyslové zástavby realizována na úrodné půdě. Docházelo k tomu i tehdy, bylo-li možné tyto investice realizovat – pouze s nepatrně zvýšenými náklady – na trvale neúrodné půdě. Pod tunami betonu tak docházelo a dosud dochází k nenávratné ztrátě milionů hektarů orné půdy i kvalitního zemědělsky využitelného půdního fondu. Že by tato skutečnost mohla v dlouhodobém horizontu působit jakožto jedna ze závažných zábran zajištění globální potravinové bezpečnosti, však vstupuje do povědomí ekonomické veřejnosti jen poznenáhle.

Orgány státní správy většiny hospodářsky vyspělých států i některých mladých ekonomik se sice pokoušejí v poslední době omezit takovéto zábory orné půdy. Většinou jde však pouze o formální, málo účinná opatření (o ukládání pokut za vyčlenění daných pozemků ze zemědělského půdního fondu), což je dáno nejen nedoceňováním závažnosti důsledků omezení rozsahu zemědělského půdního fondu, nýbrž i ekonomickými zájmy jeho vlastníků. Jak prognostici zabývající se možným posílením globální potravinové bezpečnosti, tak mnozí ekologové tudíž doporučují radikální zpřísnění režimů sloužících k ochraně zemědělsky využitelného půdního fondu. Jsou si ovšem vědomi toho, že v hospodářské praxi bude záležet hlavně na efektivnosti alternativních investičních variant, jakož i na způsobilosti zúčastněných aktérů prosadit uplatnění svých zájmů. Dokud se ochrana zemědělského půdního fondu nestane jednou z priorit hospodářské politiky jednotlivých zemí, bude jen stěží možné předejít jeho dalšímu úbytku.

<sup>20</sup> Viz pramen č. 2.

<sup>21</sup> Ze 13 miliard hektarů suchozemského povrchu naší planety pouze 3 miliardy hektarů lze považovat za zemědělsky využitelný půdní fond. Prozatím však pouze polovina této rozlohy je využívána pro tento účel.

**Graf č. 7 » Nárůst výroby biopaliv předvídaný ve vybraných hospodářsky vyspělých státech**



Pramen: č. 3



→ Jako zábrana posílení potravinové bezpečnosti světa však může působit též zemědělské využití půdního fondu, pakliže neslouží produkci potravin či krmiv. Část tohoto fondu byla sice již v minulosti využívána k výrobě průmyslových surovin (kaučuku, vlny, bavlny a stavebního dřeva). Dokud existovaly ve světovém zemědělství rozsáhlé nevyužité kapacity, nepodvazovalo to však možnost pokrýt světovou poptávku po potravinách a krmivech. Teprve využití nemalé části světové produkce obilovin a olejnin jakožto suroviny pro výrobu biopaliv vyvolalo dramatický nárůst světových cen nejen těchto, nýbrž i dalších zemědělských produktů, jenž se stal jedním z hlavních podnětů pro vznik dosud přetrvávající globální potravinové krize.<sup>22</sup>

Takovéto závažné důsledky mělo uplatnění státních programů rozvoje biopaliv již v době, kdy realizace většiny z nich byla teprve v počátcích.<sup>23</sup> V nadcházejícím pětiletí je však předvídan razantní nárůst kapacity tohoto průmyslu (viz graf č. 7) a leckde (v USA a v EU) bylo již rozhodnuto o silném navýšení jeho produkce též v následných letech. Současně s tím naroste též poptávka tohoto průmyslu po obilovinách či olejninách, kterou — za situace, kdy k rozšiřování zemědělsky využitelného půdního fondu i ke zvyšování hektarových výnosů dochází jen pomalu — lze saturovat pouze na úkor potravinářského využití zemědělských produktů. Zvýší se tím napětí na příslušných komoditních trzích, jež dříve či později vyústí v další nárůst světových cen těchto produktů. To se nedotkne výnosů (zisků) dosažitelných výrobcí biopaliv, neboť tato výroba bude i perspektivně subventionována. Bude to však mít závažné dopady na chudší obyvatelstvo světa.

Možnost zabezpečit rozsáhlé státní subvence přechodem na výrobu plodin sloužících jako suro-

vina ve výrobě biopaliv vede zemědělce v některých hospodářsky vyspělých státech již dnes k navýšování produkce těchto plodin na úkor využití osevních ploch, které dříve věnovali pěstování jiných zemědělských produktů. V prognostickém horizontu se tak rýsuje další navýšení podílu těchto plodin na využití zemědělské půdy, a to nejen pro předvídaný nárůst objemu výroby biopaliv, nýbrž i proto, že díky uvedeným subvencím, popř. i díky zvýšeným cenám dosažitelným za tyto plodiny bude jejich pěstování pro zemědělce výhodnější. To bude samozřejmě podvazovat potřebné zbytnění produkce potravin, jakož i růst jejich nabídky podmiňující pokrytí poptávky rychle rostoucí populace naší planety.

Kdyby se podařilo urychleně přejít na výrobu biopaliv druhé generace, která by nepoužívala potraviny či krmiva jako surovinu, bylo by možné zmírnit tento trend. K tomu by však mohlo dojít teprve ve druhé polovině tohoto století nejen proto, že vyvinutí a uplatnění nových technologií potrvá řadu let, nýbrž i proto, že investoři trvají na předchozí amortizaci stávajících výrobních kapacit založených na využití obilovin a olejnin jakožto suroviny.

Dramatický nárůst světové ceny ropy utvrdil politiky energeticky nesoběstačných států v přesvědčení, že je třeba usilovat o oslabení závislosti jejich ekonomik na dovozu ropy či zemního plynu. Potvrdila se tak účelnost rozvoje výroby biopaliv, jemuž je v tomto procesu, jakož i při snižování ekologické zátěže generované použitím pohonných hmot vyráběných z ropy, přisuzována důležitá role. Se zřetelem k tomu jsou značné náklady spojené se stimulováním rozvoje výroby biopaliv a růstu nabídky surovin pro tuto výrobu zřejmě považovány za únosné.<sup>24</sup> Bude tudíž třeba smířit se s tím, že alespoň do poloviny tohoto století bude

<sup>22</sup> Viz Sereghyová, J.: *Zvrat ve vývoji světových cen potravin a nová etapa globální potravinové krize*. Scientia et Societas, 2011, roč. VII, č. 2, s. 80–93.

<sup>23</sup> Pouze brazilský etanolový průmysl má delší tradice. V ostatních zemích nastal rozvoj výroby biopaliv teprve v polovině 90. let minulého století.

<sup>24</sup> Existují značné rozdíly v těchto nákladech. Nejnižší jsou prozatím v Brazílii, neboť ve zdejších etanolovém průmyslu je používána jakožto surovina cukrová třtina, která zde bývá pěstována též na půdách vykazujících suboptimální bonitu.

nemalá část zemědělsky využitelného půdního fondu využívána způsobem, jenž nenapomáhá posílení globální potravinové bezpečnosti.

Očekávání dalšího nárůstu poptávky po potravinách vyvolává v mnohých rozvojových zemích již dnes zvýšené úsilí o rozšíření zemědělského půdního fondu. Bohužel se tak děje mnohdy za cenu omezení jejich zalesnění, což vyvolává značné ekologické škody. Ekologové zdůrazňují, že by bylo možné rozšířit zemědělsky využitelnou půdu

Ve svých vystoupeních na půdě Světové obchodní organizace i na jiných mezinárodních fórech poukazovali představitelé rozvojových zemí již v minulosti na to, že konkurence opírající se o systém subvencování zemědělské výroby, jenž je i nadále významným nástrojem zemědělské politiky téměř všech hospodářsky vyspělých států,<sup>25</sup> vytlačuje zemědělce rozvojových zemí nejen z jejich domácího trhu, nýbrž i ze zahraničních odbytišť. Nedávno provedené propočty svědčí o tom, že tyto

*Využití nemalé části světové produkce obilovin a olejnin jakožto suroviny pro výrobu biopaliv vyvolalo dramatický nárůst světových cen nejen těchto, nýbrž i dalších zemědělských produktů, jenž se stal jedním z hlavních podnětů pro vznik dosud přetrvávající globální potravinové krize.*

těž v zemích, kde by to nemělo takového závažné důsledky. Ve většině případů by to však bylo možné pouze v odlehlých oblastech, které by bylo třeba se značnými náklady napojit na mezinárodní dopravní trasy, pokud by byla snaha přinést zdejší zemědělskou produkci na světový trh. Bylo by třeba vybudovat železniční spoje a přístavy a provést i další rozsáhlé infrastrukturní investice dříve, než by bylo možné zapojit tyto oblasti do mezinárodní dělby práce utvářející se ve světovém zemědělství.

Řada ekonomů poukazuje na to, že investičně daleko méně náročným řešením by bylo posílení regionalizace výroby a užití zemědělských produktů, zejména pak posílení orientace malozemědělců v rozvojových zemích na zásobení jejich domácího trhu. Znalci tamější tržní situace – jak teoretici, tak praktici – se však shodují v názoru, že zdejší malozemědělci nemají sebemenší šanci obstát v konkurenci s mohutnými exportními organizacemi a obchodními řetězci zakotvenými v hospodářsky vyspělých státech, které s využitím rozsáhlých subvencí zemědělské výroby dodávají potraviny za ceny, které jsou mnohdy nižší než náklady zdejších malozemědělců.

subvence, na které vynakládají hospodářsky vyspělé státy sumárně přibližně 1 mld. USD denně, odpovídají za ztráty exportních výnosů rozvojových zemí, resp. za omezení jejich zahraničních odbytových možností, jejichž rozsah se pohybuje okolo 100 mld. USD ročně.

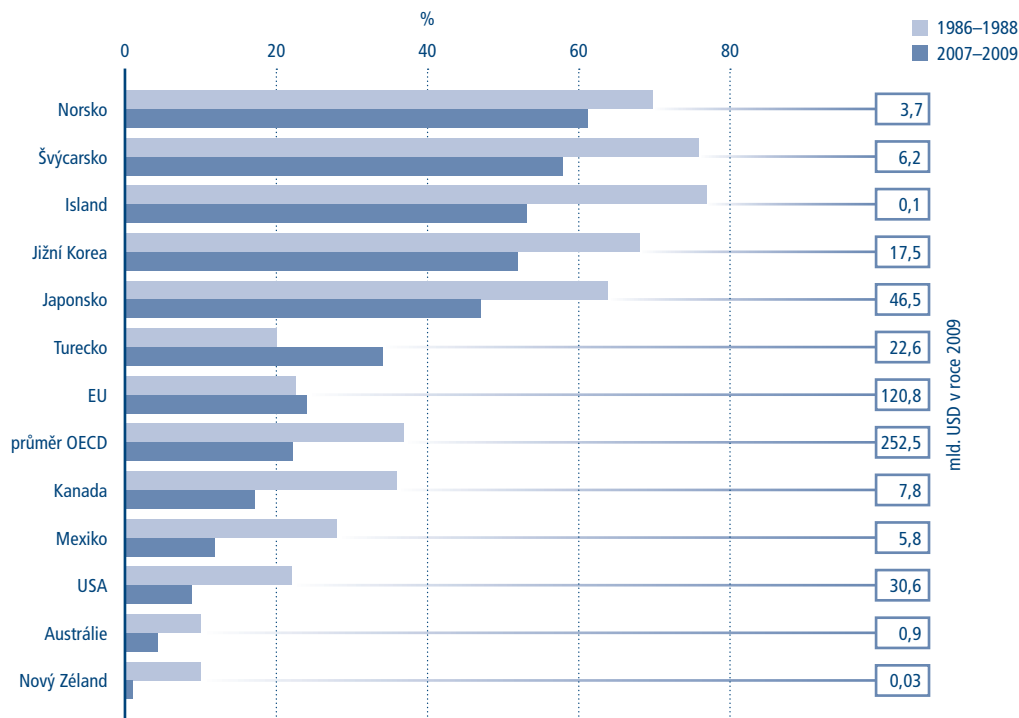
Již počátkem 90. let minulého století vyjádřili představitelé řady hospodářsky vyspělých států ochotu omezit tento subvenční systém a během jednacího kola Světové obchodní organizace z Dohy tento svůj záměr potvrdili a některá konkrétní opatření směřující k tomuto cíli byla tehdy již dohodnuta. Bylo to však nejen vstřícné gesto adresované odpůrcům zemědělských subvencí, nýbrž i projev toho, že některé z těchto států jsou na omezení zemědělských subvencí samy zainteresovány, neboť představují značnou zátěž pro jejich veřejné finance. Jak ukazuje graf č. 8, dochází však k odbourávání tohoto systému jen velice pomalu.

Není tomu tak vždy jen proto, že k omezování těchto subvencí nebývá dostatečná politická vůle. Leckde bývají pro odmítavý postoj k takovému omezením též objektivní důvody. Postačí, připomeneme-li v této souvislosti problémy našich vlast-



<sup>25</sup> Pouze vláda Nového Zélandu se rozhodla upustit od systému subvencování své zemědělské výroby.

→ **Graf č. 8 » Podíl zemědělských subvencí na hrubých výnosech zemědělců ve vybraných státech v letech 1986–1988 a 2007–2009**



Pramen: č. 5

ních zemědělců, jimž jsou dnes nabízeny tak nízké výkupní ceny za některé jejich produkty, že svými výnosy nejsou s to pokrýt ani své běžné náklady, tzn. že bez subvencí by nepřežili. S takovouto situací se potýkají zemědělci též v řadě dalších hospodářsky vyspělých států. Nutí je to, aby dokonce i v konkurenci se zemědělci hospodářsky méně vyspělých zemí uplatňovali všechny své komparativní výhody včetně těch, které využívají systém zemědělských subvencí. Dalo by se očekávat, že v konkurenci se zemědělci hospodářsky méně vyspělých zemí by jim měla vystačit jejich vlastní konkurenceschopnost, neboť ve výrobě produktů mírného pásma bývá jejich produktivita podstatně – leckde až násobně – vyšší než produktivita zemědělců rozvojových zemí. Důvody, proč tomu tak není, je třeba objasnit a příčinné

souvislosti stojící v pozadí tohoto paradoxu je třeba eliminovat. Dokud se tak nestane, budeme muset vycházet z povědomí toho, že uplatňování zemědělských subvencí v současné podobě bude podvazovat růst produkce potravin právě v těch regionech rozvojového světa, kde existují velice příznivé předpoklady pro její navýšení, a že se tak stane v době, kdy růst této produkce získává klíčovou důležitost pro nasycení světové populace.

Existuje množství dalších zábran plnějšiho či účinnějšího využití ohromného výrobního potenciálu světového zemědělství pro posílení globální potravinové bezpečnosti. Uvedli jsme zde odkazy na výše uvedené tři příklady ve snaze vnést do povědomí čtenářů, že ani sebevelkorysejší podpora rozvoje zemědělství rozvojových zemí, ani uplatnění vysoce účinných nových technologií nemůže

samo o sobě zajistit potravinovou bezpečnost populace naší planety, pokud se připustí, aby vzrůstající část zemědělsky využitelného půdního fondu byla využívána pro jiné účely, než je produkce potravin.

### 8. Podmínky realizace optimistického scénáře

Nezávisle na zvýšeném výskytu a rozsahu přírodních katastrof,<sup>26</sup> jež lze pozorovat v poslední době, zastávají pracovníci FAO i dalších renomovaných výzkumných pracovišť i nadále názor, že lze navýšit světovou produkci potravin natolik, že to umož-

ní uživit zvýšený počet obyvatel naší planety rýsuje se v období do roku 2050. Zdůrazňují však, že to je podmíněno splněním řady velice náročných podmínek – počínaje výrazným rozšířením rozsahu obhospodařovaného zemědělského půdního fondu, přes podstatné navýšení investic do zemědělství a zemědělské infrastruktury rozvojových zemí i jiných mladých ekonomik,<sup>27</sup> až po radikální nárůst efektivnosti zdejší produkce potravin (a krmiv). Poukazují na to, že v zemědělství většiny těchto zemí dosud existují nemalé rezervy umožňující navýšit objem produkce, které lze mobilizovat buď vylepšením zdejších podmínek hospodaření (např. rozšířením zavodňovacích systémů,

**Tabulka č. 2 » Nejvýznamnější světový vývozci potravin (roční průměry v období 2000–2004, bez obchodu mezi členskými státy EU)**

|             | Export potravin<br>(v mld. USD) | Podíl na světovém exportu<br>potravin (v %) |
|-------------|---------------------------------|---------------------------------------------|
| EU-15       | 61,78                           | 18,68                                       |
| USA         | 60,18                           | 18,19                                       |
| Brazílie    | 18,88                           | 5,49                                        |
| Kanada      | 17,72                           | 5,36                                        |
| Austrálie   | 16,16                           | 4,89                                        |
| Čína        | 14,00                           | 4,23                                        |
| Argentina   | 12,54                           | 3,79                                        |
| Mexiko      | 8,36                            | 2,53                                        |
| Nový Zéland | 8,05                            | 2,43                                        |
| Malajsie    | 7,45                            | 2,25                                        |
| Thajsko     | 7,38                            | 2,23                                        |
| Indie       | 5,80                            | 1,75                                        |
| Indonésie   | 5,27                            | 1,59                                        |
| Turecko     | 4,15                            | 1,25                                        |
| Celkem      | 247,02                          | 74,67                                       |

Pramen: č. 6



<sup>26</sup> Viz lesní požáry nebývalých rozměrů, které se vyskytly minulý rok v západním Rusku a letos v řadě jižanských regionů USA, nebo ohromný rozsah záplav, které v roce 2010 postihly australský Queensland. I sucha, která v minulé zemědělské sezóně postihla řadu latinskoamerických zemí, převyšovala zde obvyklá měřítka a devastace, kterou vyvolalo letošní japonské tsunami, je považována za nejhorší přírodní katastrofu dosud zaznamenanou v této zemi.

<sup>27</sup> Viz Investing in Food Security. FAO, U. N., Rome, 2010.

- odkyselením půdy atp.), nebo uplatněním efektivnějších pěstitelských či kultivačních metod, že zejména finanční a technická pomoc poskytovaná zdejšími malozemědělci by přitom mohla sehrát důležitou roli.

Nejde však o jednorázová opatření, nýbrž o taková, která bude třeba uplatňovat po řadu let, dříve než se projeví jejich účinky. Z toho se vyvozuje, že minimálně po dobu dalších dvou desetiletí se zachovají v hrubých rysech současné podíly jednotlivých zemí a regionů na světovém exportu potravin a krmiv, že — pouze s výjimkou rýže, tropických plodin a pochutin — bude zvýšení jejich celosvětové exportní nabídky stále ještě silně závislé na vývoji zemědělských kapacit hospodářsky vyspělých států a největších nově industrializovaných zemí.

V delším časovém horizontu však sehrají i ostatní rozvojové země a mladé ekonomiky stále důležitější roli při pokrytí rychle narůstající světové poptávky po potravinách a krmivech. To je dáno nejen možností podstatného navýšení zdejších hektarových výnosů, nýbrž i tím, že pouze zde lze rozšiřovat zemědělský půdní fond, zatímco v hospodářsky vyspělých státech jsou tyto možnosti již z valné části vyčerpány. Přitom je třeba brát v úvahu to, že rozšiřování tohoto půdního fondu bude v následných čtyřech desetiletích daleko obtížnější než v minulosti, neboť do hry vstupují i klimatické změny navozené oteplováním planety. Ty mohou způsobit, že úspěchy dosažené v jednom regionu mohou být negovány ztrátami půdního fondu či omezením jeho výnosnosti navozeným nepříznivým vývojem vodohospodářských či klimatických podmínek v jiném regionu.

Tato skutečnost, jakož i dramatický nárůst světové poptávky po potravinách a krmivech rýsující se v dlouhodobém horizontu, a v neposlední řadě také možnost využít zemědělskou půdu lukrativněji při výrobě nepotravinářských produktů vyústí

též v markantní zvýšení ceny orné půdy. Zvýší se též investiční náklady spojené se zpřístupněním zdrojů sladkých vod i s uplatňováním ekologicky šetrnějších metod zúrodnování půdy. Je třeba počítat též se zvýšenými náklady spojenými s uplatňováním nových vysoce efektivních agrotechnologií, jakož i s dalšími vlivy, které vynesou celkové náklady jak rostlinné, tak živočišné výroby permanentně na zvýšenou úroveň. Nelze očekávat, že se toto dramatické a nevratné zvýšení nákladů nepromítne do trvalého zvýšení světových cen zemědělských produktů.

Dosud byly analyzovány a komentovány hlavně závažné dopady, které mělo radikální zdražení potravin (zaznamenané v uplynulých čtyřech letech) na chudou populaci. Dnes se však ozývají zejména v akademických kruzích hlasy, které označují zvýšení cen zemědělských produktů na úroveň, která by jejich výrobcům zaručovala nejen plné pokrytí jejich nákladů, nýbrž i ziskovou marži srovnatelnou s tou, kterou lze zabezpečit podnikáním v jiných obdobně náročných oborech, za další — přímo klíčový — předpoklad pro zajištění globální potravinové bezpečnosti. Zdůrazňují, že pouze tehdy, projeví-li se výroba zemědělských produktů jako výnosné podnikání,<sup>28</sup> lze očekávat zvýšený příliv kapitálu do tohoto oboru i vytvoření dalších podmínek pro žádoucí nárůst jeho produkce. A to je údajně podmíněno zachováním zvýšené hladiny světových cen zemědělských produktů a perspektivně i jejím dalším navýšením (bude-li to vyžadovat další nárůst nákladů či další zvýšení ziskové marže dosažitelné v alternativních oblastech podnikání).

Protagonisté této koncepce figurují i nadále mezi sociology a politiky volajícími po umírnění dopadů zdražování potravin zejména na tu část populace naší planety, jejíž příjmy nedosahují ani tzv. existenčního minima. Zdůrazňují však, že toho nelze dosáhnout tím, že by se zastavil růst

<sup>28</sup> V této argumentaci se zřejmě abstrahuje od skutečnosti, že miliony obyvatel rozvojových zemí jsou zemědělci hlavně proto, aby užívali své rodiny, protože nemají jinou výdělečnou možnost. Tito zemědělci se zpravidla spokojí s tím, že jejich úroda jim umožní pokrýt jejich výrobní náklady a potřebu potravin jejich rodin a ponechá dostatek osiva pro zabezpečení další sklizně.

cen potravin, tj. nevratný proces daný zvyšováním nákladů a růstem poptávky po zemědělských produktech, nýbrž pouze tím, že tímto procesem nejvíce postižené obyvatelstvo dosáhne zvýšení svých příjmů, že se o to zasadí též vlády a mezinárodní

organizace, že o to bude usilovat celá mezinárodní komunita. Jde o to posílit kupní sílu zbytnělé populace naší planety, jejíž potřebu potravin bude třeba pokrýt již v polovině tohoto století.

## LITERATURA A PRAMENY

1. *Perspectives de l'économie mondiale à long terme 2008–2050*. Coe-Rexecode, Paris, 2008
2. *World Investment Report 2009*. U. N., New York and Geneva, 2009
3. *The State of Food Insecurity in the World*. FAO, U. N., Rome, 2008
4. *Genetically modified food*. Wikipedia, 2010
5. *Agenda 2000 – A CAP for the future*. EC, Brussels, 1999
6. *A Common Agricultural Policy for European Public Goods*. EC, Brussels, 2009
7. *The miracle of the cerrado*. The Economist, London, 2010
8. *Investing in Food Security*. FAO, U. N., Rome, 2010
9. *OECD-FAO Agricultural Outlook 2007–2016*. Paris, 2007
10. *When others are grabbing their land*. The Economist, London, May 2011
11. *How to Feed the World in 2050*. OECD, Rome, 2009
12. *The Millennium Development Goals Report*. U. N., New York, 2010
13. *The World Water Development Report*. FAO, U. N., Rome, 2009
14. *Land Grabbing by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities*. Kiel Policy Brief, No. 13, 2009
15. *Rising Global Interest in Farmland*. World Bank, 2010
16. *Dealing with the Race for Agricultural Land*. Kiel Policy Brief, No. 31, 2011
17. *World Investment Report 2010*. U. N., New York and Geneva, 2010
18. *World Investment Report 2011*. U. N., New York and Geneva, 2011

## KLÍČOVÁ SLOVA

světová populace, potravinová bezpečnost, agroinvestice

## ABSTRACT

*The population of our planet had been increasing rapidly already in the past. But up to the end of the past century the production of food was increasing even faster, so that there was abundant food available. Only the dramatic increase of price levels of food, which is occurred in the past three years, was signaling that tensions on commodity markets were increasing, that food security was an issue which requires increased attention – mainly because of the anticipated increase of the population of our planet. In this article we are describing actions which international organisations proposed in order to ensure global food security in this time-horizon and we are also quoting opinions of forecasters concerning the feasibility to achieve this goal. We are also describing technical and technological preconditions for increasing the basic preconditions for this, i.e. the possibility to make more water and arable land available. We are presenting also a few examples of policy measures and corporate strategies which are counterproductive in this respect, i.e. which already are or might prevent global food security to improve in the course of the next four decades.*



→ **KEYWORDS**

*world population, food security, agro-investments*

**JEL CLASSIFICATION**

*N50, O13, Q18, Q24, Q32*

×

# Potravinové právo: vývoj, současnost a souvislosti

► JUDr. Jitka Mráčková, CSc. » Provozně ekonomická fakulta České zemědělské univerzity v Praze

\* Globalizace potravinového řetězce a obchodu s potravinami vykazuje rostoucí trendy a globální povahu tak získávají i rizika bezpečnosti dovážených i vyvážенých potravin. Potravinové produkty, které vstupují v současné době na vnitřní trh EU, pocházejí vlastně z celého světa. Existují tedy i rizika spojená se zavlečením nových nebezpečí do EU a jejích členských států, ale i s opětovným zavlečením těch nebezpečí, která již byla řešena, např. nemoc BSE. K problémům s porušováním zdravotní nezávadnosti potravin však může docházet i v rámci samotné EU a jejích členských států. To, co mohl být v minulosti regionální nebo jen vnitrostátní problém, se může nyní rychle stát celoevropským nebo dokonce globálním problémem, pokud vznikne zdravotní závadnost v rozsáhle obchodované nebo používané potravině nebo její složce. Proto orgány EU věnují rostoucí pozornost bezpečnosti a kvalitě potravin a s tím spojené výměně informací z širokého okruhu zdrojů o možných rizicích a systémům jejich hodnocení, aby mohla být přijata vhodná a účinná opatření pro ochranu spotřebitelů.

Průvodním jevem tohoto vývoje se stává růst potravinové legislativy. V EU se pro soubor právních předpisů seskupovaných pro potřeby praxe v této oblasti používá označení potravinové právo (obdobně jako se hovoří o spotřebitelském právu, dopravním právu, zemědělském právu, energetickém právu, daňovém právu apod.). Nicméně toto označení neodpovídá našemu vžitému vědeckému

členění práva na právní odvětví ve vazbě na právo soukromé a právo veřejné (komunitární právo nerozlišuje mezi veřejným právem a soukromým právem). Potravinové právo je souborem právních předpisů, které upravují vybrané aspekty zajištění bezpečnosti a kvality výroby potravin a jejich uvádění do oběhu, tedy v tomto smyslu stanoví povinnosti podnikatelů jako výrobců, dovozců, přepravců a prodejců potravin včetně jejich povinností při balení, značení, skladování a dalších činnostech těsně souvisejících s výrobou a prodejem potravin. Těmito úpravami jsou tak pokryty všechny články potravinového řetězce. Součástí těchto úprav je rovněž úprava státního dozoru nad dodržováním příslušných ustanovení a sankcí za jejich porušení. Důležitou skutečností pak je, že tyto právní předpisy jsou založeny na analýze rizik, která se opírá o vědeckou argumentaci. Potravinové právo jako soubor předpisů v dané předmětné oblasti je ostatně již obvyklou součástí právních řádů vyspělých zemí.

Na pozici potravinového práva lze také pohlížet z hlediska jeho vazeb se spotřebitelským právem. Tyto vazby jsou poměrně těsné, zejména s ohledem na principy zajištění zdravotní nezávadnosti potravin pro jejich spotřebitele a ochrany spotřebitele před nekvalitními potravinami. O potravinovém právu by tak bylo možno v jisté míře hovořit i jako o subsystému spotřebitelského práva.



## → 1. Historická tradice právních předpisů v oblasti potravin

Právní úpravy na úrovni státu týkající se výroby a oběhu potravin mají velmi dlouhou historii. Například již ve starověku v městském státu Aténách bylo dohlíženo na výrobu piva a vína z hlediska její čistoty a poctivosti. Římané měli dokonce dobře organizovaný systém kontroly potravin, který měl chránit spotřebitele před podvodníky a špatnými výrobky. Ve středověku byly v některých zemích schvalovány zákony týkající se kvality a bezpečnosti v té době nejvíce produkováných a spotřebovávaných potravin (např. chleba, sýrů, vajec, uzenářských výrobků, piva či vína). S ucelenými legislativními počiny v oblasti výroby a oběhu potravin, které zahrnují i systémy kontroly potravin, se pak setkáváme ve druhé polovině 19. století. Právní předpisy, které byly vydávány v té době, byly především určeny k tomu, aby bránily snahám o falšování potravinových výrobků (jejich padělání, pančování apod.) a chránily spotřebitele před podvodníky.

Významnou úlohu začala při tomto úsilí již v tomto období sehrávat rychle se rozvíjející potravinová chemie, která umožnila na základě chemických parametrů jednotlivých potravinových složek posoudit „čistotu“ potravin a zajistit jejich lepší uchování a udržitelnost. Nicméně na druhé straně rozvoj chemie vyvolal i opačné problémy. Průmyslově vyráběné chemikálie byly využívány stále více například nejen k potřebné konzervaci potravin, ale i k jejich nepřiměřenému barvení nebo také k zakrývání jejich skutečné přirozené povahy. Za falšování potravinových výrobků tak začalo být považováno i nelegální užívání škodlivých chemických látek v potravinách. Tento příklad je vlastně též ukázkou pozitivních a negativních dopadů inováčních aktivit.

Na našem území první celistvý legislativní počín v oblasti potravin představoval Codex alimentarius austriacus z konce 19. století. Tento kodex, který byl tvořen souborem právních norem upravujících výrobu a oběh potravin, byl recipován

Československou republikou spolu s řadou dalších právních předpisů z Rakouska-Uherska a platil až do roku 1937, kdy byl nahrazen novým Potravinovým kodexem československým. Po roce 1948 byl tento kodex nahrazen souborem československých státních norem, jejichž problémem bylo mimo jiné to, že nebyly mezinárodně uznávány. Ve druhé polovině osmdesátých let, v období tzv. přestavby, se však objevila myšlenka znovu vytvořit zákonný předpis o potravinách, který dlouhá léta absentoval, a na jeho projektu začaly dokonce i určité práce. Po listopadu 1989 byly ale tyto záměry odsunuty s ohledem na stanovené jiné priority na čas do pozadí.

Nové stimuly pro vytvoření potřebné zákonné úpravy přinesly pak především dvě skutečnosti. Tou první bylo zrušení oborových norem a prohlášení státních norem od 1. 1. 1995 za nezávazné (až na malé výjimky), a to i v souvislosti s rozvíjením jednotného evropského trhu, k němuž mělo přispět též odstraňování technických překážek obchodu vytvářených různými normami a odlišnými národními předpisy. Druhou skutečností bylo to, že orgány EU se začaly zabývat též vytvářením evropského potravinového práva v kontextu pravidel přijímaných mezinárodními organizacemi pro fungování světového obchodu s potravinami se zřetelem k ochraně spotřebitele a jeho zdraví. Potřeba vytvářet předpoklady pro přijetí České republiky za člena EU a nutnost respektování stávajících pravidel na potravinových trzích ve světě obrátila pozornost i v naší legislativě do této oblasti právní úpravy. Výsledkem se stal zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, na který navázaly další zákonné právní předpisy s méně obecným předmětem právní úpravy, ale především celá řada vyhlášek přijatých k provedení zákona o potravinách, z nichž objemově nejrozsáhlejší byla v té době vyhláška o chemických požadavcích na zdravotní nezávadnost jednotlivých druhů potravin a potravinových surovin.

## 2. Evropské potravinové právo

Harmonizace s evropským potravinovým právem byla v České republice dosažena ještě před jejím samotným vstupem do EU. Po roce 2004 dochází k dalšímu vývoji a zejména rozšíření potravinové legislativy na komunitární úrovni a Česká republika tak musí reagovat na stále rostoucí požadavky zvyšujícího se počtu směrnic a nařízení potravinového práva EU, a to i přes rozhodnutí Evropské komise o revizi komunitární legislativy s cílem jejího zjednodušení. Platná česká zákonná úprava v oblasti potravin odkazuje na přijatých 42 nařízení (Regulation), která jsou přímo použitelnými předpisy ve všech členských státech EU, a 12 směrnic (Directive), které jsou předpisy se stanovenými cíli, jichž má být dosaženo a které by měly být ve stanoveném čase transponovány do národních právních předpisů. Pokud jde celkově o právní předpisy EU související s potravinovým právem, objevují se v posledních letech stále nová nařízení i směrnice, i když v řadě případů jde spíše o změny stávajících předpisů. Jen za období od ledna do září 2011 byly takto přijaty orgány EU a publikovány v Úředním věstníku EU desítky směrnic, ale také nařízení, které se týkají různých účinných látek, barviv, použitých materiálů apod. v souvislosti s potravinami. Zvyšuje se i počet rozhodnutí (Decision).

Nařízení a směrnice EU mají zajistit bezpečnost celého potravinového řetězce počínaje od zemědělských výrobců. Od zemědělských výrobců je požadováno dodržování bezpečnostních norem, v tomto směru existuje řada předpisů týkajících se požadavků na dodržování hygieny, aby byla zaručena biologická bezpečnost potravin (absence virů a bakterií). Pro zpracovatelský průmysl jsou například stanoveny požadavky na minimální množství potravinových přísad terminologicky označovaných jako přídatné látky a členěných do dvaceti pěti skupin (barviva, konzervační činidla, antioxidanty apod.). V případě, že byla přídatná látka schválena EU, což znamená, že bylo provedeno její kompletní hodnocení Evropským úřadem pro bez-

pečnost potravin, získává označení E. Za písmenem E se pak uvádějí číselné kódy označující příslušnou skupinu přídatných látek (100 barviva, 200 konzervační činidla, 300 antioxidanty atd.). Stejný číselný kód se používá vlastně na celém světě a musí být pro orientaci spotřebitele uveden na obalu výrobku. Na základě chybějících údajů pak může spotřebitel v členských státech EU identifikovat potraviny, které zatím nevyhovují evropským předpisům a pocházejí z výrob nesplňujících dosud normy EU. Odpovědnost za kontrolu potravin mají příslušné potravinové, hygienické a veterinární úřady členských států EU.

Základním předpisem v oblasti evropského potravinového práva je nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002, které znamenalo zlomovou změnu v oblasti evropského potravinového práva [1]. Tímto nařízením byly stanoveny obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřízen Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoveny postupy týkající se bezpečnosti potravin. Celkově v něm byla právně zakotvena koncepce „z farmy na stůl“, což znamená rozšíření povinností vyplývajících z ustanovení potravinového práva na všechny účastníky výroby a obchodu s potravinami. Ostatně v potravinovém řetězci je nutno vzít v úvahu vzájemně sdílenou odpovědnost jeho účastníků ve vztahu ke konečnému spotřebiteli i navzájem mezi sebou. Prodejci se musí spoléhat na přepravce a výrobce potravin, výrobci na dodavatele surovin a ti na prvovýrobce, přepravce apod., což zakládá poměrně členitý a bohatý systém vztahů, jehož pojítkem však musí být zajištění bezpečnosti a zdravotní nezávadnosti potravin. Pro potravinářský podnik proto byla v uvedeném nařízení jasně stanovena povinnost uvádět na trh pouze zdravotně nezávadné potravinové výrobky. Přijímaná opatření musí být pak založena na analýze rizika. Z tohoto nařízení vychází i systém rychlého varování a systém krizového řízení při mimořádných událostech.

V návaznosti na výše uvedené nařízení byl pak přijat například tzv. „hygienický balíček“, který tvoří čtyři nařízení týkající se hygieny potravin →

→ a příslušných úředních kontrol (nařízení o hygieně potravin, o specifických hygienických předpisech pro potraviny živočišného původu, o specifických pravidlech pro organizaci úředních kontrol výrobků živočišného původu určených k lidské spotřebě a o úředních kontrolách za účelem ověřování, zda jsou dodržovány právní předpisy o krmivech a potravinách a ustanovení o zdraví zvířat a dobrých životních podmínkách zvířat). V nařízení č. 852/2004, o hygieně potravin jako komunitárním horizontálním právním předpisu, který stanoví obecné hygienické požadavky a společné zásady pro všechny stupně výroby a distribuce potravin, se již také plně odráží snaha o tvorbu právní úpravy pokrývající celý potravinový řetězec [2]. Nicméně v právních předpisech EU se podle stávajícího přístupu vymezují jen minimální hygienické požadavky a jejich konkrétní dodržování je pak ponecháno na samotných provozovatelích potravinářských podniků.

Všem provozovatelům potravinářských podniků (výrobci i obchodníkům) a také stravovacích služeb se však k zajištění zdravotní nezávadnosti potravin ukládá povinnost zavést tzv. systém kritických bodů, který vychází ze systému HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Points) navazujícího na Codex Alimentarius mezinárodních organizací FAO a WHO.<sup>1</sup> Při aplikaci systému HACCP, resp. systému kritických bodů se vychází z toho, že v potravinovém řetězci existují různá biologická, fyzikální a chemická nebezpečí pro zdravotní nezávadnost potravin, přičemž jsou určité technologické úseky, postupy či operace ve výrobě, distribuci a prodeji potravin, v nichž mohou být tato nebezpečí nejvyšší pro ohrožení zdravotní nezávadnosti potravinového výrobku. Tyto technologické úseky, postupy a operace jsou chápány jako kritické body, pro něž jsou stanoveny tzv. kri-

tické meze se svými znaky a hodnotami (např. maximální nebo minimální přípustná teplota), které musí být sledovány, zaznamenávány a jsou také kontrolovány. Pro jednotlivé druhy potravinových výrobků jsou pak stanoveny kritické body samostatně. V české legislativě se používá termín „systém kritických bodů“.

Z hlediska uplatňování kritických bodů stojí za pozornost v nařízení č. 852/2004, o hygieně potravin zdůrazňovaný princip flexibility. Tento princip se vztahuje například na podmínky činnosti malých podniků, pro které může být zavedení systému HACCP v plném rozsahu a uchovávání dokumentů podle stanovených požadavků značně nákladnou záležitostí. Princip flexibility se též uznává v případech, kdy je obtížné identifikovat a monitorovat kritické kontrolní body a tento problém lze kompenzovat správnou hygienickou praxí nebo jde o výrobu potravin, při které se používají tradiční ověřené postupy. Nepovažuje se také za nezbytné vždy určit limit vyjádřený číselnou hodnotou. Rovněž se tento princip flexibility aplikuje s ohledem na složitější zeměpisné podmínky a také ve vztahu k prvovýrobě.

Z celé evropské potravinové legislativy můžeme pak vyvodit pro provozovatele výroby a obchodu s potravinami tyto klíčové povinnosti: uvádění na trh zdravotně nezávadných potravin, odpovědnost za bezpečnost potravin při jejich výrobě, dopravě, skladování a prodeji, zajištění transparentnosti (neprodlené informování kompetentních orgánů v případě podezření na závadnost potravin), rychlá reakce v naléhavých případech (okamžité stažení potravin při podezření na její zdravotní závadnost), schopnost identifikovat rychle jakékoli dodávky či zásilky, identifikace a pravidelné sledování a kontrola kritických bodů v jejich procesech jako preventivní opatření a spolu-

<sup>1</sup> Systém HACCP byl vyvinut v 60. letech v USA pro NASA s cílem zajistit pro kosmonauty výrobu maximálně bezpečných potravin. V potravinářském průmyslu se začal postupně rozšiřovat v 70. a 80. letech a širšího využití v něm dosáhl po jeho doporučení ICMSF (Mezinárodní komise pro mikrobiologické specifikace potravin) pro kontrolu mikrobiologických rizik při výrobě potravin. Systém se postupně rozšířil z USA do Kanady, Austrálie a později i do Evropy. Celosvětového uznání dosáhl systém HACCP po zasedání komise pro Codex Alimentarius mezinárodních organizací FAO a WHO, které se konalo v roce 1993. V témže roce byla přijata i v rámci EU příslušná směrnice, upravující využití systému HACCP. Nařízení č. 852/2004, o hygieně potravin s účinností od 1. 1. 2006 nahradilo zmíněnou směrnici.

práce s kompetentními orgány se záměrem snížení rizik.

Významným institucionálním opatřením na podporu tvorby potravinové legislativy bylo v roce 2002 zřízení Evropského úřadu pro bezpečnost potravin (European Food Safety Authority – EFSA) jako určité reakce na potravinové krize koncem 90. let. Úkolem EFSA je zajišťovat unijním orgánům a členským státům EU na politické vůli nezávislá a vědecky podložená stanoviska (poradenství) ve všech oblastech s vlivem na bezpečnost potravin a krmiv. EFSA sbírá a analyzuje vědecká data, rozpoznává a hodnotí vznikající rizika pro bezpečnost potravin a krmiv a poskytuje tato hodnocení příslušným orgánům EU. Spolupracuje při tom s národními orgány a svá zjištění konzultuje i se zájmovými skupinami. Za pozornost stojí, že ve srovnání s jinými oblastmi evropské politiky a legislativy právě u potravinové politiky a legislativy dochází k silnějším vazbám se sférou vědy. Mnoho z aktivit EFSA má tak dopad na regulaci v oblasti potravin, kterou EU uplatňuje na vnitřním trhu. Samotné hodnocení rizika je přitom odděleno od řízení rizika. Rostoucí pozornost úloze EFSA by bylo možno odvodit i z některých údajů o vývoji jeho finančního a personálního zabezpečení ze strany unijních orgánů (v roce 2003 měl tento úřad 56 zaměstnanců a v roce 2013 se má jejich počet zvýšit na téměř 500, rozpočet dosahující v roce 2003 výše 12,6 milionu eur by měl dosahovat v roce 2013 zhruba 80 mil. eur) [3].

### 3. Zákonná úprava v oblasti potravin v České republice

Zákonná úprava v oblasti potravin v České republice je obsažena v zákoně č. 110/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o potravinách) a představuje poměrně komplexní úpravu celého procesu výroby a oběhu potravin, který začíná výrobou rostlinných, živočišných a dalších surovin potřebných pro potravinářský produkt, pokračuje jejich zpracováním do finálního produktu a dále celým distribučním řetězcem, kterým pro-

cházejí potraviny po jejich umístění na trhu až ke konečnému spotřebiteli [4]. Jeho komplexnost se tedy projevuje v pokrytí subjektů zúčastněných v celém produkčním řetězci potravin až ke konečnému spotřebiteli a jejich vztahů, a to včetně úloh orgánů státního dozoru při dodržování povinností vyplývajících ze zákona, a také v zahrnutí potravin jak rostlinného, tak živočišného původu. Principy, ze kterých má vycházet tato zákonná úprava, spočívají především v zajištění zdravotní nezávadnosti potravin pro jejich spotřebitele, zvyšování kvality potravin, ochraně spotřebitele před nekvalitními potravinami, zejména před zdravotně škodlivými potravinami, a z hlediska národních zájmů i v tvorbě lepších předpokladů pro prosazování českých výrobků na evropském potravinovém trhu a dalších zahraničních trzích.

Nicméně při samotné tvorbě této zákonné úpravy, při níž se už přihlíželo též k harmonizaci s právem EU, vznikla z hlediska jejího předmětu i určitá nelogičnost [5]. Do zákonné úpravy byly vedle potravin zahrnuty i tabákové výrobky. V případě spotřeby potravin jde o přirozeně nezbytnou potřebu pro udržení života a zdraví člověka. Naopak v případě tabákových výrobků jde o rozhodně zbytnou potřebu a – jak je známo (i s ohledem na dosažené vědecké poznatky) – zdravotně škodlivou. Společná úprava těchto dvou rozdílných skupin produktů, a navíc někdy i shodná, narušuje jednotu výchozích principů, zejména pokud se jedná o zajištění zdravotní nezávadnosti příslušných produktů pro spotřebitele. Situaci nevyřešily ani uskutečněné novelizace zákona provedenými formulačními změnami v § 3 zákona (např. vypuštění formulace „dodržovat požadavky na zdravotní nezávadnost“) ve vazbě na stanovené povinnosti podnikatelů výrobců tabákových výrobků v § 12 zákona. Stejně tak daný problém plně neřeší výklad, že v procesu výroby, balení, skladování a prodeje tabákových výrobků jsou stanoveny povinnosti, na základě jejichž plnění by se neměla zvyšovat zdravotní závadnost tabákových výrobků pro člověka nad určitou míru danou samotnou povahou tabáku. Poukazuje se i na některé názory →

→ v procesu tvorby koncepce evropského potravinového práva, které spočívají v rozlišování potravinového práva v užším a širším slova smyslu. V širším pojetí potravinového práva se zařazení právní úpravy tabákových výrobků zdůvodňuje tím, že i v tomto případě, stejně jako u potravin, jde o spotřebu člověkem, a tedy o bezprostřední kontakt s lidským organismem, a proto je nutno snižovat jejich možnou další škodlivost. V tomto pojetí by pak ale bylo možno začlenit do potravinového práva například i oblast léčiv, kde při závažné výrobě může být ohroženo v konečném důsledku zdraví člověka. Celkově se ukazuje – i s ohledem na výše uvedené skutečnosti a argumenty – že z pohledu vytváření konzistentní úpravy *de lege ferenda* by bylo zřejmě vhodné oddělit právní úpravu v oblasti potravin od právní úpravy tabákových produktů.

Definice základních pojmů v zákoně jsou v podstatě v souladu s definicemi používanými v komunitárním právu i v Codexu Alimentarius přijatém mezinárodními organizacemi FAO a WHO při OSN. Ve srovnání s jinými zákonnými úpravami se jedná o poměrně rozsáhlý soubor vymezených základních pojmů. V platné právní úpravě jejich počet dosáhl až 23. V první řadě v § 2 odst. a) stanoví zákon, že potravinami se rozumí „látky určené ke spotřebě člověkem v nezměněném nebo upraveném stavu jako jídlo nebo nápoj, nejde-li o léčiva nebo psychotropní látky; za potravinu podle tohoto zákona se považují i přídatné látky, látky pomocné a látky určené k aromatizaci, které jsou určeny k prodeji spotřebiteli za účelem konzumace“. Zákon tedy definuje pojem potravina poměrně široce. Zvlášť v uvedeném paragrafu vymezuje pak potraviny živočišného původu jako potraviny, jejichž hlavní surovinou při výrobě jsou suroviny živočišného původu, jimiž jsou podle § 2 odst. e) zákona „...všechny části těl zvířat, ptáků, zvířet, mořských a sladkovodních živočichů, mléko, vejce a včelí produkty“. Použití v díkci zákona slova všechny bez dalších bližších specifikací může však být často zavádějící. V daném případě surovin živočišného původu bez jejich specifikace ve smyslu použitelnosti pro výrobu potravin by se tak mohla

do nich vlastně zahrnovat i srst zvířat, šupiny ryb, včelí vosk apod., což jistě neměl zákonodárce v úmyslu [5].

V kontextu ochrany spotřebitele a zdraví je rostoucí pozornost orgánů EU věnována v posledních letech v oblasti potravin přídatným látkám, látkám určeným k aromatizaci potravin a pomocným látkám, a to právě z hlediska přípustnosti jejich škodlivých prvků. Nehledě na to, zejména různé přídatné látky ve zkratce označované jako „éčka“ v potravinách se v současné době stávají v médiích a široké veřejnosti symbolem hrozeb pro zdravý život. Přispívají k tomu i často protikladné názory odborníků.

Za přídatné látky jsou podle českého zákona o potravinách – § 2 odst. j) – považovány „látky bez ohledu na jejich výživovou hodnotu, které se zpravidla nepoužívají samostatně ani jako potravin, ani jako charakteristická potravní přísada a přidávají se do potravin při výrobě, balení, přepravě nebo skladování, čímž se samy nebo jejich vedlejší produkty stávají nebo mohou stát součástí potraviny“. Konkrétně jde např. o antioxidanty, barviva, konzervanty, náhradní sladidla, látky chuťové a povzbuzující, zahušťovadla, stabilizátory, emulgátory a další, jejichž použití je technologicky zdůvodňováno potřebou konzervace, povrchové úpravy, povzbuzujících chuťových účinků apod.

Seznam potravinářských přídatných látek (aditiv) povolených v České republice je velmi dlouhý a zahrnuje látky pod číselnými kódy E100 až E1520. Nicméně i přes stanovené limity těchto látek v potravinách a označená hodnocení jejich bezpečnosti poukazují některé studie na příklady „éček“, která nejsou i tak bezpečná [6]. Avšak existuje také nepříliš početná skupina potravin, u nichž je vůbec zakázáno použití přídatných látek (např. med, máslo, mléko, káva, nearomatizovaný čaj, cukr, těstoviny, minerální vody apod.). Přesto se u některých výrobců setkáváme s porušováním tohoto zákazu. U některých potravin (např. čokoláda, kakao, chléb, džemy, kojenecká výživa apod.) lze používat jen vybrané povolené přídatné látky. V České republice existuje rovněž seznam asi 140

*Základním předpisem v oblasti evropského potravinového práva je nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002, které znamenalo zlomovou změnu v oblasti evropského potravinového práva. Tímto nařízením byly stanoveny obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřízen Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoveny postupy týkající se bezpečnosti potravin. Celkově v něm byla právně zakotvena koncepce „z farmy na stůl“, což znamená rozšíření povinností vyplývajících z ustanovení potravinového práva na všechny účastníky výroby a obchodu s potravinami. Ostatně v potravinovém řetězci je nutno vzít v úvahu vzájemně sdílenou odpovědnost jeho účastníků ve vztahu ke konečnému spotřebiteli i navzájem mezi sebou. Prodejci se musí spoléhat na přepravce a výrobce potravin, výrobci na dodavatele surovin a ti na prvovýrobce, přepravce apod., což zakládá poměrně členitý a bohatý systém vztahů, jehož pojítkem však musí být zajištění bezpečnosti a zdravotní nezávadnosti potravin.*

přidatných látek, které jsou zakázané [7]. Celkově jde tedy o velmi obsáhlou oblast látek souvisejících se současnou produkcí potravin, přičemž prohloubení poznatků o jejich případných účincích a dopadu na lidský organismus závisí i na dalším rozvoji poznání v oblasti přírodních a lékařských věd. Ten je ovšem provázen i častými názorovými neshodami odborníků, z nichž někteří bývají zájmově propojeni s potravinovými producenty. V tom, jaká skutečná rizika pro zdraví mohou příslušné přídatné látky tedy znamenat, se běžní spotřebitelé mohou – navíc často pod masivním tlakem reklamy výrobců, kteří se snaží v podmínkách zostřujícího se konkurenčního boje prodat co nejvíce svých výrobků – jen obtížně orientovat.

Látky určené k aromatizaci (aromatické látky a přípravky vyráběné většinou z částí určitých rostlin) jsou přidávány do potravin za účelem dosažení vůně nebo chuti, které by nemohly příslušné potraviny jinak dosáhnout. Látky určené k aromatizaci potravin i některé další složky potravin se v dříve přijatých předpisech označovaly jako pochutiny. Pomocnými látkami se rozumí látky (např. extrakční rozpouštědla), které jsou používány z technologických důvodů během výroby potra-

nových surovin nebo potravin a měly by být dokonce odstraněny. V konečném výrobku se mohou vyskytovat jen ve stopovém, toxikologicky nevýznamném množství. Konkrétní určení použitelných přídatných látek, látek určených k aromatizaci či pomocných látek, jejich nejvyšších přípustných množství zdraví škodlivých prvků a další požadavky na bezpečnost potravin jsou pak předmětem vyhlášek.

Výrobou potravin se podle zákona rozumí čištění, třídění, upravování, opracování nebo zpracování surovin, popřípadě přidávání dalších látek uvedených nebo povolených v příslušných ustanoveních zákona, a to včetně balení a dalších úprav potravin za účelem jejího uvádění do oběhu. Za výrobu potravin se však nepovažuje zemědělská prvovýroba. Pokud jde o zákonnou úpravou používaný termín uvádění do oběhu, chápe se jím nabízení k prodeji, prodej nebo jiné formy nabízení ke spotřebě; zahrnuje se do něho i skladování, přeprava pro potřeby prodeje a dovoz za účelem prodeje ode dne propuštění do volného oběhu.

Nejobsáhlejší je část první zákona, v níž jsou kromě předmětu úpravy a vymezení základních



- pojmů stanoveny povinnosti podnikatelů-výrobců potravin a podnikatelů uvádějících potraviny do oběhu. V případě, že podnikatel se zabývá výrobou i obchodními činnostmi, týká se ho celý soubor povinností. Povinnosti týkající se zajištění zdravotní nezávadnosti surovin pro výrobu potravin jsou pak předmětem úpravy jiných zákonů a dalších právních předpisů (např. v případě surovin živočišného původu je to především zákon o veterinární péči).

Povinnostmi provozovatele potravinářského podniku podle tohoto zákona zejména jsou:

- povinnosti dodržovat stanovené požadavky na jakost potravin, na jejich zdravotní nezávadnost, technologické a hygienické požadavky ve všech fázích výroby a uvádění do oběhu, zajistit pravidelnou kontrolu dodržování všech těchto požadavků apod.;
- ohlašovací povinnost (oznámit v listinné podobě nebo dálkovým přenosem dat zahájení, změny nebo ukončení výkonu předmětu činnosti v oblasti potravin příslušnému dozorovému orgánu s uvedením požadovaných identifikačních údajů);
- povinnosti při dovozu a vývozu potravin do třetích zemí;
- povinnosti při výrobě, dovozu nebo uvádění do oběhu přídatných látek (včetně obsahu žádosti podávané provozovatelem Ministerstvu zdravotnictví v případě jiných přídatných látek než stanovených v prováděcím právním předpisu a dále požadované součinnosti tohoto ministerstva s orgány EU);
- povinnosti při výrobě nebo dovozu potravin určených pro zvláštní výživu;
- informační povinnost ve vztahu k příslušným orgánům státní správy u potravin s přidanými látkami s nutričním nebo fyziologickým účinkem, u dietních potravin pro zvláštní lékařské účely a u potravin s výživovým tvrzením (na obale nebo v reklamě);
- povinnosti při ozařování potravin (s konkrétní řady podmínek při tomto způsobu ošetření potravin a surovin v prováděcím právním před-

pisu, uchovávání požadované dokumentace bylo prodlouženo z původních tří let na současných pět let);

- povinnosti týkající se balení potravin a jejich označování při jejich uvádění do oběhu (např. povinnost používat obalové materiály chránící potraviny před jejich znehodnocením a zneumožňující změnu obsahu bez otevření či změny obalu, označovat na obalu řadu údajů o výrobci a potravine v zájmu co nejúplnější informace pro spotřebitele, a to zejména název obchodní firmy a sídlo výrobce, zemi původu, název potraviny a její množství a složení, datum použitelnosti nebo datum minimální trvanlivosti, způsob skladování, příp. i způsob použití, údaje o možném nepříznivém ovlivnění zdraví, jako např. vyvolání alergických reakcí apod., o ošetření potraviny, o nutriční hodnotě potraviny, třídě jakosti apod.; v řadě případů je podmíněno uvádění příslušných údajů stanovenou vyhláškou; součástí úpravy jsou i pravidla pro označování potravin balených mimo provozu výrobce, pro výrobce pro tuzemský trh či dovozce apod.).

Při uvádění potravin do oběhu jsou pro podnikatele-provozovatele potravinářského podniku dále stanoveny především tyto zákazy a povinnosti:

- zákazy chránící spotřebitele před závadnými potravinami a též chránící zájmy poctivých podnikatelů (např. zákazy uvádět do oběhu jiné než zdravotně nezávadné potraviny, klamavě označené nebo nabízené spotřebiteli klamavým způsobem, s prošlým datem použitelnosti, neznámého původu apod.);
- povinnosti týkající se způsobu skladování potravin a případného vyřazování vadných potravin nebo závadně balených, nedostatečně nebo nesprávně značených, neodpovídajících požadavkům na jakost apod.; dále též povinnosti spojené s přepravou potravin (používat jen k tomu způsobilé a vhodně upravené prostředky nebo přepravní prostory, které chrání potraviny před poškozením jejich zdravotní nezávadnosti

a jakosti i před nepříznivými povětrnostními vlivy);

- zajistit ve všech fázích uvádění potravin do oběhu, aby byl k dispozici doklad o jejím původu.

Z hlediska koncepce potravinového práva nejde však jen o výše analyzovaný zákon o potravinách, neboť právního režimu a různých aspektů potravin nebo surovin pro jejich výrobu a uvádění do oběhu a státního dozoru nad jejich dodržováním se v českém právním řádu týká celá řada dalších zákonů i různých navazujících vyhlášek (např. jde o zákon o veterinární péči, zákon o vinohradnictví a vinařství, ale i o zákon o ochraně spotřebitele a další zákonné a podzákoné úpravy). Na tuto skutečnost široké právní úpravy ve vztahu k potravinám vlastně poukazuje i § 26 odst. 1 zákona o potravinách, který stanoví, že „ustanovení zvláštních zákonů, týkající se podmínek výroby a uvádění potravin a tabákových výrobků do oběhu, jakož i povinností podnikatelů s tím spojených, nejsou tímto zákonem dotčena“. Pokud se jedná o zákon o ochraně spotřebitele, tento zákon se dotýká oblasti potravin v širokém kontextu jím stanovených podmínek podnikání významných pro ochranu spotřebitele při nabídce a prodeji výrobků a poskytování služeb na území České republiky.

#### 4. Státní dozor a sankce

Zákon o potravinách obsahuje též úpravu státního dozoru nad dodržováním příslušných ustanovení a úpravu ukládání pokut. V této souvislosti je nutno vzít v úvahu, že s přechodem k tržní ekonomice byla posílena odpovědnost podnikatelů produkcujících, distribuujících a prodávajících potravin za jejich zdravotní nezávadnost a dosahovanou kvalitu, a tedy i význam vnitropodnikové kontroly. Státní dozor se především koncentruje na kontrolu potravin až v oběhu s možností patřičného postihu podnikatelů prohřešujících se proti této své odpovědnosti. Tato situace klade však dosti značné nároky na dozorové orgány při zjištění porušení zákona o potravinách. S ohledem na rozsáhlost

celého procesu výroby a oběhu potravin existuje v této oblasti více dozorových orgánů, mezi něž přes počáteční rozpory mezi ministerstvy byly nakonec dozorové úkoly delimitovány. Jsou jimi:

- a) orgány ochrany veřejného zdraví (podle zákona o ochraně veřejného zdraví orgány hygienické služby), které se zaměřují na státní dozor v oblasti poskytování stravovacích služeb a na zjištění příčin poškození nebo ohrožení zdraví a zamezení šíření infekčních onemocnění nebo jiného poškození zdraví z potravin;
- b) orgány veterinární správy (podle zákona o veterinární péči), jejichž úkolem je vykonávat státní dozor při výrobě, skladování, přepravě, dovozu, vývozu a prodeji surovin a potravin živočišného původu;
- c) Státní zemědělská a potravinářská inspekce (orgán státní správy v členění na ústřední inspektorát a krajské inspektoráty) s výkonem státního dozoru při výrobě a uvádění potravin do oběhu, jakož i při vstupu a dovozu potravin a surovin ze třetích zemí, pokud tento dozor není prováděn orgány veterinární správy;
- d) Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský, jenž vykonává státní dozor nad prováděním klasifikace těl jatečných zvířat.

Důraz je položen na součinnost při státním dozor, a to již na úrovni ministerstev, zejména mezi Ministerstvem zemědělství a Ministerstvem zdravotnictví, přirozeně mezi jednotlivými dozorovými orgány (většina je řízena Ministerstvem zemědělství), a součinnost (např. při informační výměně) se týká i celních orgánů. Právní úprava obsahuje rovněž zásady postupu státních dozorových orgánů při kontrole nezávadnosti potravin. V posledních letech v EU nabývá na významu systém rychlého varování. Podle zákonné úpravy v České republice jsou rovněž orgány státního dozoru povinny v souladu s nařízením vlády o systému rychlého varování [8] neprodleně oznámit výskyt potravin nebo surovin, které představují rizika ohrožení zdraví, a to národnímu kontaktnímu místu, jímž je ze zákona Státní zemědělská a potravinářská inspekce, přičemž jsou také povinny ozna-



- čít případy, kdy riziko ohrožení zdraví může přesáhnout území České republiky, a dále jsou tyto orgány povinny zaslat národnímu kontaktnímu místu informace o přijatých krocích nebo opatřeních na základě obdržených oznámení a doplňujících poznatků.

Pokud státní dozorové orgány zjistí při kontrole porušení výše zmiňovaných a v zákoně taxativně uvedených povinností ze strany podnikatele (provazovatele potravinářského podniku), kterým se dopustí správního deliktu, mají ze zákona k dispozici sankce, především pokuty, aby byla zjednána náprava. V obecné rovině mohou vést k uplatnění sankcí tři důvody: porušení povinností uložených podnikateli zákonem o potravinách, nesplnění opatření k nápravě, která uložil orgán státního dozoru, a ztěžování nebo maření výkonu státního dozoru.

Výše pokut je odstupňována podle závažnosti správního deliktu. Například u správních deliktů uvedených v § 17 zákona o potravinách se pokuta do výše 1 milionu Kč ukládá za delikty týkající se porušení zákonných požadavků na jakost, přepravu a skladování, technologických a hygienických požadavků, nesplnění oznamovací povinnosti či nedodržení schváleného rozsahu použití a označení přídatných látek nebo doplňků stravy. Touto pokutou může být postihováno i ztěžování nebo maření výkonu státního dozoru.

Pokuta do výše 3 milionů Kč se podle tohoto ustanovení ukládá např. za správní delikty spočívající v neplnění požadavků při ozáření potravin, nedodržování nejvyšší přípustné radioaktivní kontaminace, neplnění požadavků pro obsah, podmínky a způsob použití vitaminů, minerálních látek a dalších látek s nutričním nebo fyziologickým účinkem, látek přídatných, pomocných a látek určených k aromatizaci nebo při nedodržení podmínek a požadavků na jakost a zdravotní nezávadnost u potravin nebo surovin určených na vývoz do třetích zemí. A konečně nejvyšší pokutou, a to do výše 50 milionů Kč, tedy nejpřísnější, by podle této úpravy měl být sankcionován podnikatel, který nedodržuje zákonné požadavky na zdravotní

nezávadnost potravin např. tím, že nedodrží stanovené požadavky pro druhy a přípustná množství kontaminujících látek, reziduí pesticidů, toxikologicky významných látek nebo látek vznikajících činností mikroorganismů v potravinách a surovinách nebo nezajistí, aby v potravinách nebylo překročeno nejvyšší přípustné množství zbytků veterinárních léčiv a biologicky aktivních látek používaných v živočišné výrobě.

V právní úpravě z 90. let byly tyto pokuty zřejmě nižší a pohybovaly se ve výši do půl milionu Kč, jednoho milionu Kč a tří milionů Kč a při opakovaných prohřešcích až do pěti milionů Kč. V jejich pozdějším navýšení se zřejmě projevil i růst obrátu firem v celkovém měřítku, a tedy i menší citlivost dopadu původní pokuty na ně. Nicméně i v současnosti budou mít různý dopad stanovené pokuty na podniky zejména s ohledem na jejich velikost. Lépe danou situaci na úkor spotřebitelů mohou zvládnout a spíše se správních deliktů dopustit (s menšími důsledky pro svoji ekonomiku) velké firmy, např. obchodní řetězce, které mají též dostatek finančních prostředků na kvalitní PR pro udržení své image.

## 5. Bezpečnost a kvalita potravin a chování českých spotřebitelů

Počátkem roku 2010 byly prezentovány výsledky sociologického výzkumu Marketing & Social Research pro Státní zemědělskou a potravinářskou inspekci, provedeného agenturou Focus koncem roku 2009, který byl zaměřen na názory a nákupní chování české populace ve vztahu k bezpečnosti a kvalitě potravin [9]. Tento výzkum navázal na předchozí výzkum z roku 2005 a ukázal na některé trendy.

Podle výsledků tohoto výzkumu narůstá počet lidí, kteří nečtou informace na obalech potravin. Ve srovnání s rokem 2005, kdy to bylo 49 % lidí, jejich počet v roce 2009 stoupl na 56 %. Nicméně musíme vzít v úvahu, že tato rostoucí nepozornost k těmto informacím je především zdůvodňována nečitelností (v řadě případů používané velmi malé

písmo) a až na dalším místě uvádějí respondenti, že je tyto informace nezajímají. Další respondenti nesledují zmíněné informace z důvodů důvěry v obchodníka a důvěry ve výrobce ve spojení se značkou. Klesl také počet lidí, kteří informace na obalech potravin pokládají za dostatečné (ze 78 % v roce 2005 na 70 % v roce 2009) a kteří je považují za srozumitelné (ze 75 % na 68 %). Nejvýrazněji však klesla u respondentů důvěra v pravdivost informací uváděných na potravinových obalech, a to ze 77 % na 56 %. V tomto výsledku se ale projevuje i poměrně silná skupina respondentů, kteří tyto informace nesledují, resp. uvádějí u dané otázky odpověď nevím. Na uvedené chování spotřebitelů má zřejmě vliv i rostoucí pozornost médií věnovaná zdravotní problematice potravin a otázkám zdravé výživy.

Přítom základním vodítkem spotřebitele pro určování kvality potravin by měla být informace o složení výrobku, která je povinné na obalech uváděna. Pokud spotřebitelé informace na obalu čtou, zaměřují se podle provedeného průzkumu zejména na datum trvanlivosti (použitelnosti), zemi původu, údaje o výrobci, podmínky uchování (skladování) a až poté následuje složení výrobku. Otázku pozornosti spotřebitelů věnované informacím uváděným na obalech potravin je však nutno posuzovat v kontextu jejich ekonomického chování. Při výběru určitých potravin, zejména u některých segmentů, dochází k rozhodování stále významněji pod vlivem ceny. Podle průzkumu 66 % respondentů vyhledávalo akční slevy, zlevněné potraviny občas nakoupilo 77 % dotázaných a také byl respondenty uváděn – i přes zmiňovanou preferenci nákupu čerstvých nebalených potravin – v případě výhodné ceny nákup ve velkém do zásoby.

S uvedenými zjištěními souvisejí také poznatky o názorech spotřebitelů na bezpečnost potravin. Z odpovědí respondentů vyplývá, že roste jejich spokojenost s hygienickými podmínkami prodeje v České republice (zvýšila se z 57 % na 65 %), mírně narostla spokojenost s nezávadností potravin i kvalitou potravin ve srovnání se situací před dese-

ti lety. V podstatě se nemění pozitivní vztah k českým výrobkům, spotřebitelé stále lépe hodnotí bezpečnost a kvalitu českých potravin ve srovnání s dováženými potravinami, ale na druhé straně se tento patriotismus neprojevuje až tak zřetelně v samotném nákupním chování českých spotřebitelů.

Tuto rostoucí spokojenost spotřebitelů vyplývající z provedeného průzkumu potvrzují v jisté míře i výsledky uskutečňovaných kontrol, podle nichž se případy porušování bezpečnosti potravin již tolik nevyskytují, ale mnohem častěji se objevují snahy o klamání spotřebitele, které spočívají v reklamních tvrzeních výrobců a obchodníků o neověřených pozitivně působících výživových a zdravotních účincích nabízených potravin. Konkuruující si výrobci a obchodníci se tak snaží neadekvátní prezentací upoutat pozornost zákazníků za situace, kdy je především problémem prodat produkt. Tento trend se odráží i v zaměření kontrol. Jejich počet s orientací na klamání spotřebitele od roku 2004 do roku 2009 narostl téměř 3,5krát (celkem jich v daném období bylo 13 532), přičemž proběhlo 1005 správních řízení a byly vyměřeny pokuty v celkové výši 23,5 mil. Kč.

Počet spotřebitelů, kteří se v posledních 12 měsících setkali s problémem týkajícím se bezpečnosti nebo kvality potravin, se od roku 2005, kdy dosahoval 24 %, snížil na 19 % v roce 2009. Zvýšil se přitom počet těch spotřebitelů, kteří vzniklý problém řešili reklamací výrobku (ze 45 % v roce 2005 na 55 % v roce 2009). Z provedeného průzkumu také vyplynulo, že se upevňují bezpečnostní návyky spotřebitelů při domácím zacházení s potravinami.

## 6. Závěr

Obchod s potravinami představuje v celosvětovém měřítku trh s největším obrátem. S rostoucí globalizací a snahou o vytvoření vnitřního trhu se zdravotně nezávadnými potravinami dochází po roce 1990 v EU k poměrně prudkému rozvoji potravinové legislativy a formuje se potravinové právo. V současné době lze potravinové právo považovat →

→ za významnou oblast právních úprav souvisejících s ochranou spotřebitele. K zvláště důležitým směřům dalšího vývoje potravinového práva patří pak ve srovnání s jinými oblastmi právních úprav relativně silnější zohlednění nových vědeckých poznatků při přípravě legislativních záměrů. Nicméně ani zde nelze v kontextu historických zkušeností podcenit určitou rozpornost mezi vědou pomáhající a vědou zneužitou [10]. S ohledem na ochranu zdraví jako jedné z největších priorit EU a posílení důvěry spotřebitele v bezpečnost a kvalitu potravin je možno předpokládat i další posíle-

ní kontroly pro lepší ochranu spotřebitele a vytváření podmínek pro jeho větší informovanost. Přestože jedním z charakteristických rysů potravinového práva je právě zajištění lepší informovanosti spotřebitele o bezpečných a kvalitních potravinách, nedochází v jeho rozhodování o nákupu kvalitnějších potravin k až tak významným změnám. Některé spotřebitelské segmenty se rozhodují i nadále především podle cenového kritéria a navíc i pod tlakem reklamy a mediálních „zaručených“ zpráv.

*Podle výsledků výzkumu narůstá počet lidí, kteří nechtou informace na obalech potravin. Ve srovnání s rokem 2005, kdy to bylo 49 % lidí, jejich počet v roce 2009 stoupl na 56 %. Nicméně musíme vzít v úvahu, že tato rostoucí nepozornost k těmto informacím je především zdůvodňována nečitelností (v řadě případů používané velmi malé písmo) a až na dalším místě uvádějí respondenti, že je tyto informace nezajímají. Další respondenti nesledují zmíněné informace z důvodů důvěry v obchodníka a důvěry ve výrobce ve spojení se značkou. Klesl také počet lidí, kteří informace na obalech potravin pokládají za dostatečné (ze 78 % v roce 2005 na 70 % v roce 2009) a kteří je považují za srozumitelné (ze 75 % na 68 %). Nejvýrazněji však klesla u respondentů důvěra v pravdivost informací uváděných na potravinových obalech, a to ze 77 % na 56 %. V tomto výsledku se ale projevuje i poměrně silná skupina respondentů, kteří tyto informace nesledují, resp. uvádějí u dané otázky odpověď nevím.*

## LITERATURA A PRAMENY

- [1] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin, v platném znění
- [2] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004 ze dne 29. dubna 2004 o hygieně potravin
- [3] Strategic Plan of the European Food Safety Authority for 2009–2013. EFSA, Parma, 2009
- [4] Zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- [5] Helešic, F.: Ke tvorbě základů potravinového práva v ČR. Obchodní právo, 1998, č. 2, s. 19–34
- [6] Strunecká, A., Patočka, J.: Doba jedová. Stanislav Juhaňák-Triton, Praha, 2011
- [7] Klescht, V., Hrnčířiková, I., Mandelová, L.: Ěčka v potravinách. Computer Press, Brno, 2006

- [8] Nařízení vlády č. 98/2005 Sb., kterým se stanoví systém rychlého varování o vzniku rizika ohrožení zdraví lidí z potravin a krmiv
- [9] [www.szpi.gov.cz](http://www.szpi.gov.cz)
- [10] Shears, P.: *Food fraud – a current issue but an old problem*. British Food Journal, 2010, Volume 112, Issue 2, p. 198–213

**KLÍČOVÁ SLOVA**

*bezpečnost a kvalita potravin, potravinové právo, komunitární právo, ochrana spotřebitele, státní dozor*

**ABSTRACT**

*The paper is focused on the analysis of development, current situation and trends in food legislation in the EU and in the Czech Republic. The food law, both at national and EU level, aims at ensuring a high level of protection of human life and health, taking into account integrated “farm to fork” approach is now considered as a general principle for EU food safety policy. We can derive from the EU food legislation these key obligations of food business operators: safety, responsibility, traceability, transparency, emergency, prevention and co-operation. The significant trend in food legislation is based on scientific risk evaluations and analyses which are undertaken by the European Food Safety Authority.*

**KEYWORDS**

*food safety and quality, food law, EC legislation, consumer protection, state inspection*

**JEL CLASSIFICATION**

*F15, K23, K32*



# Konec černých krabic aneb nový pohled na struktury řízení

► Ing. Ondřej Chwaszcz » Ústav ekonomie, Fakulta managementu a ekonomiky,  
Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně

\* Tento článek se zaměřuje na přínos institucionální ekonomie v oblasti vývoje struktur řízení. V dnešní době je nutné interpretovat jednotlivé ekonomické subjekty (soukromé či veřejné) na nových základech, které jsou ve shodě s reálným děním ve společnosti. Přestože do této oblasti přinesla současná mainstreamová ekonomie mnoho poznatků, je u ní patrný odklon od reality, který může finálně vést k mylným interpretacím (rozebráno níže). Pro další rozbor a pochopení ekonomických dějů již nelze brát firmy pouze jako produkční funkce či černé krabice. Stejně tak nemůžeme odsoudit existenci veřejných orgánů s konstatováním, že trh to vyřeší efektivněji. Je třeba se zamyslet nad samotným vznikem firem a veřejných orgánů, zjistit jejich podstatu, rozebrat příčiny vzniku, teprve pak lze vést seriózní debatu o jejich funkcích v ekonomii.

Tato diskuse upadla do pozadí v důsledku jednotného, všeobecně přijímaného pohledu na ekonomickou vědu. Současná mainstreamová ekonomie, obzvláště upřednostňovaná při výuce, uzavírá prostor jiným ekonomickým školám (Sedláček, 2010). Přitom základní předpoklady spočívající v racionalitě jedince, maximalizaci užítku, sledování vlastního zájmu a neomylné funkci trhu nejsou v reálném světě vždy platné. Cílem článku je upozornit na možný odklon od reality z důvodu nekompletnosti mainstreamového pohledu a pokázat na směr, kterým je třeba se vydat při analýze chování a vzniku soukromých i veřejných subjektů.

## *1. Nezbytnost modulace mainstreamové ekonomie*

Homo economicus, neboli člověk ekonomický, je pouze zjednodušený model chování člověka, který vychází z jeho individualistického pojetí. Neprezentuje tak skutečného člověka, a tudíž není s to vysvětlit jeho altruistické chování ve smyslu existence charity, dobrovolnictví, rodičovství a taktéž sebeobětování (Becker, 1973; Sen, 1977), stejně tak i používání návykových látek, závislosti a existenci sebevražd. Pokud již má člověk veškeré informace a znalosti, tak pouze pro určitou oblast, nikdy nemůže být informován kompletně tak, aby se zachoval zcela racionálně. Homo economicus pak zásadně musí vést k nepřesným závěrům. Je totiž mnoho případů, kdy jedinec činí rozhodnutí, která nevedou k maximalizaci jeho zisku (Frank, 1995), což úspěšně potvrzují zastánci teorie her (Guet a kol., 1982; Fehr, Fischbacher, 2003; Fehr, Gächter, 2002). Tito ekonomové dokonce prokázali, že bez existence instituce práva a povinností upadá kooperace mezi jednotlivci, ačkoliv je odklon od spolupráce iracionální jednání (Boyd a kol., 2003; Milinski a kol., 2001).

Vedle nedokonalostí, vzniknuvších při pokusu definovat chování jedinců, existuje obdobný problém v rámci komplexního pohledu na fungování trhu a veřejného aparátu. Obecný pohled na funkci veřejných orgánů je ten, že by jejich role měla být omezená a vyžita pouze v oblastech, které není s to vyřešit soukromý sektor.

Existence volného trhu je v dnešní době nemožná (žádný trh se neobejde v dnešní době bez regulací, cel či daní). Přesto model volného trhu bývá neustále zkoumán a ekonomové nám následně předkládají závěry vyvozené z existence neexistujícího prostředí. Tuto skutečnost potvrzuje Chang (2002: 4–5) na příkladu zapojení dětí do pracovního procesu či zavedení ekologických předpisů. V případě práce dětí se nikdo z nás nepozastaví nad faktem, že existují nařízení omezující tuto skutečnost. Tento fakt jsme začlenili do našeho vnímání světa a nebereme ho jako státní intervenci. Jinak se na tuto skutečnost ovšem dívají rozvojové země, kde je tato otázka na pořadu dne. Stejně tak i ekologické předpisy byly nedávno brány jako státní intervence, nyní již tuto skutečnost začínáme postupně akceptovat. Na druhou stranu rozvojové, exportující země jsou těmito nařízeními výrazně ovlivněny a často je jim omezen či znemožněn přístup na vybraný trh. Výsledek je ten, že svobodný trh existuje v případě akceptace práv a povinností dané společnosti. Tuto skutečnost je nutno zahrnovat v rámci zkoumání ekonomického prostředí.

Jak bylo uvedeno, chování jedince i trhu nelze zkoumat za omezených podmínek a následně očekávat, že výsledné skutečnosti budou korespondovat s realitou. Chování jedinců vždy vychází nejen z ekonomických předpokladů, ale je třeba brát ohledy i na společensko-kulturní kontext vymezený morálními, etickými a právními zásadami. Stejně tak je třeba upravit i pohled na vznik a funkci firem a veřejné správy.

## 2. Nové paradigma institucionální ekonomie

Pro potřeby studie vycházejme z pojetí institucí tak, jak jsou vymezeny novým proudem institucionální ekonomie. V takovém pojetí představují instituce uměle vytvořená omezení, která utvářejí strukturu lidských interakcí. Jedná se o formální (pravidla, zákony) či neformální (zvyky, etika, morálka) omezení, u kterých musí být určitý způsob vymahatelnosti (North, 1994: 360). Samotná nová institucionální ekonomie následně analyzuje mož-

nosti redukce nákladů plynoucích z realizace businessu, zajištění sociálních práv a dodržování povinností – institucí (Hubbard, 1997).

Za průkopníka této oblasti je nutno označit R. H. Coaseho, který jako první definoval teorii transakčních nákladů ve svém původním článku „The Nature of the Firm“ (1937). Coase spatřoval v trzích a firmách (podnikatelích-koordinátorech) různorodé možnosti kombinace vedoucí k odpovídající produkci. V mnoha případech je vhodnější volit firemní seskupení před trhem z důvodu nákladů plynoucích z cenového mechanismu – náklady na zjištění odpovídající ceny, vyjednávání či uzavírání smluv. Vytvoření organizace a předání zodpovědnosti jedné osobě (podnikateli) může vést k redukci určitých tržních nákladů (Coase, 1937). Tento přístup změnil pohled na firmu, která tak již není prostou produkční funkcí, a umožnil nahlížet na firmu jako na strukturu vztahů (Verhaegen, Van Huylenbroeck, 2002). Coaseho práci později rozpracoval jeho student Oliver E. Williamson, který dále rozšířil podstatu vzniku a funkce firmy na základě specifčnosti aktiv (Williamson, 1996), respektive struktur řízení (Williamson, 2000, 2003).

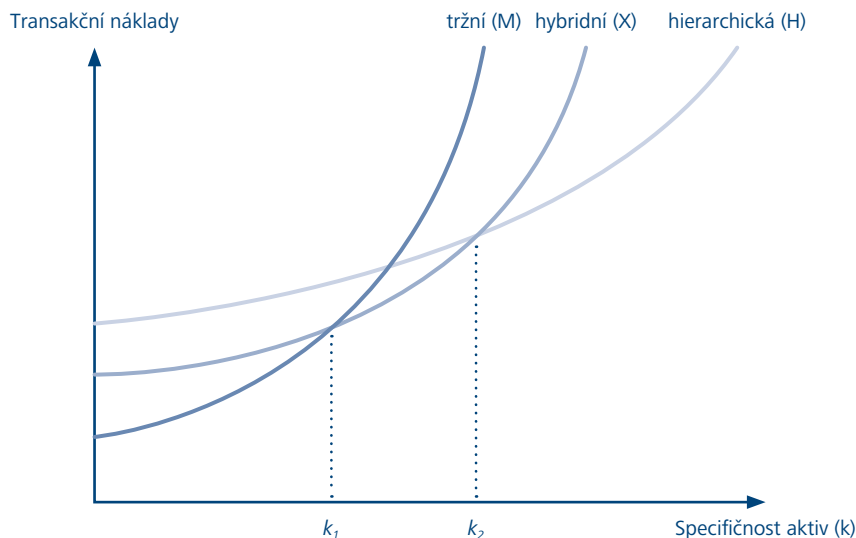
## 3. Vznik a vývoj současných struktur řízení

Jak již bylo uvedeno, nová institucionální ekonomie se zaměřuje na náklady související s realizací směny ve spojitosti s vymezenými právy a povinnostmi, vytvořenými za účelem redukce směnných nákladů. Analýza těchto nákladů v rámci nové institucionální ekonomie vychází z předpokladu (Hubbard, 1997: 240), že: (a) transakční náklady jsou přítomné jak na trhu, tak i v strukturách řízení; (b) existence rizika je všudypřítomná, ve většině případů je způsobena neočekávaným chováním zúčastněných stran; (c) ekonomické subjekty se snaží eliminovat nejistotu či tržní selhání ustanovením institucí.

Williamson (1996) stanovil za základní atribut transakcí specifčnost aktiv, která jsou zapojena při realizaci směny. Samotná specifčnost aktiv představuje úroveň, do které mohou být tato aktiva



→ **Graf č. 1 » Struktury řízení vzhledem ke specifičnosti aktiv**



Pramen: Williamson, 1991: 281

využita pro jiné účely a jinými uživateli, aniž by poklesla jejich produktivní hodnota.<sup>12</sup> A právě specifičnost aktiv je určujícím prvkem ve výběru odpovídající struktury řízení, jak je znázorněno v grafu 1.

Graf 1 zachycuje uspořádání transakcí v odlišných strukturách – tržních (M), hybridních (X) a hierarchických (H) – jako funkci specifičnosti aktiv ( $k$ ) v návaznosti na transakční náklady. V případě, kdy specifičnost aktiv je na nízké úrovni ( $k < k_1$ ), jsou dosaženy nejnižší transakční náklady skrze řídicí struktury koordinované trhem. V tomto případě je riziko loupežného chování minimální, z důvodu nepřehledného množství alternativního využití zdrojů. V dané situaci by hierarchické uspořádání přinášelo pouze dodatečné administra-

tivní a byrokratické náklady a z hlediska nízké specifičnosti aktiv by zvýšená byrokracie byla bezpředmětná.

Jelikož míra specifičnosti stoupá ( $k_1 < k < k_2$ ), tak se zvyšují i náklady stranám uskutečňujícím specifické investice. V takovém bodě se hybridní formy koordinace prosazují jako nejefektivnější způsob ochrany proti zneužití. Hybridní formy koordinace vyplňují prostor mezi tržními a hierarchickými formami. Obvykle se zde pracuje s dlouhodobými a normativními smlouvami, pravidlem take-or-pay,<sup>3</sup> zárukou, zástavou, franšízou, joint-ventures či strategickým seskupením.

Za předpokladu existence vysoké specifičnosti aktiv ( $k > k_2$ ) je riziko zneužití vysoké a případné vyvolané ztráty enormní. Pak je to právě hierar-

<sup>1</sup> Williamson (1996, str. 59).

<sup>2</sup> Jako příklad bývá uváděna investice do uhelné elektrárny, která je postavena blízko místa těžby této suroviny. V případě, že majitel elektrárny nebude schopen udržet a vynutit si plnění dlouhodobé smlouvy na dodávku uhlí, se stává „rukojmím“ majitele dolu (Hart, 1995, str. 26).

<sup>3</sup> Pravidlo, kdy se kupující zavazuje koupit produkt, nebo zaplatit určitou částku, pokud produkt nepřijme.

chická struktura, která za této situace dokáže neefektivněji řídit transakce (Roemer, 2004; Klein, Crawford, Alchian, 1978; Williamson, 1985).

Specifičnost aktiv tak svou povahou určuje nejvhodnější variantu struktur řízení. Zpočátku u málo specifických aktiv jsou transakční náklady minimální a zavedení složitějších struktur řízení by bylo neefektivní. Posun k více specifickým aktivům již vyžaduje změnu struktur řízení, což sice

#### 4. Smluvní schémata

Transakční náklady výrazně změnily a rozšířily pohled na firmu, kterou již nelze rozebírat pouze z technologického hlediska (jako produkční funkci), ale je nutné na ni nahlížet i z organizačního hlediska, jako na strukturu řízení. Firma a trh jsou dvě alternativy řízení, lišící se pouze ve způsobu strukturálního uspořádání. Způsob řízení je pak

*Existence volného trhu je v dnešní době nemožná (žádný trh se neobejde v dnešní době bez regulací, cel či daní). Přesto model volného trhu bývá neustále zkoumán a ekonomové nám následně předkládají závěry vyvozené z existence neexistujícího prostředí.*

představuje zvýšení transakčních nákladů, ovšem v minimální možné výši, která zajistí bezpečnou realizaci smluvených transakcí. Transakce spojené s významně specifickými aktivy (oblast  $k > k_2$ ) by v rámci tržních transakcí nebylo možno realizovat a v případě využití hybridních struktur by transakční náklady byly řádově vyšší oproti hierarchickým strukturám.

V konečném důsledku se výsledek shoduje s mainstreamovým-neoklasickým pojetím věci, a to tím, že při transakci je vždy vybráno to neekonomičtější řízení. Avšak při hlubším rozboru již neoklasická ekonomie ztrácí. V případě, kdy porušení smluvených kontraktů nepůsobí významné ekonomické ztráty, vítězí tržní struktura. V případě, že hrozí růst negativních ekonomických dopadů, které převyšují náklady plynoucí ze složitějších organizačních struktur, tak právě tržní struktura se stává neekonomickou a je nahrazena. K tomuto rozšířenému závěru již neoklasická ekonomie nenabízí řádné odůvodnění.

odvozen od určitých vlastností – vlivu motivace, administrativního dohledu a právního rámce (Williamson, 1991). Jednotlivé transakce se ve svých vlastnostech liší a spadají tak do odlišných struktur řízení, které se od sebe liší v nákladech a pravomocích (Williamson, 1999). Toto jednoduché smluvní schéma o třech proměnných<sup>4</sup> je znázorněno v grafu 2.

Každá firma potřebuje určité složky pro svou produkci. Ty si buď může vyrobit sama, nebo je poptat mimo firmu na trhu. Další předpoklad je, že tyto složky jsou vytvořeny s využitím všeobecného či specifického výrobního procesu (Williamson, 2002). Parametr  $k$  představuje míru specifčnosti aktiv a v případě, kdy  $k = 0$ , se nevyskytují žádná specifická aktiva a strany uzavírající kontrakt jsou v podstatě anonymní. Druhý parametr  $s$  označuje velikost záruk při uskutečňování jednotlivých transakcí, jakými jsou penále, záruky, povinnost informovat, způsob řešení sporů aj. Za předpokladu  $s = 0$  jsou transakce realizovány bez zajištění, tudíž za určitého rizika, což má vliv i na cenu ve srovnání s transakcemi v prostředí  $s > 0$ .

Transakce uskutečňující se v bodě A jsou obecného rázu (bez vstupu specifických aktiv) v silně

→

<sup>4</sup> Specifičnost aktiv, zajištění rizika a cenová hladina pro realizaci transakcí.

- konkurenčním prostředí. Struktura řízení je postavena na konkurenčně tržních cenách a řešení sporů skrze soudně přírknuté náhrady. Bod *B* představuje transakce, které již vyžadují zapojení specifických aktiv ( $k > 0$ ), ale které jsou na druhou stranu uskutečňovány bez odpovídajícího zabezpečení ( $s = 0$ ). Často do tohoto bodu zapadá druh tzv. fly-by-night transakcí, často spojovaných s podniky, které mají krátké trvání a neberou ohledy na kvalitu produktu a právní pozadí. Za příklad bývá často uváděn business uskutečňovaný P. T. Barnumem (Williamson, 2000). Za těchto podmínek musí být účastníci transakcí prozívatelní a cenově reagovat na zvýšenou existenci rizik.

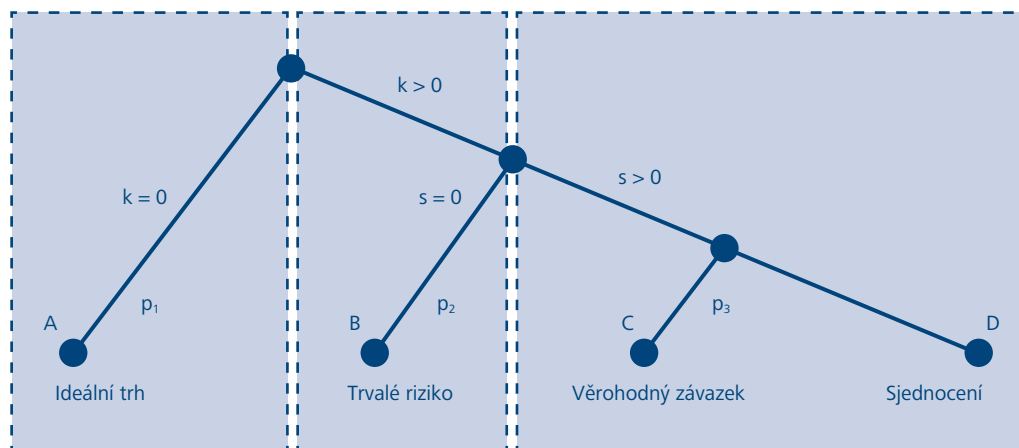
Zvýšení záruk ( $s > 0$ ) za přítomnosti specifických aktiv nás posouvá ve smluvním schématu (graf 2) do posledního segmentu, který obsahuje body *C* a *D*, ve kterých jsou transakce uskutečněny za cenovou úroveň  $p_3$ . V bodě *C* se zajišťují rizika mezi dvěma nezávislými stranami v rámci horizontálních vztahů. Takové uspořádání vztahu za složitých podmínek je spojeno s doprovodnými byrokratickými náklady. Růst těchto nákladů může vést k posunu některých transakcí z trhu do samostatně vlastněných organizačních jednotek (vertikální integrace). Tuto skutečnost prezentuje bod *D*, který je posledním východiskem v rámci usku-

tečňování transakcí. V případech, kdy nelze uplatnit čistě tržní prostředí, specifika transakcí společně s pokrytím rizik způsobují neúnosné náklady při realizaci transakcí, tak přichází na řadu vertikální integrace do sjednoceného subjektu – firmy.

Porovnání segmentů dle úrovně cenové hladiny, při které jsou transakce uspořádány, vychází v neprospěch druhého segmentu, představovaného cenou  $p_2$ . Při porovnání se třetím segmentem budou transakce realizovány vždy za vyšší cenu ( $p_2 > p_3$ ), která je důsledkem vyššího rizika, způsobeného nepřítomností dostatečných záruk. V případě, kdy jsou transakce realizovány v prvním segmentu, je předpoklad nejnižší cenové úrovně ( $p_1 < p_3 < p_2$ ), z důvodu absence doprovodných byrokratických a administrativních nákladů, plynoucích z integrace zahrnuté ve třetím segmentu.

Všechny čtyři typy základních organizačních uspořádání (*A-D*) vycházejí z trhu, kde se střetávají výrobní faktory, které ve své vzájemné kooperaci následně produkují požadované zboží a služby. Již zmíněný model lze však parafrázovat i na jiné typy transakcí (Williamson, 2000; Baron, Kreps, 1999). V rámci vztahu prodejce-konečný spotřebitel se v bodě *A* nacházejí obecné transakce realizované v tržním prostředí. Bod *B* není nijak častý a z důvodu nezajištění rizika je zde vytvářen prostor pro

**Graf č. 2 » Jednoduché smluvní schéma**



pochybné firmy, které se snaží na konečných spotřebitelích vydělat, nedbajíce na pokrytí jejich potřeb. Se zajištěním rizik se přesouvají transakce do bodu *C*, který představuje vybudování důvěryhodného vztahu se spotřebitelem skrze záruku na produkt, dlouhodobou kladnou reputaci, vybudování kvalitní obchodní značky. Poslední bod *D* zůstává neobsazen, existuje minimální možnost splynutí spotřebitele a firmy.

Jedinec se totiž nenachází ve vakuu, ale v určitém sociálně-kulturním prostředí. Toto prostředí se v průběhu doby vyvíjí, formuje a vytváří si vlastní pravidla.

S bližším ohraničením pojmu instituce, konkrétně na práva a povinnosti, přichází nová institucionální ekonomie, která doplňuje mezery vzniknuvší po mainstreamové ekonomii. Zmíněná práva a povinnosti (instituce) formují trh a o funkčním

*V případě, kdy porušení smluvených kontraktů nepůsobí významné ekonomické ztráty, vítězí tržní struktura. V případě, že hrozí růst negativních ekonomických dopadů, které převyšují náklady plynoucí ze složitějších organizačních struktur, tak právě tržní struktura se stává neekonomickou a je nahrazena. K tomuto rozšířenému závěru neoklasická ekonomie nenabízí řádné odůvodnění.*

## 5. Závěr

Článek ve svém úvodu upozorňuje na nedokonalosti, které jdou ruku v ruce se současným mainstreamovým pohledem na ekonomii. Významné zjednodušení skutečnosti (nereálné předpoklady) umožnilo vytvořit mnoho modelů a vysvětlit tak řadu ekonomických dějů. Na druhou stranu je třeba brát v potaz omezení, plynoucí ze zjednodušených předpokladů. Realita přináší mnoho proměnných, které způsobují odklon od teoretických závěrů. Největší omezení je patrné v oblasti chování jednotlivce. Přestože by měl sledovat vlastní užitek a vycházet z racionálního chování, tak tímto způsobem v reálném světě vždy nejedná. Obdobně černo-bíle je nazíráno na trh, kdy se za předem jasných podmínek nadefinuje, co je správné a co je intervence na trzích. Což hovoří o značném normativním přístupu, kterému by se měl ekonomický vědec vyhnout, ale z povahy soudobé mainstreamové metodologie mu to není umožněno. Zjednodušené statistické modely v sobě nezahrnují proměnné, které taktéž ovlivňují chování. Jedná se o tzv. instituce, které ve veblenovském pojetí představují souhrn veškerých zvyků, tradic, pravidel.

Jedinec se totiž nenachází ve vakuu, ale v určitém sociálně-kulturním prostředí. Toto prostředí se v průběhu doby vyvíjí, formuje a vytváří si vlastní pravidla.

Vedle nákladů jednotlivých struktur řízení je nezbytné rozumět i jejich vzniku a rozvoji v rámci segmentovaných oblastí. Výběr struktur řízení je tak spojen nejen s výší transakčních nákladů, ale zároveň i se specifickostí aktiv, což je rozebráno v grafu 1, a v grafu 2 je analýza rozšířena o zajištění rizik. V obou případech je vysvětlen posun z čistě tržního prostředí až k hierarchickému uspořádání, z důvodu snahy o minimalizaci transakčních nákladů. Závěrečné hierarchické uspořádání lze chápat ve dvou rovinách. V prvním případě se stará o neefektivnější realizaci produktu firma. Ve druhém případě představuje hierarchické uspořádání veřejný sektor, který v rámci některých komplikovaných transakcí dokáže poskytnout efektivní strukturu řízení ve srovnání s jinými strukturami.

→ Transformace institucí z trhu pod veřejný aparát ovšem musí projít předchozími mezikroky. Pokud realizace transakcí neuspěje v tržním a hybridním prostředí a není ji s to efektivně realizovat firemní uskupení, je zcela na místě využití veřejného aparátu jako orgánu poslední instance pro zabezpečení poskytování produktu. Jedině na tomto základě je možné postavit obhajobu veřejného sektoru. Podstatné je si neustále uvědomovat, že vše (transakční náklady, struktury řízení) se odvíjí od institucí, které si formuje sama společnost. V návaznosti na tyto instituce pak může docházet k významným rozdílům. Co v jedné společnosti

efektivně poskytuje trh, to může v jiné společnosti neefektivněji poskytovat veřejný subjekt.

Cílem článku tak bylo upozornit na to, že nelze zkoumat modely odděleně od společnosti a jedinců, kteří si v sobě nesou specifické rysy. Mainstreamová ekonomie přinesla mnoho pomůcek pro práci s ekonomickou teorií a je na čase tyto nástroje začít používat v praxi, ve skutečném světě. Ekonomie se do budoucna neobejde bez hluboké analýzy institucí, které rozhodují o efektivnosti struktur řízení a zároveň mohou být indikátorem dalšího ekonomického vývoje.

*Zjednodušené statistické modely v sobě nezahrnují proměnné, které taktéž ovlivňují chování. Jedná se o tzv. instituce, které ve veblenovském pojetí představují souhrn veškerých zvyků, tradic, pravidel. Jedině se totiž nenachází ve vakuu, ale v určitém sociálně-kulturním prostředí. Toto prostředí se v průběhu doby vyvíjí, formuje a vytváří si vlastní pravidla.*

## LITERATURA A PRAMENY

1. Baron, J., Kreps, D. (1999): *Strategic Human Resources: Frameworks For General Managers*. John Wiley & Sons, ISBN 0471072532
2. Becker, G. S. (1973): *A Theory of Marriage: Part I*. The Journal of Political Economy, Vol. 81, No. 4 (Jul.-Aug.), pp. 813–846
3. Verhaegen, I., Van Huylenbroeck, G. (2002): *Hybrid Governance Structures for Quality Farm Products: A Transaction Cost Perspective*. Shaker Verlag, Germany, ISBN 3826597745
4. Boyd, R., Gintis, H., Bowles, S., Richerson, P. J. (2003): *The evolution of altruistic punishment*. Proceedings from the National Academy of Sciences of the United States of America, 100, 3531–3535
5. Chang, H. J. (2002): *Breaking the Mould: An Institutionalist Political Economy Alternative to the Neoliberal Theory of the Market and the State*. Cambridge Journal of Economics, Vol. 26, No. 5, pp. 539–559
6. Coase, R. H. (1937): *The Nature of the Firm*. Economica, New Series, Vol. 4, No. 16 (Nov.), pp. 386–405
7. Fehr, E., Fischbacher, U. (2003): *The nature of human altruism*. Nature, 425, pp. 785–791
8. Fehr, E., Gächter, S. (2002): *Altruistic punishment in humans*. Nature, 415, pp. 137–140
9. Frank, R. H. (1995): *Mikroekonomie a chování*. Praha, Nakladatelství Svoboda, ISBN 25-042-95
10. Guth, W., Schmittberger, R., Schwarze, B. (1982): *An experimental analysis of ultimatum bargaining*. Journal of Economic Behavior & Organization, Vol. 3, Issue 4, pp. 367–388
11. Hart, O. (1995): *Firms, Contracts, and Financial Structure*. Oxford, Clarendon Press, ISBN 0198288816
12. Hubbard, M. (1997): *The 'New Institutional Economics' in agricultural development: insights and challenges*. Journal of Agricultural Economics, Vol. 48, No. 2, pp. 239–249
13. Klein, B., Crawford, R. G., Alchian, A. A. (1978): *Vertical Integration, Appropriable Rents, and the Competitive Contracting Process*. Journal of Law and Economics, Vol. 21, No. 2, pp. 297–326

14. Milinski, M., Semmann, D., Bakker, T. C. M., Krambeck, H. (2001): *Cooperation through indirect reciprocity: image scoring or standing strategy?* Proceedings of the Royal Society of London B, Vol. 268, No. 1484, pp. 2495–2501
15. North, D. C. (1994): *Economic Performance through Time*. American Economic Review, Vol. 84, No. 3, pp. 359–368
16. Roemer, E. (2004): *Real Options and the Theory of the Firm*. 8<sup>th</sup> Annual International Conference, Montréal, Canada, June 17–19, 2004. [online] [cit. 2010-12-15]. Dostupné z: [http://www.realoptions.org/abstracts\\_2004.html](http://www.realoptions.org/abstracts_2004.html)
17. Sedláček, T. (2010): *Jak (od)naučit studenty ekonomie myslet*. Hospodářské noviny, hn.ihned.cz, 29. 7. 2010. [online] [cit. 2010-11-18]. Dostupné z: <http://hn.ihned.cz/c1-45310240-jak-od-naucit-studenty-ekonomie-myslet>
18. Sen, A. K. (1977): *Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory*. Philosophy and Public Affairs, Vol. 6, No. 4, pp. 317–344
19. Williamson, O. E. (1985): *The Economic Institutions of Capitalism*. New York, Free Press, ISBN 002934820X
20. Williamson, O. E. (1991): *Comparative Economic Organization: the Analysis of Discrete Structural Alternatives*. Administrative Science Quarterly, Vol. 36, No. 2 (Jun.), pp. 269–296
21. Williamson, O. E. (1996): *The Mechanisms of Governance*. New York, Oxford University Press, ISBN 0195078241
22. Williamson, O. E. (1999): *Strategy Research: Governance and Competence Perspectives*. Management Journal, Vol. 20, No. 12, pp. 1087–1108
23. Williamson, O. E. (2000): *The New Institutional Economics: Talking Stock, Looking Ahead*. Journal of Economic Literature, Vol. 38, No. 3 (Sep.), pp. 595–613
24. Williamson, O. E. (2002): *The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract*. Journal of Economic Perspectives, Vol. 16, No. 3 (Summer), pp. 171–195
25. Williamson, O. E. (2003): *Transaction Cost Economics and Economic Sociology*. Center for the Study of Economy & Society, CSES Working Paper Series, Paper #13. [online] [cit. 2010-12-18]. Dostupné z: [http://www.economyandsociety.org/publications/wp13\\_Williamson\\_03.pdf](http://www.economyandsociety.org/publications/wp13_Williamson_03.pdf)

## KLÍČOVÁ SLOVA

transakční náklady, institucionální ekonomie, nová institucionální ekonomie, smluvní schéma, struktura řízení, specifčnost aktiv

## ABSTRACT

This article analyses benefits of new institutional economics in the field of management structures development. At the beginning the shortcomings of mainstream economics are depicted, these come from significant simplification of real world. Concept of businesses as production function or so called black boxes is not usable for analysis of actual economic processes. New institutional economics opened new area for much deeper analysis of behaviour of organizations (companies or public subjects) and of individuals through the institutions, which in this case represent rights and obligations. Institutional framework in individual states then forms the performance and organizational structure of society itself. What does work in one country effectively, can fail in another one. In the end the creation and development of management structures are described together with transaction costs.



→ **KEYWORDS**

*transaction costs, institutional economics, new institutional economics, contract scheme, governance structure, asset specificity*

**JEL CLASSIFICATION**

*D02, D21, D23, L22*



# Transparentnost a regulace v lobbingu

- ▶ Ing. Šárka Laboutková, Ph.D. » Technická univerzita v Liberci a Centrum ekonomických studií Vysoké školy ekonomie a managementu
- ▶ Ing. Petr Vymětal » Katedra politologie, Fakulta mezinárodních vztahů Vysoké školy ekonomické v Praze<sup>1</sup>

\* Lobbying je kanál, který občanská společnost v širším slova smyslu využívá k ovlivňování věcí veřejných. Ekonomické, zaměstnanecké a nevládní organizace ho využívají s různou intenzitou. V říjnu 2010 bylo ve Washingtonu registrováno na 12 000 aktivních lobbistů (OpenSecrets 2010), přibližně 3500 lobbistů v Ottawě v březnu 2010 (CoL 2010), na 3100 lobbistů je registrováno při Evropské komisi a více než 5000 lobbistů v Evropském parlamentu v říjnu 2010 (EC/EP 2010). S lobbyingem je také spojen nezanedbatelný tok finančních prostředků: v USA v roce 2009 lobbying „proteklo“ 3,5 miliardy USD (OpenSecrets 2010), což je o téměř 200 milionů dolarů více než v roce 2008. To naznačuje, že lobbisté ani v recesi neomezují své aktivity, ale i nadále intenzivně ovlivňují veřejnou politiku.

Studie MMF *A Fistful of Dollars: Lobbying and the Financial Crisis* zveřejněná v listopadu 2009 zkoumala empirický vztah mezi lobbováním finančních institucí a trhem hypotečního úvěrování, resp. rizikovými operacemi na těchto trzích až do finanční krize (Igan et al. 2009). Autoři studie zde

analyzují jednotlivé půlroční zprávy lobbistů, pomocí nichž identifikují lobbování v konkrétních otázkách týkajících se pravidel a předpisů na ochranu spotřebitele hypotečních úvěrů, standardů pro upisování a zákonů o cenných papírech. Detailní zkoumání těchto vazeb ukázalo, že aktivní lobbying je spojen s rostoucím úvěrovým rizikem, vyšší sekuritizací<sup>2</sup> a rychlejší úvěrovou expanzí. Kromě toho dokázalo, že aktivní lobbování věřitelů je průkaznější v oblastech s vyšší tzv. mírou zpoždění,<sup>3</sup> kde jsou možné vyšší negativní abnormální výnosy během klíčových událostí finanční krize. Studie ukázala, že detailnější monitoring lobbistických aktivit může přispět k lepšímu porozumění toho, jaké a čí motivace a zájmy stojí v pozadí. V obecné rovině je kritizován nedostatek informací o lobbistech (jejich finančních zdrojích), kteří ovlivňují rozhodovací procesy (Igan et al. 2009).

Lobbování se stává součástí procesů demokratické správy věcí veřejných. I když je lobbování nejčastěji iniciováno ze soukromého sektoru a jeho cílem je výhradně ovlivňování veřejné politiky →

<sup>1</sup> Tento článek vznikl s podporou projektu MŠMT 1M0524 „Centrum výzkumu konkurenční schopnosti české ekonomiky“ a v rámci Výzkumného záměru Fakulty mezinárodních vztahů Vysoké školy ekonomické v Praze MSM6138439909 „Governance v kontextu globalizované ekonomiky a společnosti“.

<sup>2</sup> Sekuritizace je proces, ve kterém se soubor menších a zpravidla i méně likvidních aktiv přetvoří na obchodovatelný papír vyšší likvidity a přesněji odhadnutelného cash flow (hypotéky, leasing, dluh na kreditních kartách, studentské půjčky, spotřebitelské půjčky atp.). Odhaduje se, že v roce 2004 pouze v USA dosáhla hodnota sekuritizovaných aktiv 1,8 bilionu USD — to je hodnota, která představovala 8 % celkového amerického dluhu a 33 % celkového objemu hypotečních úvěrů.

<sup>3</sup> Míra zpoždění je podíl úvěrů v rámci úvěrového portfolia, které mají zpožděné platby.

→ a veřejných záležitostí, stává se tedy jakýmsi mostem mezi soukromým (resp. i neziskovým) a veřejným sektorem. Vzniká tak jedinečný vztah mezi lobbisty a veřejnými činiteli (státními úředníky a politiky), který vede nejen ke směně informací, ale také darů, loajality, obchodních kontraktů atp. Tato jedinečnost vztahu a jistá míra přirozenosti z něj vyplývající může vyvolávat podezření o zvýhodňování, kupčení s vnitřními informacemi či korupčním chování. A proto je voláno po větší míře transparentnosti v lobbyingu.

Většina současných diskusí o lobbyingu nejen v České republice, ale také světě se soustředí na definici lobbyingu a jeho místo v demokratických společnostech. Mezinárodní úsilí se v poslední době zaměřuje na srovnávání a formulaci doporučení pro stanovení pravidel pro lobbistickou činnost. Pravidla jsou nejčastěji chápána jako definování povinností a vymezení koridoru, ve kterém se mohou lobbisté pohybovat.

Regulace lobbyingu bývá často vnímána jako omezení této činnosti, jako její zbyrokratizování a vytváření překážek pro její výkon – to v případě liberálních zemí s dlouholetou demokratickou tradicí. Jiné chápání naopak nevidí v pravidlech pro lobbying praktický význam, protože lobbistické aktivity jsou postaveny na roveň již „postihované“ korupci, jako v případě mladých demokracií. Na druhou stranu mohou právě jasná pravidla pro lobbistickou činnost obě vnímání překonat – pravidla totiž stanovují a vymezují hlavní hřiště, kde se bude hrát, definují hráče, hlavní pravidla hry a sankce za její porušení, ale také určují subjekty, které budou na hru dohlížet (rozhodčí), a diváky, kteří mohou hru sledovat a také do jisté míry kontrolovat. Pro každou aktivitu, aby byla vůbec možná, opakovala se a řádně fungovala, určitá pravidla existují, ať se již vyvinula spontánně nebo byla nějakým způsobem uměle ustavena – zde jistá shoda mezi vědci panuje. Konflikty jsou ale v otázce,

jak rozsáhlá a podrobná by pravidla (tedy regulace) měla být.

Zaměření pozornosti pouze na lobbisty značně zužuje chápání lobbistické činnosti – opomíjí totiž roli lobbovaných, veřejné činitele.<sup>4</sup> Právě v tomto příspěvku se zaměříme na základní parametry regulace lobbyingu a lobbistů, ale také se dotkneme druhé strany lobbistických kontaktů, omezení a pravidel pro veřejné činitele v případě lobbyingu. O popularitě tématu lobbyingu, integrity veřejných funkcionářů, etických kodexů atd. svědčí také fakt, že již posledních pět let jde o problematiku řešenou na půdě OECD. Při regulaci činnosti lobbyingu je hlavní centrum pozornosti směřováno hlavně na otázku lobbistů a relativně opomíjenou stranou jsou veřejní funkcionáři (držitelé veřejného úřadu, public office holders).

Vliv dílčích a zejména ekonomických zájmů na rozhodovací procesy neustále roste. Tento vliv může oslabovat demokracii, neboť nesouvisí pouze s pozitivními cíli (zejména snahou o zvýšení ekonomické výkonnosti a konkurenceschopnosti), ale v řadě případů má negativní dopad ve formě vyhledávání rent na úkor jiných (Tullock 1967; Poster 1975; Michell a Munger 1990 aj.), nebo dokonce může vést ke korupci a snaze ovládnout rozhodovací procesy a orgány ve svůj prospěch (state capture – Hellman, Jones, Kaufmann 2000). V souvislosti se světovou ekonomickou krizí se objevuje otázka, zdali a do jaké míry jsou zájmové skupiny schopny ovlivnit přijímání a implementaci reforem vládami. Obavy z negativních důsledků vlivu zájmových skupin nepramení ani tak ze samotné existence lobbyingu a prosazování zájmů, které jsou nedílnou součástí fungování demokratických společností, jako stále více z absence pravidel chování pro lobbisty i lobbované. Hlavní body kritiky lobbyingu se zaměřují jak na neadekvátní prosazování minoritních zájmů, tak na netransparentnost prosazování vlivu a rozhodnutí

<sup>4</sup> Veřejné činitele budeme v tomto textu chápat jako všechny politiky, veřejné úředníky, státní zaměstnance, ať již volené, nebo jmenované. Jinak řečeno, jedná se o držitele veřejné moci s právem činit a přijímat politická nebo veřejná a správní rozhodnutí.

Tabulka č. 1 » Faktory ovlivňující lobbying

|                           |                                                                          |
|---------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| Objekt lobbování          | různé složky státní správy (zákonodárné a výkonné)                       |
|                           | různé úrovně státní správy (místní, národní, regionální nebo nadnárodní) |
| Aktéři (lobbisté)         | firemní (in-house) lobbisté                                              |
|                           | smluvní lobbisté (konzultanti)                                           |
|                           | lobbisté z neziskových organizací                                        |
|                           | PR agentury                                                              |
|                           | advokátní kanceláře                                                      |
|                           | vlády, resp. vládní úředníci                                             |
| Lobbistické aktivity jako | hlavní činnost                                                           |
|                           | vedlejší produkt                                                         |
| Způsob lobbování          | přímý lobbying                                                           |
|                           | nepřímý lobbying (grassroots lobbying, „od kořenů“)                      |

Pramen: OECD 2009, vlastní úprava

a problémy zodpovědnosti tvůrců hospodářské politiky a veřejných činitelů za svá rozhodnutí. To ale může být částečně řešeno vhodným nastavením institucionálních pravidel.

### 1. Definice lobbyingu a jeho aktéři

Prvním problémem, který se objevuje, je definování lobbyingu. Až do druhé světové války byl pojem lobbying chápán jako ovlivňování zákonodárců téměř jakýmkoli způsobem. V důsledku toho se přijímaná rozhodnutí i celý rozhodovací proces stával více a více neprůhledným a nedůvěryhodným. Nebylo jasné, podle jakých podnětů se zákonodárci rozhodují, a praxe nahrávala korupčním praktikám. S postupnou změnou společenského povědomí o tom, co je a co není přípustné v jednání s osobami, které přijímají rozhodnutí o věcech veřejných, a také se zaváděním standardů etického chování vyvstala potřeba lobbování přesněji vymezit a definovat. To vše mělo a má směřovat k jedinému cíli – zprůhlednit lobbistické aktivity a proces přijímání rozhodnutí.<sup>5</sup>

Někteří praktici chápou lobbování v jeho elementární podobě: ovlivňování rozhodnutí ostatních, ať už se jedná o soukromé osoby, firmy či stát. V akademické rovině je snaha vymezit co nejširší definici lobbyingu se zaměřením se na její vládní funkci. Většina definic pak charakterizuje lobbying jako ovlivňování legislativních a exekutivních rozhodnutí a procesů či prosazování partikulárních zájmů odlišných od obecných zájmů společenských.

Lester Milbrath například definuje lobbování jako „stimulaci a přenos sdělení někým jiným než občanem samotným, jednajícím vlastním jménem a zaměřujícím se na ty, kdo činí vládní rozhodnutí, s nadějí, že jejich rozhodnutí ovlivní“ (Milbrath 1963, s. 7). V evropském kontextu je asi nejpoužívanější definice Luigiho Graziana: „Lobbing je specializovaná a odborná reprezentace prostřednictvím široké škály prostředků, které v zásadě vylučují korupční výměnu služeb, ve své povaze velmi odlišná od obecné nespécializované reprezentace, kterou zajišťují volení zástupci. Jako reprezentant partikulárních zájmů lobbista dodává infor-

→

<sup>5</sup> Díky intenzivnímu zdůrazňování a odkazování na základní práva a svobody, zejména svobodu slova a sdružování (viz první Dodek Ústavy USA), předběhl vývoj lobbyingu (včetně regulace) v USA Evropu přibližně o padesát let.

- *mace a technicko-odborné expertizy, které mohou být užitečné a někdy rozhodující při definování legislativní a správní regulace.*“ (Graziano 2001, s. 248)

I když tedy existují různé definice pojmu, nečastěji se objevuje definice v podobě „komunikace s držitelem veřejné moci (veřejným činitelem, veřejným funkcionářem) ve snaze ovlivnit jeho rozhodnutí“ (Pross 2007, s. 14). Tato komunikace může být uskutečňována jak písemnou, tak ústní nebo elektronickou formu a jejím základem je nejen samotné ovlivňování rozhodnutí veřejného činitele, ale také „pouhé“ přednesení argumentů, stanovisek a expertiz. Varieta možných používaných technik je velmi bohatá. A různorodé jsou i postupy, jak se lobbying a kontakt s lobbovaným může odehrávat. „Důvodem, proč není možné nalézt jednu definici, která by vyhovovala všem, je odlišné institucionální klima jednotlivých zemí, různost typů kapitalistické společnosti a rozdílné historické a kulturní podmínky zemí.“ (Laboutková, Žák 2010, s. 581)

Z výše uvedeného vyplývá, že stanovit jasnou definici lobbování je poměrně složité. Příčinou je několik faktorů, které pro přehlednost shrnuje tabulka 1. Uznání složitosti pojmu lobbying má zásadní význam pro diskusi o pravidlech a regulaci profese.

Jednu obecnou definici pojmu „lobbování“ poskytuje Public Relations Institute of Ireland, Chartered Institute of Public Relations a Public Relations Consultants Association, která našla značnou podporu v rámci institucí Evropské unie. Lobbování je podle této definice „specifická snaha o ovlivňování veřejného rozhodování buď tlakem na změny dané politiky, nebo ve snaze těmto změnám zabránit. Veřejné rozhodování je aktivita státního úředníka na jakékoli úrovni veřejné správy, který rozhoduje o kterémkoli aspektu politiky, opatření či provádění této politiky.“ (OECD 2009, s. 15)

Výše uvedenou definici lze považovat za převládající pohled (definici lobbyingu) v seberegulačních systémech, jejichž podstatou je dobrovolné rozhodnutí lobbistů zapojit se do profesních sdru-

žení nebo se dobrovolně zaregistrovat jako lobbisté u jiného subjektu. Tyto definice jsou ale většinou příliš široké a vágní.

V případě, že existuje vládní iniciativa posilování transparentnosti lobbistické činnosti na základě zákona nebo nařízení povinnosti se jako lobbista registrovat, pak je naprosto nezbytné nejprve formulovat srozumitelnou definici. Srozumitelnost definice „kdo je lobbista“ nebo „co je lobbying“ totiž rozhoduje o úspěchu či neúspěchu regulace – proto by měly být definice pokud možno co nejvíce objektivní a jasné.

„Ideální“ definice lobbyingu by se měla vymezit vůči korupci, udělat rozdílné od prosazování zájmů prostřednictvím volených zástupců, vymezit lobbying jako zdroj informací a odborných expertiz, nezúžit skupinu aktérů lobbyingu pouze na některé skupiny lobbistů.

V případě definic by mělo (vedle definice lobbování) být jasné, **kdo** je opravdu za lobbistu považován. Jsou to jen profesionální lobbisté, jako v Austrálii, kteří reprezentují zájmy svých klientů (třetích osob), nebo také firemní lobbisté (zaměstnanci firem), nebo dokonce i lobbisté organizací občanského sektoru, jako v USA a Kanadě (OECD 2008; Lobbying Act 1985; Lobbying Code of Conduct 2008)? Ještě větší různorodost se objevuje ve vymezení druhé strany lobbistického vztahu, tj. v otázce, kdo je lobbovaný – jedná se jen o přímo volené politiky (poslance) a legislativní složku státní moci, nebo také o vládu, její volené a jmenované úředníky (exekutiva v úzkém slova smyslu), nebo jsou zahrnuti všichni státní úředníci disponující rozhodovací pravomocí? Tento moment je kritický pro vymezení prostoru, kde se vlastně lobbying odehrává – je to pouze v parlamentech, nebo také v budově vlády či jiných vládních a úředních budovách? Je možné také lobbovat reprezentanty místní samosprávy? Právě vymezení prostoru je důležité a je také pravda, že regulace se nesnaží kontrolovat veškeré formy ovlivňování/komunikace a prostory, **kde** se lobbying může odehrávat. Většinou se ona komunikace vztahuje pouze na omezený „oficiální“ a „úřední“ či „politický“ prostor

v hlavních úředních budovách, nikoli na neformální setkání na rautech, konferencích a golfu.

Kromě těchto základních vymezení řada právních úprav lobbyingu zřizuje veřejně přístupné registry lobbistů a stanovuje některé povinnosti pro lobbyisty poskytovat určité informace o své činnosti, jako např.:

- jméno a adresu svého sídla;
- jména a adresy svých klientů (vč. mateřské a dceřiných společností, členství v koaličních uskupeních i financování z veřejných zdrojů);
- podrobnosti o záležitostech, ve které se lobbovalo – jakýkoli relevantní legislativní návrh, zákon, rozhodnutí, regulace, politika, program, grant, dotace a příspěvek, finanční výhoda či smlouva;
- jména federálních ministerstev a dalších vládních agentur, které byly kontaktovány;
- použitá technika komunikace, tj. lobbistická technika (Lobbying Act 1985; OECD 2008);
- finanční výkazy o své činnosti (příjmy a náklady lobbyistů) atd.

## 2. Problémy nejasné definice

Nedávná historie Spojených států ukázala, jaké důsledky může mít nejasná definice lobbyingu. Navzdory skutečnosti, že americký Kongres již v roce 1946 zřídil povinný registr lobbyistů na federální úrovni, kvůli nejasné definici „lobbování“ bylo rozhodnutí o registraci čistě subjektivní a dobrovolnou volbou jednotlivých aktérů po téměř 50 let. Federální zákon o regulaci lobbyingu (*Federal Regulation of Lobbying Act, FRLA*) požadoval registraci po těch subjektech, jejichž hlavním cílem bylo ovlivňování legislativy v Kongresu. Největším problémem tohoto zákona bylo, že spoléhal na subjektivní určení hlavní činnosti aktérů. A tak většina lobbyistů prohlašovala, že jejich hlavní činností je něco jiného než ovlivňování Kongresu – tedy že

jejich hlavní činností je právnícká praxe, podnikání nebo poskytování jiných „nelobbistických služeb a produktů“ apod. Výsledkem zjištění Úřadu hlavního účetního (*General Accounting Office, GAO*) v roce 1991 bylo, že asi 10 000 z 13 500 jednotlivců a organizací, kteří byli vedeni v Adresáři zástupců ve Washingtonu jako klíčoví aktéři ovlivňování v Kongresu, nebyli jako lobbyisté vůbec registrováni. Přesto 75 % (OECD 2009a) uvedlo, že kontaktovalo členy Kongresu a jejich zaměstnance za účelem ovlivnit legislativní a exekutivní procesy. Situace ve Spojených státech se zlepšila až po přijetí přísnějšího zákona v roce 1995, který podrobněji specifikoval a definoval nejen lobbyistu a lobbování, ale i povinnosti lobbyistů (*Zákon o zveřejňování informací týkajících se lobbyingu, Lobbying Disclosure Act, LDA*).

Řada definic má problém se zařazením právníků mezi lobbyisty. Advokáti se dožadují zvláštního přístupu a argumentují ochranou důvěrných informací svých klientů. Ale například podle kanadské a americké úpravy, pokud advokát provádí lobbistickou činnost jménem jednoho klienta, je advokát povinen se jako lobbyista zaregistrovat, jestliže této činnosti věnuje alespoň 20 % času věnovaného tomuto klientovi.<sup>6</sup> Tato definice tak chrání důvěrnost vztahu advokát-klient ve sféře právní profese a zajišťuje transparentnost lobbování prováděné advokátem.

Reálným příkladem, kde kvůli nedostatečné definici lobbování čelí závažným problémům, jsou některé země Evropské unie, případně další země, které již legislativní úpravu regulace mají. Například v Litvě obecná definice lobbyingu ponechává rozhodnutí o registraci do značné míry na vlastním uvážení, což v roce 2007 vedlo k registraci pouhých 13 žadatelů. V Austrálii, stejně jako v Litvě a Polsku, definice lobbyisty zahrnuje pouze ty, kteří lobbojí pro třetí stranu, a vylučuje tedy firemní lobby a neziskové organizace. →

<sup>6</sup> Má-li advokát deset klientů, devět z nich si najalo právníka, aby se zabýval jejich rozvodem, ale jeden z nich si najal advokáta za účelem lobbování a zaplatí právníkovi určitou výši odměny za lobbistickou činnost, pak se advokát musí zaregistrovat a prohlásit, že provádí lobbistickou činnost jménem tohoto jediného klienta.

## → 3. Proč regulovat?

V praxi se v případě regulace lobbingu ustavily dva základní přístupy: regulace lobbistických aktivit legislativní cestou a samoregulace profesionálními lobbistickými asociacemi nebo lobbisty samotnými. Zatímco v prvním případě je stanovení konečné podoby pravidel, jejich striktní vymáhání a sankcionování výlučně v pravomoci státu, druhý přístup je charakterizován stanovením minimálních požadavků a standardů činnosti včetně jejich vymáhání a sankcionování zastřešujícími asociacemi lobbistů, popř. lobbisty samotnými.

*Reálným příkladem, kde kvůli nedostatečné definici lobbování čelí závažným problémům, jsou některé země Evropské unie, případně další země, které již legislativní úpravu regulace mají. Například v Litvě obecná definice lobbingu ponechává rozhodnutí o registraci do značné míry na vlastním uvážení, což v roce 2007 vedlo k registraci pouhých 13 žadatelů. V Austrálii, stejně jako v Litvě a Polsku, definice lobbisty zahrnuje pouze ty, kteří lobbují pro třetí stranu, a vylučuje tedy firemní lobby a neziskové organizace.*

Oba dva přístupy mají své přednosti a nedostatky. Slabinou samoregulačního principu je často velmi nízká vynutitelnost nastavených pravidel, přijatá pravidla jsou poměrně obecná. Většinou se jedná spíše o stanovení určitých etických zásad (čestnost, férovost apod.) majících povahu minimalistických požadavků. Na druhou stranu, i když pravidla vytvářejí pouze obecný rámec, nabízí poměrně široký prostor, jak je konkrétně naplňovat. Bezespornou výhodou právní regulace je snazší a účinnější vymahatelnost pravidel.

Tam, kde je důvěra občanů ve státní správu vysoká, úsilí lobbistů či lobbistických asociací řídit se pečlivě nastavenými zásadami transparentnosti a poctivého jednání může být dostačující. V zemích, kde veřejné mínění o státní správě a politice je smíšené, silnější prvky samoregulace a zavedení právní regulace mohou být prostředkem k obnově důvěry občanů ve státní správu a politiku vůbec.

Je zřejmé, že „odpovídající model“ pro stanovení transparentnosti a odpovědnosti ve vládě musí být do značné míry šitý na míru pro politickou realitu jednotlivých územně správních celků.

Rozvoj nebo aktualizace pravidel a stanovení standardů pro zvýšení transparentnosti v lobbování není snadná záležitost. V některých zemích regulační právní předpisy ohledně lobbování již existují – Austrálie, Kanada, Francie, Maďarsko, Polsko, Litva, Taiwan, Velká Británie, Francie a USA. Další země se nacházejí ve fázi diskuse, přijímání či projednávání regulačních zákonů týkajících se lobbistických aktivit – Česká republika,

Jižní Korea, Itálie, Mexiko, Norsko, Slovensko, Slovinsko. Spornou otázkou ale zůstává míra či intenzita regulace. Mají být pravidla pouze přísná a detailní? Nebo je nutností, aby součástí regulace byla také schopnost pravidla vynucovat? Je možné, aby jedno bez druhého fungovalo?

### 3.1 Zásady účinné regulace lobbování

I když jen několik zemí přijalo právní předpisy, podle kterých je lobbing regulován, je možné na základě jejich zkušeností položit klíčovou otázku: Jaké jsou prvky účinné regulace lobbování? Aby bylo možné odpovědět, je třeba hledat odpovědi na řadu dalších otázek:

- Kdo je (má být) regulován a mají pravidla registrace platit stejně pro všechny zúčastněné, tedy od právních firem přes obchodní asociace až po neziskové organizace a think-tanky?

- Jaké údaje by mělo být povinné zveřejňovat, tedy jaké informace jsou užitečné pro posouzení vnějšího vlivu na rozhodovací proces a jak detailní by měly být, aniž by to vedlo k nutnosti poskytovat důvěrné informace mezi lobbisty a klientem?
- Jaký způsob regulace zvolit?
- Jak získávat či vymáhat informace o lobbingu?

OECD v uplynulých dvou letech analyzovala zkušenosti z vládní regulace, legislativy a seberegulace lobbistů. Z komparativních studií vyplývá, že legislativa upravující lobbování je zaváděna postupně, krok za krokem. Případové studie jednotlivých zemí ukazují, že tamní regulační systémy se liší v závislosti na kulturním a ústavním podkladu daného státu. Přesto je možné určit některé společné prvky účinné regulace – srovnání dala na půdě OECD vzniknout formulaci deseti principů pro transparentnost a poctivost (integritu) v lobbování (OECD 2010, s. 2–4). Uvedené principy nejen reflektují potřebu jasných pravidel pro lobbyisty, ale také je patrná tendence zasadit pravidla do širšího rámce fungování veřejné správy a specifických požadavků kladených na „dobrou správu věcí veřejných a vládnutí“ (good governance) (Vymětal 2008), a tedy i samotné lobbované.

### 3.2 Postoj lobbyistů k regulaci a seberegulaci

Hodnocení, popřípadě měření lobbingu se odehrává převážně pomocí tzv. měkkých dat.<sup>7</sup> Mezi subjekty zabývajícími se touto problematikou stojí na prvním místě agentura Donath-Burson-Marsteller,<sup>8</sup> která opakovaně provádí šetření měření efektivity lobbingu již od roku 2001. Hlavní metodou jsou dotazníková šetření, prováděná s využitím

nejmodernějších metod. Výsledky těchto šetření byly publikovány v letech 2001, 2003, 2005 a 2009 s použitím vlastního dotazovacího internetového systému, který umožňuje okamžité vytváření dotazníků a distribuci personalizovaných osobních žádostí o účast v průzkumu.

Dalším významným zdrojem hodnocení lobbingu jsou analýzy zpracovávané v rámci OECD, které se přibližně od roku 2005 zaměřovaly hlavně na zvyšování transparentnosti lobbování, a to z hlediska registrace, povinnosti zveřejnit cíle a klienty a zveřejňování pravidelných zpráv o lobbyistických aktivitách (OECD 2009a).

Všichni lobbyisté v Evropě – smluvní, firemní (in-house, corporations) i lobbyisté neziskových organizací (in-house, organisations) – uznávají, že ovlivňování pomocí nelegálních praktik (úplatky, neetický lobbing) výrazně poškozuje veřejné vnímání lobbingu jako takového. Výsledkem je, že více než tři čtvrtiny dotázaných lobbyistů podporují povinný systém transparentního lobbování (OECD 2009a). Značné názorové rozdíly však nastávají v otázce, kdo by měl tento program transparentnosti spravovat. Ti, kteří se domnívají, že nevhodné ovlivňování je častým problémem lobbování, podporují, aby regulace lobbingu (a programy transparentnosti) spadala do vládní (státní) agendy. Naopak lobbyisté, kteří se domnívají, že porušování etických pravidel lobbování nejsou nebo nejsou často problémem lobbování, preferují spíše organizování programů transparentnosti profesionálními lobbyistickými asociacemi nebo lobbyisty samotnými.

Výzkum OECD (2009a) se zaměřil na postoj lobbyistů k seberegulaci a k regulaci profese v Evropě. Průzkumu se zúčastnilo 128 profesionálních lobbyistů, 25 ekonomických zájmových skupin (fi-



<sup>7</sup> Měkká data označují skupinu dat obtížně měřitelných a uchopitelných za pomoci standardních postupů. Nejčastěji jsou zjišťována pomocí dotazníkového šetření, konzultací, rozhovorů, jsou spíše kvalitativního charakteru a popisují chování, vnímání nebo postoje. Odrážejí v sobě nejen minulé zkušenosti, ale také určitá očekávání do budoucnosti. Jejich přednost spočívá v tom, že jsou relativně rychle zjistitelná a mohou obsahovat minimální zpoždění (podrobněji viz Bajžiková, A., Procházková, J., Vymětal, P., Žák, M., 2010).

<sup>8</sup> Společnost Donath-Burson-Marsteller poskytuje služby v oblasti public relations a public affairs (veřejných záležitostí). Je součástí mezinárodní sítě poboček Burson-Marsteller. V oblasti hodnocení lobbingu spolupracovala v České republice se společností Factum Invenio s. r. o.

## → Box č. 1 » Deset principů pro transparentnost a poctivost v lobbování

1. Stát by měl zajistit rovné podmínky všem zúčastněným stranám a poskytovat spravedlivý a rovný přístup k rozvoji a provádění veřejných politik.
2. Vytváření pravidel a pokynů pro lobbování by mělo zohlednit kulturní zvyklosti a brát v úvahu především ústavní principy a zavedené demokratické postupy.
3. Pravidla a pokyny pro lobbování by měly být v souladu s širším právním rámcem i jednotlivými politikami.
4. Státy by měly jasně definovat pojmy „lobbování“ a „lobbista“ a vytvořit pravidla a pokyny týkající se lobbování.
5. Státy by měly zajistit dostatečnou úroveň transparentnosti tak, aby zveřejňované informace o lobbingu poskytovaly dostatečné a relevantní údaje o klíčových aspektech lobbování a aby byla zajištěna veřejná kontrola.
6. Státy by měly umožnit zúčastněným subjektům — organizacím občanské společnosti, firmám, médiím a široké veřejnosti — lobbování kontrolovat.
7. Státy by měly budovat kulturu integrity ve veřejných organizacích a při rozhodování pomocí stanovení jasných pravidel a obecných zásad chování pro úředníky během jejich působení ve veřejné správě a po jejich odchodu.
8. Lobbisté by měli splňovat standardy profesionality a transparentnosti a měli by sdílet zodpovědnost za podporu kultury transparentnosti a poctivosti v lobbování.
9. Státy by měly zapojit klíčové aktéry nejen při vytváření pravidel a norem, ale i při jejich zavádění do praxe, prosazování a sankcionování. Z toho vyplývá požadavek provádět koherentní spektrum strategií a postupů k dosažení shody.
10. Země by měly přezkoumávat fungování zavedených pravidel a pokynů pro lobbování v pravidelných intervalech a provádět nezbytné úpravy.

Pramen: OECD (2010): The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying: A Good Governance Approach, s. 2–4

remních lobbistů, in-house lobbyists) a 36 neziskových zájmových organizací. Z oslovených 1005 osob a organizací, které samy sebe identifikují jako lobbisty, odpovědělo 189 evropských lobbistů (18,8 %), což je doposud největší odezva ve srovnání s jakýmkoli předcházejícími akademickými průzkumy zabývajícími se postoji lobbistů. Průzkum nejdříve šetřil názory na kodexy chování pro lobbisty, potom se zaměřil na diskutabilní otázku, zda má být registrace lobbistů a zveřejňování informací o nich (zejména finančních) povinné, a také se ptal na názory respondentů, kdo podle nich má regulaci lobbistů organizovat.

Až 91 % dotázaných respektuje nějaký kodex chování, přičemž respondenti preferují etické kodexy sestavené profesionálními lobbistickými asociacemi (61 %) před kodexy, které nabízí vlády (3,2 %), ostatní se hlásí ke svým vlastním kodexům. Rozdílné postoje mezi respondenty jsou

ohledně smysluplnosti (užitečnosti) pokynů v kodexech: zatímco 68 % profesionálních lobbistů a 60 % firemních lobbistů je s nimi spokojeno, neziskové organizace si myslí, že jsou užitečné jen z 36 % (OECD 2009a, s. 39–42).

Mezi dalšími otázkami se ve výzkumu objevil i problém zavádění programů transparentnosti v lobbingu. Problém tak navazuje na žhavou několikaletou diskusi v EU o registrech lobby, tj. otázka, zdali mají být registry povinné či dobrovolné. Celkem 61 % tazatelů podpořilo myšlenku povinné registrace, 18 % naopak bylo pro dobrovolnou registraci, 15 % zaujalo neutrální postoj. Podíváme-li se na názory podle jednotlivých kategorií lobbistů, tak největšími zastánci povinné registrace jsou podle očekávání lobbisté z řad neziskových organizací (80,6 %), následují profesionální lobbisté a firemní lobbisté s téměř shodnou podporou (57 %, resp. 56 %). Další rozdíly v názorech přináší

otázka, kdo má podle respondentů spravovat a být zodpovědný za registraci lobbistů a programy transparentnosti — má to být vláda, asociace profesionálních lobbistů, nebo je nejlepší seberegulace? Ze všech dotázaných preferuje 44,4 % odpovědnost profesionálních lobbistických asociací, třetina respondentů se domnívá, že by to měla být vláda, a pouze 12,2 % respondentů upřednostňuje seberegulaci. Profesionální lobbisté a firemní lobbisté upřednostňují profesionální lobbistické asociace (51,6 %, resp. 48 %), zatímco neziskové organizace (63,9 %) by upřednostňovaly, kdyby tyto záležitosti spadaly do vládní agendy (OECD 2009a, s. 51–53).

#### 4. Lobbying a pravidla pro lobbované

Až doposud jsme se převážně zabývali otázkou nastavení pravidel pro lobbování z pohledu lobbistů, kam se také ubírá směr většiny obecných diskusí o lobbyingu. Relativně opomíjenou stranou lobbistických aktivit je druhá strana lobbyingu — jeho příjemci, veřejní funkcionáři (držitelé veřejného úřadu, public office holders). Proto se v posledních několika letech dostává do popředí i analýza pravidel pro lobbované, zejména na půdě OECD.

Pokud je v rámci právní úpravy zahrnuta strana lobbovaných, většinou bývá tento trend spojován se zvyšováním transparentnosti rozhodování ve veřejné politice jako nové formy vládnutí (Vymětal 2007, 2008). Tak například hlavním cílem kanadské nebo australské úpravy není získat přehled o lobbistech, ale transparentnost vládních činitelů a politických procesů (Lobbying Act 1985; Lobbying Code of Conduct 2008), tj. dobré vládnutí při správě věcí veřejných. Řada mezinárodních doporučení, iniciativ a projektů, ale také reálné trendy ve veřejné správě se snaží modernizovat veřejnou správu a zavádět takové mechanismy a nástroje, které by zvýšily transparentnost procesů nejen

„uvnitř“ veřejné správy, ale také „navenek“ vůči zbytku společnosti. Většina je spojována s větší mírou otevřenosti, transparentnosti a poctivosti výkonu veřejných funkcí veřejnými činiteli (OECD 2003, 2007, 2008), i když tato míra je spíše zatím abstraktně vnímána nežli měřena. A právě transparentnost se zdá být leitmotivem a tak trochu i zakletým slovem většiny těchto snah.

Existují tedy nějaké speciální podmínky a omezení pro adresáty lobbyingu?<sup>9</sup> Nejčastěji jsou v tomto případě používány opatření a instituty otáčivých dveří (*revolving doors*) a zákazu výkonu lobbyingu po odchodu z veřejné funkce. Tato pravidla mají většinou charakter právních norem a následující text bude převážně vycházet z právního zakotvení. V případě měkkých nástrojů regulace je možné nalézt etické kodexy státních úředníků a jiná související opatření.

##### 4.1 Problém otáčivých dveří a časové zákazy výkonu činnosti

Jedním z potenciálních problémů, které se v souvislosti s lobbyingem objevují, jsou tzv. **otáčivé dveře**, které se (a) symetricky dotýkají jak lobbistů, tak lobbovaných. Liberální demokracie jsou mnohdy velmi otevřené a většinou nekladou žádné velké překážky a omezení pro vstup nebo vystoupení z politiky. Otáčivé dveře popisují stav, kdy se do vysoké politiky mohou dostat představitelé silných zájmových skupin nebo i samotní lobbisté na jedné straně (*from private sector-to-government, from lobbyist-to-government*), a na straně druhé se řada bývalých veřejných úředníků stává lobbisty nebo zaměstnanci lobbistických firem (*from government-to-lobbyist*). „Propustnost“ dveří je sice obousměrná, ale drtivě převažuje směr z veřejného sektoru směrem do lobbistického odvětví. Z hlediska lobbyingu je významnou, ale bohužel podceňovanou a opomíjenou cestou zaměstnání bývalých ve-



<sup>9</sup> Je třeba zmínit, že právní úpravy obsahují také výčet aktivit, které za lobbistické nelze považovat, jako např. běžná komunikace mezi úředníky, komunikace na základě poskytování informací ze strany státních úřadů podle práva na informace, prohlášení v médiích atp. Tato komunikace nebude do další analýzy v textu zahrnuta.

- řejných činitelů soukromými společnostmi (*from government-to-private sector*). Všechny čtyři podoby s sebou ale nesou určitá nebezpečí – první dvě mohou sloužit k preferenci firemních zájmů při formulaci politik nebo při vytváření regulací (viz např. problém ovládnutého strážce), zbylé dvě mohou znamenat využívání vazeb a známostí z předchozího působení ve veřejném sektoru a politice pro zájmy svého klienta/zaměstnavatele (nabízení odměn, nejrůznější zvýhodňování, obchod s informacemi, preferenční přístup atp. (OECD 2009b, s. 14, s. 20–24), či dokonce cronyismus a klientelismus). Otázka regulace těchto vztahů není pouze otázkou regulací lobbingu, ale také opatření souvisejících s konfliktem zájmů, finančních přiznání úředníků či omezení přijímat dary (viz OECD 2009a, s. 71).

Z důvodu, aby se minimalizovalo riziko zneužití informací, bývalých kontaktů a znalostí z předchozího výkonu funkce veřejného činitele, je možné v řadě úprav lobbistických aktivit najít ustanovení o určitých přechodných dobách, kdy veřejní činitelé mají zakázáno lobbing vykonávat. Nejčastěji bývá tento problém právně ukotven jako **zákaz výkonu lobbingu po určitou dobu** (časové moratorium, přechodné období či čekací lhůta, nebo jako „vychladnutí“, *cooling off period*) (Griffith 2008, s. 6–7; OECD 2008, s. 20; OECD 2009a), či jako **vyloučení budoucího zaměstnání** (*post-separation employment*) (Griffith 2008; OECD 2009a). Tato opatření mají napomoci omezit prostor potenciálních konfliktů zájmů, zneužívání vnitřních informací (*insider information*), využívání znalostí prostředí, procesů a známostí pro „zprostředkování přístupu“ po odchodu z úřadu (HoC 2009b, s. 33). Opatření většinou stanovují dobu po skončení mandátu, kdy veřejní funkcionáři nesmí být zaměstnání nebo nesmí provozovat lobbistickou činnost (od 6 měsíců až po 5 let v Kanadě), ale velmi často také obsahují jistá omezení pro veřejné funkcionáře aplikovatelná i v průběhu výkonu jejich veřejné funkce ve veřejném sektoru (OECD 2009b, s. 17, s. 29–30). Hlavní důvody pro tato opatření již byly zmíněny výše – mají udržet

nebo zvýšit důvěryhodnost státní správy jako celku, udržet její integritu, jasněji vymezit prostor konfliktu zájmů a omezit prostor pro neférové výhody (OECD 2009b; OECD 2009c, s. 12). Mezi nejčastěji uváděné důvody pro zavádění těchto přechodných období patří (OECD 2009b, s. 8; OECD 2009c, s. 65–66):

- hledání budoucího zaměstnání veřejných úředníků mimo veřejnou správu;
- možnost zaměstnání jako lobbyisty, který bude zpětně ovlivňovat státní instituce;
- přepínání (změna) stran v lobbingu (z lobbovaného lobbovaným či naopak) při odchodu z veřejného sektoru;
- zneužívání či využívání vnitřních informací (*insider information*);
- opětovné zaměstnání ve veřejném sektoru ve stejné záležitosti/problematicke, ale u jiného úřadu;
- nejrůznější druhy prokazování loajality;
- pokračující vazby a vztahy s předchozím zaměstnavatelem (dary, sponzoring atp.);
- osobní zájmy (vlastnictví akcií, zájmy členů rodiny);
- konflikt zájmů.

## 4.2 Další opatření týkající se adresátů lobbingu

Velmi rozporuplnou otázkou také zůstává, zdali poslanci a veřejní činitelé nemohou být de facto lobbyisty. V některých zemích s výraznou korporativistickou kulturou jako například ve Švédsku je poslanec povinen zveřejnit, je-li členem nějaké zájmové skupiny nebo státního orgánu, jejichž zájem by mohl prosazovat (hovoří se o tzv. **dvou-mandátovém lobbingu**, *dual-mandate lobbying*) (EP 2003, s. 49; Malone 2003, s. 18; Pross 2007, s. 24). Ve Švédsku, Německu nebo Dánsku je zcela běžnou praxí, že poslanci jsou zároveň členy odborů, profesních komor (lékaři, právníci) nebo jiných zájmových uskupení, kdy se zdůrazňuje participace na rozhodování a konsensuálních řešeních (Pross 2007, s. 24). V jiných systémech je odpověď

na otázku zveřejňování členství poslanců v zájmových skupinách nejednoznačná, i když prosazování partikulárních zájmů v případě poslaneckých pomníčků je běžnou praxí všude na světě. Evropský parlament např. problém „dvojitých mandátů“ a vytváření tzv. meziskupin (*intergroups*) a „jiných neoficiálních seskupení poslanců složených ze členů různých parlamentních výborů s cílem umožnit

kými stranami a každý z poslanců zde může svobodně formulovat své zájmy (EP 1996, s. 11).

Jedním z používaných nástrojů v rámci pravidel chodu úřadu nebo etických kodexů, který může být v souvislosti s lobbingem použit, je také zřízení registru **přiznání k finančním zájmům** (tedy nikoli daňová přiznání), v některých zemích dokonce registru **darů** veřejných funkcionářů, ze-

*OECD v uplynulých dvou letech analyzovala zkušenosti z vládní regulace, legislativy a seberegulace lobbistů. Z komparativních studií vyplývá, že legislativa upravující lobbování je zaváděna postupně, krok za krokem. Případové studie jednotlivých zemí ukazují, že tamní regulační systémy se liší v závislosti na kulturním a ústavním podkladu daného státu. Přesto je možné určit některé společné prvky účinné regulace — srovnání dala na půdě OECD vzniknout formulaci deseti principů pro transparentnost a poctivost (integritu) v lobbování.*

neformální výměnu názorů na konkrétní otázky napříč různými politickými skupinami a podporovat kontakty mezi poslanci a občanskou společností“ (EP 2009a; EP 2009b, čl. 32) příliš nepodporuje a dává ho do souvislosti s konfliktem zájmů, protože členové těchto skupin mohou sloužit také jiným partiálními zájmům. V případě Francie je zcela zakázáno využívat své postavení a výkon svého mandátu poslance pro zájmy finančních, průmyslových nebo komerčních společností nebo profesních organizací a zájmů, a to včetně členství v soukromé, obecní nebo zájmové organizaci či skupině, nebo s nimi uzavírat jakékoli dohody, ze kterých by vyplývaly konkrétní závazky, jež by omezovaly parlamentní činnost poslanců (AN 2009; EP 2003, s. 47). Na druhou stranu je to obcházeno vytvářením tzv. studijních skupin uvnitř Národního shromáždění, které sdružují zástupce napříč politic-

jména poslanců a vrcholných představitelů exekutivní složky státní moci. Tento nástroj má přinést vyšší míru transparentnosti právě při rozhodování veřejných funkcionářů.<sup>10</sup> Tento nástroj byl zaveden např. ve Velké Británii (1974) a původně se týkal pouze poslanců Dolní komory Parlamentu, kteří museli uvádět jiná zaměstnání, majetek a finanční a majetkové podíly nejen sebe, ale také členů svých rodin (manželek/ů, partnerek/ů i vyživovaných dětí) od určité relevantní a předem stanovené částky (běžně 200 nebo 1000 liber) (HoC 2009a, § 19–65).<sup>11</sup> Ovšem ani tato opatření nebyla pro transparentnost dostatečná — z rejstříku vypadly přijaté dary a neřešena zůstala otázka přiznání nejbližších spolupracovníků poslanců. Proto některé země zavedly také pravidelně aktualizované registry darů (od určité hodnoty), ve Velké Británii jsou vedeny v rámci registru finančních zájmů od roku →

<sup>10</sup> Ve Velké Británii obsahuje „informace o všech finančních zájmech a jiném materiálním prospěchu, které poslanec obdržel a o kterých by se ostatní mohli domnívat, že významně mohou ovlivnit jeho jednání, projevy nebo hlasování při výkonu jeho poslaneckého mandátu v Parlamentu“ (HoC 2005; HoC 2009a).

<sup>11</sup> Zkušenosti z jiných zemí světa ale ukazují, že ani toto nemusí stačit a může dojít k obcházení i těchto povinností, např. v souvislosti s existencí akcií na doručitele.

- 1974, v Austrálii od roku 1997, resp. 2003, v USA je určitý typ darů zakázán zcela od roku 2007. Problém možnosti nekalého lobbování u asistentů a administrativního štábu poslanců je většinou řešen samostatným registrem těchto pracovníků (jako ve Velké Británii) a mohou pro ně platit podobná ustanovení o přiznání finančních zájmů a darů jako pro samotné poslance.

řejného sektoru procedurálně zakotvily do pravidel zaměstnání v soukromém sektoru s povinností žádat o svolení buď ředitele úřadu, nebo speciálně ustavené komise (viz Advisory Committee on Business Appointments ve Velké Británii) (HoC 2009b, s. 27). Dalšími relevantními opatřeními, která se konfliktu zájmů dotýkají, jsou povinnost zveřejňovat své finanční zájmy, přijaté dary, naby-

*Problémem mnoha etických kodexů je jejich slabá vynutitelnost a velmi slabé sankce. I když jsou tyto nástroje „módním trendem“, o jejich faktické účinnosti panují pochyby nejen mezi širokou veřejností, ale také mezi samotnými regulovanými subjekty.*

Jinou, poměrně častou možností, jak určitým způsobem zamezit zneužívání lobbingu a vnést pravidla i na tomto poli pro **všechny** relevantní veřejné činitele, je definice a striktnost konfliktu zájmů, což je nutno chápat jako preventivní nástroj pro řešení problémových situací vyplývajících z výkonu funkce veřejného činitele,<sup>12</sup> kdy by mohla být narušena jeho nestrannost, spolehlivost nebo by mohlo dojít ke zneužití jeho postavení. Většinou je problematika konfliktu zájmů řešena jak zákony, tak vnitřními předpisy (řády) jednotlivých úřadů, i etickými kodexy. Některá opatření, která do této problematiky spadají, byla již zmíněna výše v případě zákazu výkonu činnosti po odchodu z funkce veřejného činitele nebo podávání finančních přiznání. Tato opatření většinou nevystačí se zákazem vstupu do lobbistického odvětví, ale také dochází k jistému omezování zaměstnání v soukromém sektoru (přechod např. z ministerstva dopravy do oboru firem stavby dálnic). Důvodem je obecně možnost využít znalostí a kontaktů bývalého zaměstnavatele, přípravy projektu „na míru“, znalostí technických požadavků zadávacího řízení atp. Některé země dokonce odchod z ve-

tý majetek, přiznání soukromých zájmů, nebo omezení výkonu dalšího povolání jak pro veřejné funkcionáře, tak pro vymezený okruh rodinných příslušníků (OECD 2003, 2007) — viz souvislost s omezením výkonu lobbingu výše.

Jiný, trochu problematičtější přijímaný nástroj užívaný pro vyšší míru transparentnosti rozhodování a kontaktů jsou tzv. **otevřené kalendáře veřejných činitelů**. Ti musí v pravidelných intervalech poskytovat informace o svých schůzkách a kontaktech se třetími osobami mimo danou instituci, a to buď o všech kontaktech, nebo pouze o kontaktech s (registrovanými) lobbisty. Otázkou pak je, zdali jsou zcela veřejně přístupné, či nikoli. S tímto opatřením počítá i český návrh zákona o lobbingu, ve světě je běžnou povinností např. v Kanadě.

Jiným způsobem, jak je možné ošetřit chování veřejných funkcionářů v případě lobbingu, je použití „měkkých“ nástrojů, např. **etických kodexů**. Fakticky může každý úřad, každá instituce, zvolit svou vlastní podobu a podrobné rozpracování některých opatření etického chování v závislosti na problémech, které nejčastěji řeší. Existují sice

<sup>12</sup> Konflikt zájmů např. OECD (2003, s. 4) definuje takto: „Střet zájmů zahrnuje konflikt mezi výkonem veřejné služby a soukromými zájmy veřejného činitele, kdy soukromé zájmy úředníka mohou nesprávně ovlivnit vykonávání jeho veřejných povinností, jeho odpovědnost a spolehlivost.“

obecná doporučení pro veřejné funkcionáře, ale jejich základní nevýhodou je, že jsou příliš obecná a nemusí být vodítkem pro to, jak se v daných situacích zachovat. Na obecné úrovni jsou tak spíše obecnými principy, které by bylo vhodné dodržovat, případně dále rozpracovat. Kodexy se poslední dobou stávají zaběhnutou praxí nejen v zákonodárných sborech (Austrálie, Velká Británie), ale také ve veřejné správě pro exekutivní složku státní administrativy (Austrálie, Kanada, Velká Británie), a většinou obsahují také ustanovení o styku s lobbisty, vyhýbání se konfliktům zájmů a stranění specifickým zájmům. V rámci kodexů bývá nejčastěji zakotven postup, jak by měl probíhat styk veřejného úředníka s lobbistou,<sup>13</sup> který smí jednat na oficiální půdě úřadu pouze s registrovaným lobbistou (jako např. v Austrálii).

Problémem mnoha etických kodexů je ale jejich slabá vynutitelnost a velmi slabé sankce. I když jsou tyto nástroje „módním trendem“, o jejich faktické účinnosti panují pochyby nejen mezi širokou veřejností, ale také mezi samotnými regulovanými subjekty.

## 5. Závěr

Regulace lobbingu není primárně otázkou kontroly lobbistické činnosti. Velmi často je to pouze vedlejší produkt „vylepšování“ transparentnosti veřejného sektoru a integrity veřejných činitelů. I když by se mohlo na první pohled zdát, že regulace se dotýká pouze lobbistů a reprezentantů zájmových skupin, tento příspěvek se snažil ukázat, že jednou ze zainteresovaných stran a subjektů jsou i veřejní

činitelé samotní, tedy jedna z velmi silných zájmových skupin. Pravidla pro lobbisty tak výrazně dopadají a týkají se i lobbovaných a právě ti mohou být skupinou, která definici lobbingu, prostoru a sankcím může bránit v první řadě.

Regulace lobbingu má tedy výrazné dopady na obě strany lobbistických aktivit. Pokud je umožněn dohled a kontrola veřejnosti nad procesem rozhodování, pak je regulace lobbingu i definice střetu zájmů, etických kodexů lobbistů a veřejných činitelů atp. možnou cestou, jak nejen zvýšit transparentnost procesů, ale také vytyčit jasnou hranici mezi nelegální korupcí a legitimním lobbingem. Pravidla pro lobbing jsou tedy ve své podstatě také nástrojem omezení prostoru pro korupci.

Spornými body ale zůstává několik otázek. V jaké podobě mají pravidla existovat – v podobě právních norem, nebo je lepší zvolit seberegulační přístup? Má být všem lobbistům měřeno stejně? Je nutné pravidla zaměřit primárně na lobbisty, nebo také zahrnout pravidla a případná omezení pro adresáty lobbingu? Jak nastavit přísnost, detailnost a tvrdost vymáhání pravidel na straně lobbistů i lobbovaných tak, aby to vedlo k vyšší míře transparentnosti a aby to zbytečně byrokraticky tyto aktivity nezatížilo a neutlumilo, aby je to neodkázalo zpět do „ilegality“? Jaké další zákony je potřeba novelizovat a upravit? Řadu těchto otázek je nutné zasadit do právního, ekonomického, kulturního a sociálního kontextu jednotlivých zemí. V mnoha zemích je největší překážkou zavádění pravidel právě chybějící vůle politické reprezentace jakkoli tyto aktivity regulovat či nedostatečná poptávka po regulaci ve společnosti obecně.



<sup>13</sup> Lobbista se musí jako lobbista představit a uvést, zdali je v Registru lobbistů, musí úředníkovi sdělit jméno svého klienta a informovat také o záležitosti, kterou chce jeho klient projednávat (Lobbying Code of Conduct 2008, § 8).

## → LITERATURA A PRAMENY

1. AN: *Règlement de l'Assemblée nationale* [online]. Paris : Assemblée nationale, Juin 2009 [cit. 2009-10-16]. Dostupné z: [http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement\\_0609.pdf](http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement_0609.pdf)
2. CoL: *Annual Report 2009-2010*. Ottawa : Office of the Commissioner of Lobbying, 2010, ISBN 978-1-100-51211-2. Dostupné z: [http://www.ocl-cal.gc.ca/eic/site/lobbyist-lobbyiste1.nsf/vwapj/Annual\\_Report\\_09-10-eng.pdf/\\$file/Annual\\_Report\\_09-10-eng.pdf](http://www.ocl-cal.gc.ca/eic/site/lobbyist-lobbyiste1.nsf/vwapj/Annual_Report_09-10-eng.pdf/$file/Annual_Report_09-10-eng.pdf)
3. EC/EP: *Registers of Interest Representatives/Lobbyists* [online]. Brussels : EUROPE Gateway, 2010 [cit. 2010-10-27]. Dostupné z: [http://europa.eu/lobbyists/interest\\_representative\\_registers/index\\_en.html](http://europa.eu/lobbyists/interest_representative_registers/index_en.html)
4. EP: *Rules of Procedures* [online]. Luxembourg : European Parliament, July 2009 [cit. 2009-10-16]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20090714+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>
5. EP: *Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices* [online]. Luxembourg : European Parliament, Directorate-General for Research, January 2003 [cit. 2009-10-16]. Constitutional Affairs Series, AFCO 104 EN, ISBN 92-823-1758-7. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/civil\\_society/interest\\_groups/docs/workingdocparl.pdf](http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/docs/workingdocparl.pdf)
6. EP: *Rules on Lobbying and Intergroups in the National Parliaments of the Member States* [online]. Luxembourg : European Parliament, Directorate-General for Research, October 1996 [cit. 2009-10-16]. National Parliaments Series, W 5/rev. Dostupné z: [http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/pana/pdf/w5en\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/pana/pdf/w5en_en.pdf)
7. *Federal Regulation of Lobbying Act*. In: 2 U. S. C., 261, 104-65
8. Graziano, L.: *Lobbying, Pluralism and Democracy*. New York : Palgrave, 2001
9. Griffith, G.: *The Regulation of Lobbying* [online]. Sydney : NSW Parliamentary Library Research Service, 2008 [cit. 2009-07-03]. Briefing paper (New South Wales, Parliamentary Library Research Service), No. 5, 42, ISBN 9780731318360. Dostupné z: [http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parlment/publications.nsf/key/TheRegulationofLobbying/\\$File/The+regulation+of+lobbying+No+5-2008+and+index.pdf](http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parlment/publications.nsf/key/TheRegulationofLobbying/$File/The+regulation+of+lobbying+No+5-2008+and+index.pdf)
10. Hellman, J. S., Jones, G., Kaufmann, D.: *State Capture, Corruption, and Influence in Transition*. The World Bank Policy Research WP No. 2444, 2000. Dostupné z: [http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN\\_ID240555\\_code001012560.pdf?abstractid=240555&mirid=1](http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID240555_code001012560.pdf?abstractid=240555&mirid=1)
11. HoC: *The Code of Conduct together with The Guide to the Rules relating to the conduct of Members* [online]. London : House of Commons, HC 735, 23 June 2009 (2009 a) [cit. 2009-10-16]. Dostupné z: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmcode/735/735.pdf>
12. HoC: *Lobbying: Access and Influence in Whitehall. First Report of Session 2008-09, Volume 1. Reports and Appendix, together with formal minutes* [online]. London : House of Commons, 5 January 2009 (2009 b) [cit. 2009-12-01]. Dostupné z: <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200809/cmselect/cmpublic/36/36i.pdf>
13. Igan, D., Mishra, P., Tressel, T.: *A Fistful of Dollars: Lobbying and the Financial Crisis*. Paper presented at the 10<sup>th</sup> Jacques Polak Annual Research Conference, Washington, D. C., November 5-6, 2009 [cit. 2010-09-01]. Dostupné z: <http://www.imf.org/external/np/res/seminars/2009/arc/pdf/igan.pdf>
14. *Lobbying Act, R. S. C. 1985, c. 44 (4<sup>th</sup> Supp.)* [zákon o lobbingu ve znění 4. novely z roku 2006] [online]. Canadian Legal Information Institute, 2009. Consolidation on September 17, 2009 [cit. 2009-10-10]. Dostupné z: <http://www.canlii.org/en/ca/laws/stat/rsc-1985-c-44-4th-supp/latest/rsc-1985-c-44-4th-supp.html>

15. Laboutková, Š., Žák, M.: *Lobbování v Evropské unii a ČR*. Politická ekonomie, 2010, roč. 58, č. 5, s. 579–594, ISSN 0032-3233
16. *Lobbying Code of Conduct* [online]. Canberra : Department of the Prime Minister and Cabinet, 2008 [cit. 2010-04-27]. Dostupné z: [http://lobbyists.pmc.gov.au/docs/code\\_conduct.pdf](http://lobbyists.pmc.gov.au/docs/code_conduct.pdf)
17. *Lobbying Disclosure Act* [online]. In: PUBLIC LAW, 104-65. 104<sup>th</sup> Congress, 1995. An Act to provide for the disclosure of lobbying activities to influence the Federal Government, and for other purposes [cit. 2009-07-02]. Dostupné z: <http://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.pdf>
18. Malone, M. M.: *Regulation of Lobbyists in Developed Countries: Current Rules and Practices* [online]. Dublin : Institute of Public Administration, 2003 [cit. 2009-10-16]. Dostupné z: <http://www.environ.ie/en/Publications/LocalGovernment/Administration/FileDownload,2048,en.pdf>
19. Milbrath, L. W.: *The Washington Lobbyists*. Chicago : Rand McNally, 1963
20. Müller, K. B. (ed.), Laboutková, Š., Vymětal, P.: *Lobbing v moderních demokraciích*. Praha : Grada, 2010, ISBN 978-80-247-3165-0
21. OECD: *The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying: A Good Governance Approach* [online]. Paris : Organisation for Economic Co-operation and Development, 2010. Dostupné z: <http://www.oecd.org/dataoecd/14/57/44641288.pdf>
22. OECD: *Lobbyist, government and public trust: Promoting integrity by self-regulation* [online]. Paris : Organisation for Economic Co-operation and Development, 2009 (a). GOV/PGC/GF(2009)9, 40<sup>th</sup> session of the Public Governance Committee, 22–23 October 2009 [cit. 2009-11-16]. Dostupné z: [http://www.oecd.org/olis/2009doc.nsf/LinkTo/NT000068BE/\\$FILE/JT03271513.PDF](http://www.oecd.org/olis/2009doc.nsf/LinkTo/NT000068BE/$FILE/JT03271513.PDF)
23. OECD: *Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interests* [online]. Paris : Organisation for Economic Co-operation and Development, 2009 (b). GOV/PGC/GF(2009)3, Global Forum on Public Governance [cit. 2009-11-13]. Dostupné z: [http://www.oecd.org/publicgovernanceforum.org/downloads/documents/GOV-PGC-GF-3\\_Post%20Public%20Employment.pdf](http://www.oecd.org/publicgovernanceforum.org/downloads/documents/GOV-PGC-GF-3_Post%20Public%20Employment.pdf)
24. OECD: *Revolving Doors: Emerging Regulatory Concerns and Policy Solutions in the Financial Crises* [online]. Paris : Organisation for Economic Co-operation and Development, 2009 (c). GOV/PGC/ETH(2009)2/REV1, Expert Group on Conflict of Interest [cit. 2009-11-13]. Dostupné z: [http://www.oecd.org/olis/2009doc.nsf/ENGDATCORPLOOK/NT00004F02/\\$FILE/JT03269909.PDF](http://www.oecd.org/olis/2009doc.nsf/ENGDATCORPLOOK/NT00004F02/$FILE/JT03269909.PDF)
25. OECD: *Lobbyists, Governments and Public Trust: Building a legislative framework for enhancing transparency and accountability in lobbying* [online]. Paris : Organisation for Economic Co-operation and Development, August 2008 [cit. 2009-10-03]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/dataoecd/5/41/41074615.pdf>
26. OECD: *Conflict-of-Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review* [online]. Sigma paper No. 36. Paris : Organisation for Economic Co-operation and Development, June 2007 [cit. 2010-06-23]. Dostupné z: [http://www.oecd.org/olis/2006doc.nsf/LinkTo/NT000092-FE/\\$FILE/JT03229271.PDF](http://www.oecd.org/olis/2006doc.nsf/LinkTo/NT000092-FE/$FILE/JT03229271.PDF)
27. OECD: *Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service* [online]. Paris : Organisation for Economic Co-operation and Development, June 2003 [cit. 2010-06-23]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>
28. *OpenSecrets* [online]. Washington, D. C., 2010 [cit. 2010-10-27]. Lobbying Database. Dostupné z: <http://www.opensecrets.org/lobby/>
29. Pross, A.: *Lobbying: Models for regulation* [online]. Paris : Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007 [cit. 2009-10-05]. OECD Symposium on Lobbying: Enhancing Transparency, 7–8 June 2007. Dostupné z: <http://www.oecd.org/dataoecd/17/50/38944782.pdf>



- 30. Vymětal, P.: *Governance: Defining the Concept*. Faculty of International Relations Working Papers [online], 2007, č. 1, s. 1–16, ISSN 1802-6591 [cit. 2010-12-22]. Dostupné z: [http://vz.fmv.vse.cz/wp-content/uploads/1\\_2007.pdf](http://vz.fmv.vse.cz/wp-content/uploads/1_2007.pdf)
- 31. Vymětal, P.: *What is Good Governance about? The Roots and the Key Elements of the Concept*. Faculty of International Relations Working Papers [online], 2008, č. 11, s. 1–17, ISSN 1802-6591 [cit. 2010-12-22]. Dostupné z: [http://vz.fmv.vse.cz/wp-content/uploads/11\\_2008.pdf](http://vz.fmv.vse.cz/wp-content/uploads/11_2008.pdf)

## KLÍČOVÁ SLOVA

*lobbying, transparentnost, institucionální kvalita, etické kodexy, veřejný činitel*

## ABSTRACT

*The transparency of relationships between political institutions and lobbyists is a prerequisite for legitimacy. It should be easy to scrutinize how decisions are made, the influences behind them and how taxpayer's money is allocated. Therefore rules for lobbying are ultimately a question of legitimacy. Lobbying serves a necessary and useful function in democratic governance. Attention is put on the comparison of self-regulation with government regulation of lobbying and attempts to answer the question: what is necessary for strong effective lobbying regulation?*

## KEYWORDS

*lobbying, transparency, institutional quality, codes of conduct, public office holder*

## JEL CLASSIFICATION

*D72, D74, H19*

×

# Korupce po roce 1989 na Slovensku

► Ing. Tomáš Otáhal » Provozně ekonomická fakulta Mendelovy univerzity v Brně<sup>1</sup>

- \* Hodnocení transformačního procesu z pohledu institucionální analýzy není v české a slovenské ekonomické literatuře ojedinělé. Objevují se mnohé studie, které mapují období po pádu komunistického režimu z pohledu nejrůznějších empirických ukazatelů, např. Lízal a Kočenda (2001), Žák a Vymětal (2006), Geršl (2006), Kadeřábková (2007), Gregorová a Žák (2008) nebo Žídek (2006). Studie, která by systematicky hodnotila korupční vývoj během transformace na Slovensku s podporou jednoho teoretického modelu, ale zatím v české a slovenské literatuře není. V této práci se proto pokusím vyplnit tuto mezeru a zmapovat vývoj korupce na Slovensku v období transformace a zhodnotit ho z pohledu teorie nové politické ekonomie.<sup>2</sup>

Teorie nové politické ekonomie vysvětluje problém korupce v transformujících se zemích bývalého východního bloku lépe než jiné teoretické přístupy. Zdůrazňuje, že problém centrálního plánování v posledním stadiu, v období normalizace,

byl problémem neschopnosti vlády udržet formální systém založený na neformálních korupčních vztazích podněcujících k dobývání renty (Levy 1990, Shleifer a Vishny 1992, Anderson a Boettke 1997). Oproti jiným teoretickým přístupům, které například poukazují na prorozvojovou prospěšnost korupce (např. Leff 1964), teorie nové politické ekonomie vysvětluje problém korupce v bývalém východoevropském bloku lépe proto, že bere v úvahu specifika velmi podobného formálního institucionálního uspořádání bývalých postsocialistických zemí.

Abych mohl zmapovat vývoj korupce na Slovensku v období transformace a zhodnotit ho z pohledu teorie nové politické ekonomie, podřídím práci následující struktuře. Nejdříve představím jednoduchou teoretickou analýzu korupční situace v době normalizace, abych vysvětlil výchozí stav. Druhá kapitola bude věnována korupci na Slovensku od roku 1990 do roku 1992. Ve třetí ka-



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

Článek je revidovanou a zkrácenou verzí pracovního sešitu Working Paper No. 8/2007 CVKS ESF MU. Za podnětné připomínky k první verzi tohoto článku děkuji Liboru Židkovi a Zdeňku Tomešovi z ESF MU. Za pozdější diskuse děkuji Lubomíru Lízalovi z CERGE-EI a Peterovi Bottkemu z George Mason University.

<sup>2</sup> Jsem si plně vědom toho, že každé hodnocení korupce může vyznít kontroverzně, obzvlášť pokud se jedná o korupci politickou. Proto bych rád upozornil čtenáře, že tato práce je arbitrární do té míry, do které je arbitrární každá empirická práce. Arbitrárnost práce spočívá ve volbě teorie, na základě které jsou interpretována zvolená data. Snažil jsem se proto vybrat ta data, která jsou opravdu exemplární nebo co nejvíce pokrývají mapované období, bohužel pro kompletní zmapování data neexistují. Interpretace doby odpovídá teorii a sekundárním pramenům.

- pitole se pokusím popsat období od roku 1993 do roku 1998, tedy období vlády HZDS v samostatném Slovensku. A dále ve čtvrté kapitole s pomocí několika typů měření korupce zhodnotím další trendy vývoje korupce. V závěru korupční vývoj po roce 1989 na Slovensku shrnu a vznesu několik otázek dalšího výzkumu korupce ve střední Evropě.

## 1. Situace v kontextu korupce na počátku transformace Slovenska

V této kapitole vysvětlím normalizaci z pohledu nové politické ekonomie korupce. Tato stručná analýza představuje výchozí bod pro další hodnocení transformačního období. Bohužel empirické důkazy o korupčních aktivitách na Slovensku před pádem komunismu je možné nalézt pouze sporadicky. Argumentace v této kapitole bude založena na teoretickém modelu.

Korupce je v textu chápána jako „chování, které se odchyluje od „formálních povinností“ veřejné role pro soukromé (osobní, rodinné nebo skupinově orientované) zájmy, pro finanční nebo statusový zisk, a dále jakékoli chování, které porušuje pravidla za účelem zvyšování soukromého vlivu“ (Nye 1967, str. 419).<sup>3</sup>

Centrálně plánované hospodářství dosahovalo v období normalizace minimálního ekonomického růstu. Byrokratický management (Mises 2002, Niskanen 1968), prostřednictvím kterého byla vyráběna a alokována centrálně plánovaná produkce, nebyl schopen zajistit obyvatelům Slovenska podobný životní standard, jakému se těšili obyvatelé západních států. Proto obyvatelé Slovenska museli hledat jiné, neoficiální cesty, jak uspokojovat své spotřební nároky.

Kornai (1980) tvrdí, že byrokratický management, protože byl zavázán naplňovat plány centrálních plánovačů, nebyl podněcován k výrobě a alokaci statků, které odpovídaly potřebám oby-

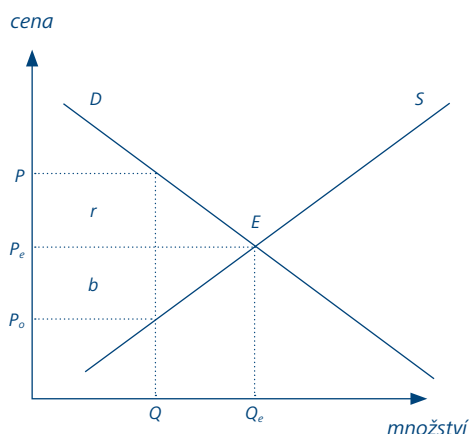
vatel. To vedlo k přebytkům poptávky po spotřebních statcích, jakými byly například potraviny, až k přebytkům poptávky po luxusních statcích, jakými byla například auta nebo zlato. Přebytek poptávky po spotřebních statcích podněcoval obyvatele i byrokraty ke korupci. Kornai (1980) dále tvrdí, že byrokratický management se snažil vytvářet přebytek poptávky tím, že snižoval cenu spotřebních statků pod rovnovážnou úroveň, aby maximalizoval svůj rozpočet. Navíc přebytek poptávky po spotřebních statcích podněcoval byrokratický management k soutěži o přidělované vzácné zdroje znovu prostřednictvím korupce.

Shleifer a Vishny (1992) navazují na Kornaiovu ekonomickou analýzu centrálně plánovaného hospodářství. Prezентují model, který vysvětluje, proč centrální plánovači systematicky vytvářeli chronické nedostatky centrálně plánované produkce. Podle Shleifera a Vishnyho (1992) se byrokratický management snažil systematicky vytvářet nedostatky proto, aby si zajistil výnosy z korupce prostřednictvím dobývání renty. Zatímco Kornai (1980) argumentuje tím, že alokace vzácných zdrojů v centrálním plánování byla provázena měkkým rozpočtovým omezením produkčních a administrativních organizací, Shleifer a Vishny (1992) prezentují model, který argumentuje tím, že soutěž o spotřební statky a vzácné zdroje v období normalizace v centrálně plánovaném hospodářství, jakým bylo i tehdejší Slovensko, představovala dobývání renty.

Protože oficiální byrokratický management musel přebytečné výnosy vykazovat u plánovacího úřadu, nemohli si členové produkčních a správních organizací příliš zvyšovat vlastní životní standard oficiální cestou. Jakmile byla ale cenová struktura nastavena tak, že cena byla pod úrovní ceny rovnovážné, spotřebitelé prezentující přebytečnou poptávku byli ochotni korumpovat členy výrobních a správních organizací, aby získali výhodu ve „frontě“. Protože se ale neoficiální úplatky

<sup>3</sup> Pro argumentaci ve prospěch této definice viz Otáhal (2006).

Graf č. 1 » Korupce v době normalizace



oficiálně nevykazovaly a jejich výše přesahovala oficiální odměny byrokratického managementu, vedla korupce k alternativní alokaci vzácných zdrojů a spotřebních statků směrem k členům byrokratického managementu. Oficiální byrokratický management proto záměrně a systematicky vytvářel chronické nedostatky, což bylo proti původnímu principu centrálně plánovaného řízení cenové struktury. Toto chování vedlo k neproduktivnímu vynakládání vzácných zdrojů, neboli k dobývání renty, které omezuje ekonomický rozvoj (North 1992, 1994).

V grafu 1 je namodelovaný centrálně plánovaný dílčí trh. Oficiální cena je zde na úrovni  $P_0$ . Za tuto cenu nabídka poskytuje množství  $Q$ . Protože je ale oficiální cena byrokratickým managementem nastavena tak, že je pod úrovní ceny rovnovážné  $P_e$ , na trhu je patrný přebytek poptávky. Přebytek poptávky pak vede k tomu, že reálná neoficiální cena centrálně plánované produkce je na úrovni  $P$ . Kvůli oficiální ceně  $P_0$  jsou pak poptávající podněcováni k poskytování úplatků ve výši plochy  $b$  a oficiální byrokratický management je schopný získat rentu ve výši plochy  $r$ .

Oficiální systém chronického nedostatku systematicky neuspokojoval spotřební nároky obyvatel.

Byrokratický management, který rozhodoval o alokaci spotřebních statků, proto mohl uplatňovat diskreční rozhodovací pravomoc a alokovat spotřební statky tak, aby maximalizoval výnosy z korupce. Zmonopolizovaná vlastnická struktura ovládaná členy výrobních a správních organizací podněcovala k vydírání, ke zpronevěrám, ke zneužití postavení nebo pravomocí, k úplatkářství, klientelismu či jiným formám korupce.

North (1992) tvrdí, že lidé jednají na základě zkušeností. Ať je zkušenostmi podmíněné jednání způsobeno procesem učení, transakčními náklady nebo nedokonalými informacemi, je jisté, že vzorec korupčního chování, které na Slovensku vznikaly čtyřicet let, nelze změnit vytrhnutím listu z kalendáře. Přesto transformace, která představuje změnu právního rámce, liberalizaci cen a privatizaci státního majetku, podněcuje k domněnce, že korupční vývoj na Slovensku zaznamenal pozitivní trend, protože omezení diskreční rozhodovací pravomoci byrokratického managementu privatizací státního majetku, odstraněním bariér vstupu, liberalizací cen a obchodu zmenšuje příležitosti ke korupci. V následujících kapitolách se pokusím ukázat, jaký směr tento korupční trend nabral ve vztahu k vysvětlenému modelu.

## 2. Korupce na Slovensku do roku 1992

Transformace na Slovensku měla do roku 1992 prakticky totožný scénář jako v České republice. Federativní program platil samozřejmě pro oba státy společně. V této kapitole se pokusím ukázat, jak mohlo toto období vypadat z pohledu hodnocení korupce. Bohužel podobně jako v předchozí kapitole empirické důkazy o korupčních aktivitách těsně po pádu komunismu je možné nalézt pouze sporadicky. Proto argumentace v této kapitole bude navázána na výše vysvětlený model.

Do roku 1992 byla Slovenská republika součástí společného státu Čechů a Slováků. Nástup transformačního procesu v jednotném státě měl kopírovat strategii šokové terapie provázenou deregulací, liberalizací cen a odstátněním majetku prostřed-



- nictvím rychlé privatizace. Ta měla vytvořit základní rámec pro cestu od centrálního plánování k tržnímu hospodářství.

Východiska šokové terapie předznamenala nástup nové éry hospodářských aktivit v Československu. Přesto někteří autoři poukazují na důvody pro to, abychom se domnívali, že korupční praktiky konce osmdesátých let převládaly i po roce 1989 (Frič 1999). Žídek (2006) o tomto období hovoří jako o období „právního vakua“, proto se dá říci, že korupce je v tomto období prakticky nepojmenovatelná a lze ji ztotožnit s kopírováním vzorců v minulosti naučeného chování byrokratického managementu predikovaného výše vysvětleným modelem.

## 2.1 Privatizace státního vlastnictví

Privatizace státního vlastnictví je mnohými kritizována jako nejvýznamnější zdroj korupce během transformace (Reed 1996, 1999). Je třeba ale znovu zdůraznit, že důkazy korupčního jednání lze v tomto období nalézt jenom stěží. Politický kapitál, jímž tehdejší vlády disponovaly, činil privatizaci velmi důvěryhodnou a nepodezřelou.

Přestože politický kapitál činil privatizaci nepodezřelou, nelze se domnívat, že v tomto období korupce neexistovala. Na druhou stranu lze ale velmi těžko odsuzovat privatizaci samotnou. Účelem privatizace je převést státní majetek do rukou soukromých subjektů. O tom, kteří majitelé jsou ti nejvhodnější, nelze z pozice ekonomické teorie rozhodnout, a je třeba proto nastavit právní kritéria. Jaká ale taková kritéria mohou být v podmínkách „právního vakua“ a zvyků nesoucích v sobě zklamání z morality komunistické společnosti? S jistou formou nadsázky se dá říci, že „rozkrádání“ státního majetku za cenu úplatku je praktická forma privatizace a tvorba spontánních vlastnických práv, což je zřejmým privatizačním cílem malé i velké privatizace. Jediným možným způsobem, jak řešit problém korupce v privatizaci, je nastavení pevného právního rámce, který musí být efektivně vymáhán.

Provést transformaci státního vlastnictví na soukromé vlastnictví bez masivní privatizace ovšem nelze. Boyco, Shleifer a Vishny (1996) argumentují tím, že privatizace je jedinou možnou cestou, jak navrátit státním podnikům konkurenceschopnost, a to proto, že díky privatizaci je poskytování dotací podniku více nákladné než vykazování zisků státu a jejich zpětný návrat do polostátního podniku prostřednictvím dotací. V kombinaci s přísnou monetární politikou je proto privatizace jediným možným způsobem, jak zvýšit konkurenceschopnost bývalých státních podniků. Shleifer a Vishny (1992) tvrdí, že je to právě vztah založený na poskytování dotací státem do polostátních podniků, co podněcuje manažery a představitele veřejného sektoru ke korupci. Protože regulace omezuje rozhodovací pravomoc manažerů, což vede k menší konkurenceschopnosti podniku, jsou manažeri nuceni žádat politiky o dotace. Korupce je pak prostředek, jak se vyhnout dopadu přísné regulace, nebo jak získat vyšší dotace a maximalizovat tím rozpočet. Jak Boyco, Shleifer a Vishny (1996) argumentují, kompletní privatizace není potom pouze dobrou cestou, jak navrátit konkurenceschopnost podniku, ale je to také dobrá cesta, jak odstranit korupci. Estrin, Hanousek, Kočenda a Švejnar (2009) poskytují přehled empirických výzkumů dopadů privatizace na konkurenceschopnost podniků bývalého východního bloku Evropy a Číny. Na základě vyhodnocení ekonometrických výsledků docházejí k závěru, že privatizace v postkomunistických zemích měla pozitivní dopad na ziskovost, technickou efektivnost, výnosy a další ukazatele konkurenceschopnosti podniků s tím, že pokud byly podniky privatizovány zahraničními subjekty, byl tento pozitivní dopad více významný. Pozitivní dopad privatizace domácími subjekty se projevil v delším období. Jinými slovy, odstranění korupce prostřednictvím privatizace vedlo ke zvýšené konkurenceschopnosti podniků v zemích bývalého východního bloku.

Je ale třeba připomenout, že vyvarovat se problému korupce v procesu privatizace lze pouze tehdy, pokud je nastaven pevný právní rámec, kte-

rý je efektivně vymáhán. Proto v počátcích transformace na Slovensku, v období takzvaného právního vakua, nelze hovořit o období bez korupce.

Kromě malé a velké privatizace byly další formou odstátňování majetku restituce, neboli navrácení majetku původním majitelům. S tímto procesem bylo spojeno relativně komplikované rozhodování o konkrétních podmínkách, za jakých lze majetek navrátit. Především nebylo jednoduché rozhodnout, od kterého data vznikne nárok na restituci, jestli poskytnout kompenzaci finanční nebo věcnou, jak daný majetek ocenit, kterým subjektům vznikne nárok na restituci, a jak identifikovat bývalé vlastníky, kteří byli často v emigraci. Navrácení majetku původním vlastníkům proto vypadalo chaoticky a poskytovalo diskreční rozhodovací pravomoc odpovědným úředníkům.

Žák (1999) uvádí, že nutnost byrokratického ověřování restitučního nároku s sebou nesla korupční daň v podobě úplatků, pomocí nichž bylo možné některé byrokratické obstrukce obejít. Nutnost byrokratických procedur vedla ke korupci.

### 3. Korupce na Slovensku od roku 1993 do roku 1998

Rokem 1993 vzniká samostatné Slovensko. Rozdělení Československa rozdělilo také strategie dalšího průběhu transformačního procesu. Na Slovensku převzala odpovědnost za transformaci vláda HZDS pod vedením Vladimíra Mečiara.

Mečiarova vláda, která byla charakteristická nacionalistickým politickým programem,<sup>4</sup> vyznívala v kontextu korupce kontroverzně. Kupříkladu byla obviňována z komunistických praktik a mediální manipulace. Fedor Gál v jednom rozhovoru shrnul roli médií v době nově vznikajícího samostatného Slovenska takto:

*„Nominace ředitele STV byla pokaždé politická. Profesionální kandidáta nebyla rozhodující. Je paradoxem té doby, že tito lidé nezvládnutí své role*

*pokaždé interpretovali jako politické spiknutí. Následně se pak začali politicky vyhraňovat. Známe opravdu hodně takových, kteří objevili své národní cítění až poté, co profesionálně nezvládli svou odpovědnou práci. Ptáte se však na klíčové okamžiky. Z mého hlediska to byl 3. březen 1991, kdy Milan Kňažko odrecitoval v STV, za pravidelnou Mečiarovou desetiminutovkou, dramatický projev o tom, jak měl být vedením Veřejnosti proti násilí cenzurován. To byl konec VPN a začátek Hnutí za demokratické Slovensko. Kdo tehdy přemýšlel nad tím, že jde o nesmysl, který vyvracel právě Kňažko tím, že si v televizi odbrebentil, co mu jiní napsali? Až po mnoha letech se zjistilo, že jedním z autorů onoho projevu byl novinář a zpravodajec bývalé komunistické rozvědky pan Cibula. Anebo onen moment, kdy v den voleb v roce 1994, v čase moratoria na politickou kampaň, Vladimír Mečiar před desítkami kamer a mikrofonů prohlásil, že mu měla být zmařena možnost volit. Takových a podobných „mediálních triků“ jsou za léta, co žiji, spousty.“* (Neviditelný pes 2006)

Leeson (2008) představil empirické důkazy toho, že v zemích, kde jsou média nezávislá na vládě, mají lidé větší povědomí o fungování vlády, aktivně se účastní politického procesu a volí častěji. V zemích, kde vláda vlastní větší část médií, mediálních prodejců a reguluje mediální odvětví více, aby mohla kontrolovat obsah zpráv, jsou lidé k politikům ignorantní a apatičtí. Tyto výsledky jsou testovány na třinácti zemích střední a východní Evropy včetně Slovenska. Brunetti a Weder (2003) podobně poskytují důkazy o tom, že v zemích, kde jsou média nezávislá nebo vlastněná soukromými majiteli a poskytují nezávislé zprávy, občané tendují k větší účasti na politickém procesu a volí tak, že kontrolují politický proces, čímž odrazují politiky od korupce.

Zde proto vyvstává několik důvodů, proč se domnívat, že korupce v tomto období na Slovensku byla a zároveň o ní málokterý občan věděl. Před-

→

<sup>4</sup> Zahraniční média jako například *The Economist* se o Mečiarově vládě vyjadřovala jako o populistické autokracii (*The Economist* 1999).

- vším, stejně jako měl málokterý odborník pramalou zkušenost s praktickým fungováním tržního hospodářství, tak měl i nově nastoupivší politický představitel pramalou zkušenost s „technologí“ moci. Ti, kteří zkušenosti měli, byli bývalí komunističtí představitelé. Jedinou jejich praktickou zkušeností byla ale zkušenost minulá, predikovaná výše vysvětleným modelem. Do roku 1998 nebyly na Slovensku přítomny žádné nadnárodní monitorující nevládní organizace, jakou je například Transparency International. Podle zprávy Transparency International (Nagyová a Žitňanský 2001) sestavované slovenskými investigativními novináři bylo období Mečiarovy vlády nejhůře hodnoceným z pohledu jejich možností pro výkon svého povolání. To jednoduše znamená, že se korupci nemohli věnovat ti, kteří mají významný vliv na její potírání, což jsou nezávislá média a nevládní monitorující organizace. Pokud má racionálně ignorantní volič možnost dozvědět se o korupčním jednání politiků, pak je to prostřednictvím nezávislých a soukromě vlastněných médií, která redukuje problém asymetrické informace mezi politikem a voličem nebo úředníkem a voličem.

### 3.1 Privatizace státního vlastnictví od roku 1993 do roku 1998

Transformační proces po rozdělení Československa neustal. Neustala ani přeměna státního vlastnictví na soukromé vlastnictví. Na Slovensku byla ale strategie kupónové privatizace, které se Slovensko jako součást Československa účastnilo, opuštěna. Kupónová privatizace byla nahrazena přímým prodeji.

Druhá vlna velké privatizace probíhala na Slovensku pod taktovkou Ministerstva pre správu a privatizáciu národného majetku, jehož ředitelé byli Vladimír Mečiar (15. 3. 1994–13. 12. 1994) a Milan Janičina (13. 12. 1994–30. 10. 1998). Do roku 1998 bylo tímto ministerstvem podepsáno 1501 privatizačních smluv. V přímém prodeji byl privatizován majetek za 34 mld. Sk, zatímco ve veřejných soutěžích pouze za o něco málo více než 1 mld. Sk.

Standardními metodami byly předány akcie v hodnotě 36 mld. Sk a pod kontrolou státu, tedy konkrétně Fondu národního majetku podřízeného ministerstvu, zůstal majetek v hodnotě 30 mld. Sk (Krasko 2005).

Takto popsaná změna strategie privatizace vedla k větší politické kontrole privatizovaného majetku. Větší diskreční rozhodovací pravomoc, a tedy také větší prostor pro korupci byl, jak predikuje v úvodu vysvětlený model, důvodem pro opuštění kupónové privatizace řízené automatickým systémem aukcí (Tříška 2002).

### 4. Korupce na Slovensku od roku 1998

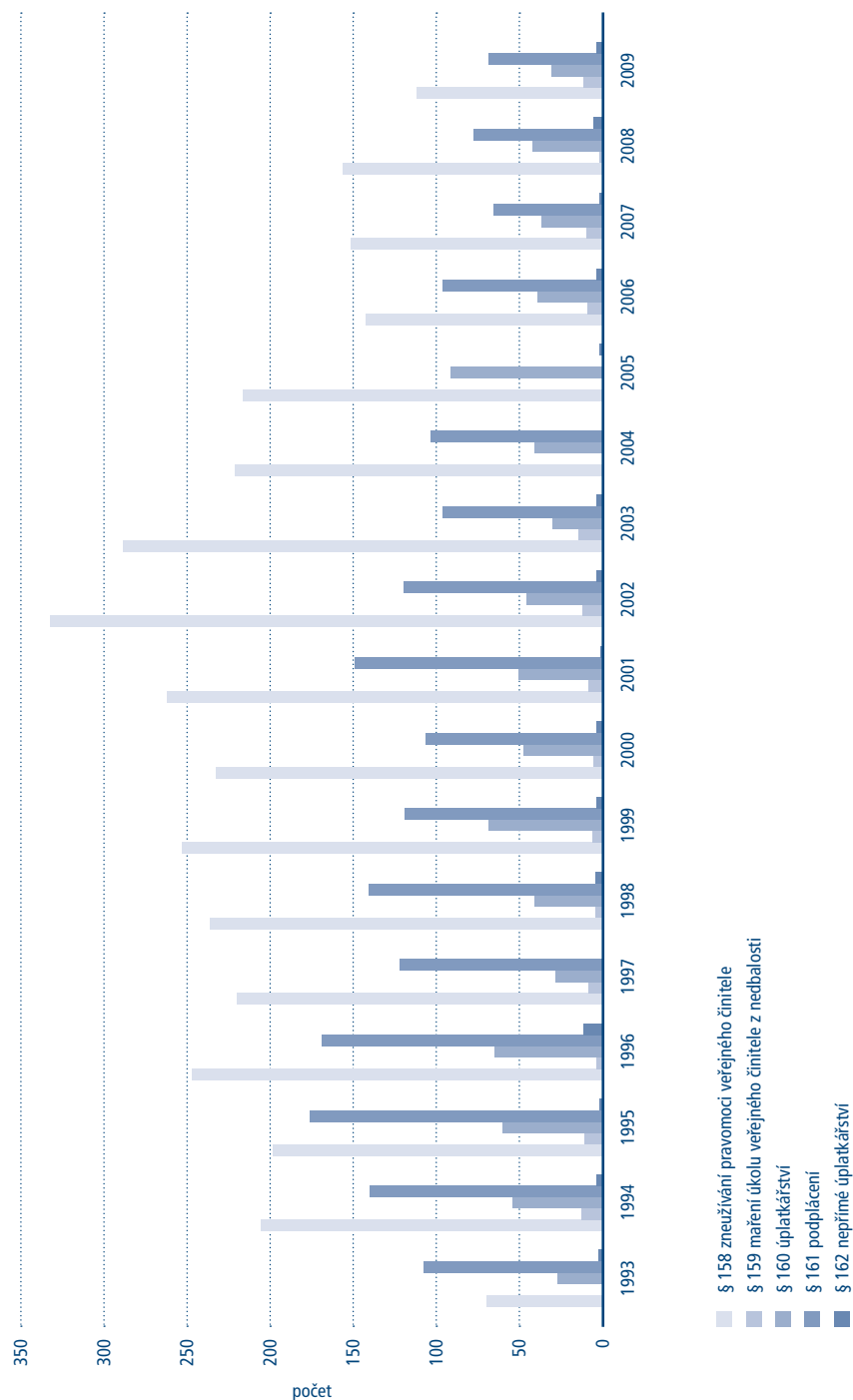
Po volbách v roce 1998 se na Slovensku až do roku 2006 držela u moci pravicová vláda pod vedením premiéra Mikuláše Dzurindy. Ta se rozhodla změnit politický styl bývalých vlád a „zatočit“ s korupcí. Důvodů bylo několik, ovšem největším problémem bylo negativní vnímání slovenské korupční situace v zahraničí, což mohlo ohrozit vstup Slovenska do Evropské unie. Korupční skandály slovenských vlád se totiž dostaly do povědomí zahraničních pozorovatelů a ratingových agentur.

#### 4.1 Protikorupční program v kontextu empirických ukazatelů korupce

Dzurindova vláda vyhlásila korupci nulovou toleranci a prosadila Národní akční plán boje proti korupci. Zřídila proto speciální protikorupční jednotku na úrovni prezidia policejního sboru. Tato protikorupční jednotka získala povolení řešit problém korupce ve vládní organizaci a v soudním systému. K tomu jí měly napomoci zvýšené tresty.

Vláda Mikuláše Dzurindy dále zřídila Speciální soud boje proti korupci a organizovanému zločinu. Nově založený soud, který začal vykonávat své povinnosti na počátku roku 2004, měl ve spolupráci s protikorupční jednotkou zvýšit represí. K tomu byla také zavedena instituce korunního svědka, byly povoleny důkazy v podobě tajných

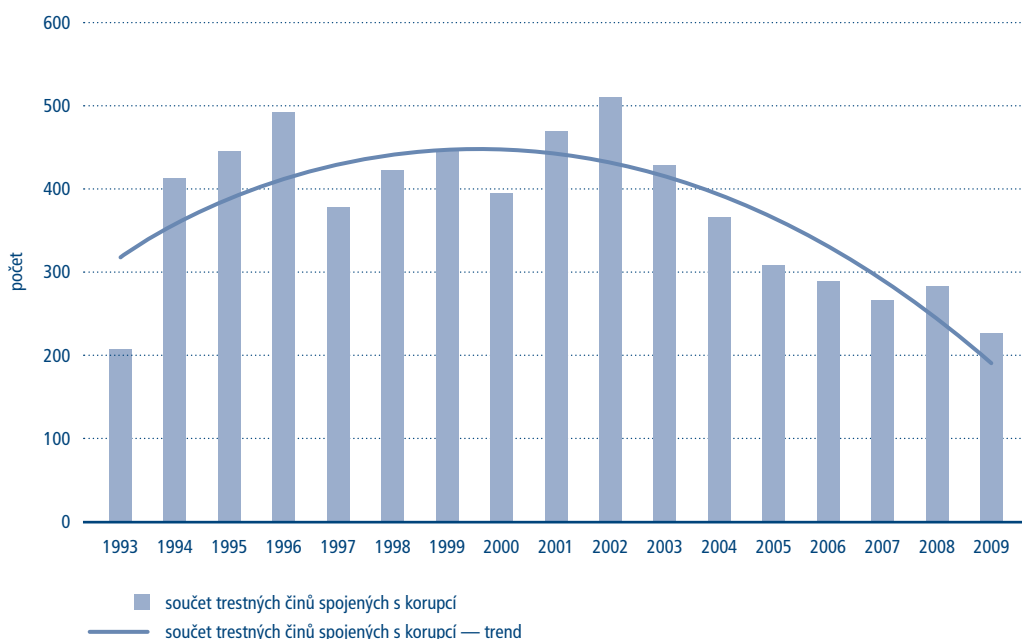
Graf č. 2 » Vývoj trestných činů spojených s korupcí na Slovensku v období 1993–2009



Pramen: Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky



→ Graf č. 3 » Vývoj součtu trestných činů spojených s korupcí na Slovensku v období 1993–2009



Pramen: Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky

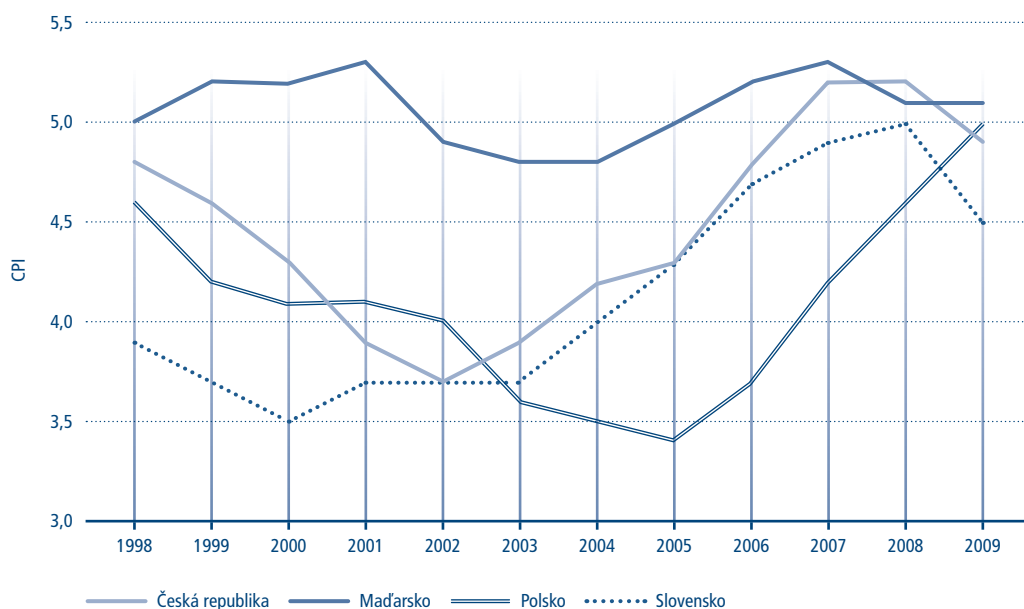
audio- a videozáznamů a byl použit agent provokátér.

Podle grafu 2, který prezentuje vývoj počtu obžalovaných z trestných činů spojených s korupcí na Slovensku v období 1993–2009, a podle grafu 3, který prezentuje vývoj součtu obžalovaných z trestných činů spojených s korupcí na Slovensku v období 1993–2009 a trend tohoto vývoje, Dzurindův protikorupční program kulminoval v letech 2001 a 2002. Statistiky, které jsou představeny v grafech 2 a 3, ukazují vývoj počtu obžalovaných z trestných činů spojených s korupcí, tedy aktivitu represivních složek v odhalování korupce ve vládní organizaci. Jinými slovy, pokud hodnoty v grafech 2 a 3 kulminují v letech 2001 a 2002, znamená to, že Dzurindův protikorupční program byl v letech 2001 a 2002 v odhalování trestných činů spojených s korupcí neaktivnější.

Vývoj počtu obžalovaných z trestných činů spojených s korupcí ale nereflexuje korupci ve společnosti. Je ovšem otázkou, jak zaznamenat vývoj korupce z pohledu celé společnosti. Snad nejkompexnějším měřením, které je schopno pokrýt sledované období nejdelší časovou řadou, jsou kompozitní indexy.

Mezi nejpoužívanější kompozitní indexy korupce patří Corruption Perception Index (CPI) poskytovaný Transparency International, Control of Corruption (CC) poskytovaný Světovou bankou a International Country Risk Guide (ICRG). Pro zhodnocení vývoje korupce na Slovensku jsem vybral kompozitní index CPI. Důvod je ten, že je tento index nejvíce uznávaným kompozitním indexem, který v sobě zahrnuje srovnání velkého množství zemí, a že pokrývá sledované období nejdelší časovou řadou. Navíc, definice korupce

Graf č. 4 » Vývoj CPI v České republice, Maďarsku, Polsku a na Slovensku v období 1998–2009



Pramen: Transparency International

podle Transparency International je téměř stejná, jako v úvodu prezentovaná definice korupce. Z pohledu Transparency International se jedná o zneužití veřejné moci ve vlastní prospěch (Otáhal 2006). To ovšem neznamená, že je tento způsob hodnocení korupčního stavu ve společnosti bezproblémový.

V grafu 4 je zaznamenáno srovnání vývoje vnímání korupce na Slovensku v letech 1998 až 2009 s Českou republikou, Maďarskem a Polskem. Data, která reflektuje graf 4, jsou obsažena v tabulce 1. CPI skóre se pohybuje v intervalu 1–10, kde deset je nejlepší možný výsledek, tedy nejnižší míra vnímané korupce ve společnosti. Za Slovenskou republiku bohužel nejsou k dispozici data za roky 1996 a 1997. Z grafu 4 je na první pohled patrné, že v posledních letech vývoj vnímané korupce agregované v CPI na Slovensku téměř kopíruje vývoj

vnímané korupce agregované v CPI v České republice.

V kontextu protikorupční strategie slovenské vlády CPI hodnotí vnímání korupce ze strany vybraných ratingových agentur a expertů, čímž odráží vnímání korupce zahraničními pozorovateli, jejichž názor se snažila slovenská vláda svým protikorupčním programem změnit. Na druhou stranu index „měří“ korupci každý rok trochu jiným způsobem, neboť kombinuje různé zdroje a mění metodologii (Körner, Kudrna a Vychodil 2002). Tento problém ale Transparency International řeší tím, že udává směrodatnou odchylku u každého měření.



## → 5. Závěr

V článku jsem se pokusil zmapovat vývoj korupce na Slovensku v období transformace a zhodnotit ho z pohledu nové politické ekonomie. V první kapitole jsem vysvětlil normalizační situaci z pohledu nové politické ekonomie korupce a naznačil, že chování byrokratického managementu, které vysvětlený model predikuje, mělo historicky závislý vliv na první fázi transformace na Slovensku. Ve druhé kapitole jsem se na příkladu Slovenska pokusil argumentovat tím, že rychlá privatizace v počátku transformace byla zastíněna korupcí, ovšem to neznamená, že je privatizace špatná cesta, jak korupci odbourat, pouze je třeba dbát na pravidla a efektivní vymáhání těchto pravidel. Poté jsem se

snažil na příkladu Slovenska ukázat, jaký vliv má domácí i zahraniční mediální pozornost na potírání korupce ve vládní organizaci. Reakcí na politický styl prvních vlád samostatného Slovenska bylo vyhlášení represivní protikorupční hospodářské politiky. V předchozí kapitole jsem se pak snažil tuto hospodářskou politiku uvést do kontextu měření korupce, která nejvíce pokrývají sledované období a korespondují s definicí korupce uvedenou výše.

Empirická měření korupce, jakým je CPI, nijakým způsobem neprokazují významný vliv represivní hospodářské politiky na vnímání stavu korupce na Slovensku. Dále, poslední vývoj CPI v letech 2008 a 2009 nenaznačuje zlepšující se trend vývoje vnímání korupce na Slovensku, ale

**Tabulka č. 1 » Vývoj CPI a jeho směrodatné odchytky v České republice, Maďarsku, Polsku a na Slovensku v období 1996–2009**

| Rok  | Česká republika |                                                 | Maďarsko |                                                 | Polsko |                                                 | Slovensko |                                                 |
|------|-----------------|-------------------------------------------------|----------|-------------------------------------------------|--------|-------------------------------------------------|-----------|-------------------------------------------------|
|      | CPI             | Směrodatná odchytky nebo interval spolehlivosti | CPI      | Směrodatná odchytky nebo interval spolehlivosti | CPI    | Směrodatná odchytky nebo interval spolehlivosti | CPI       | Směrodatná odchytky nebo interval spolehlivosti |
| 1996 | 5,37            | 1,45                                            | 4,86     | 1,48                                            | 5,57   | 1,91                                            | :         | :                                               |
| 1997 | 5,20            | 0,47                                            | 5,18     | 1,29                                            | 5,08   | 1,46                                            | :         | :                                               |
| 1998 | 4,8             | 0,8                                             | 5,0      | 1,2                                             | 4,6    | 1,6                                             | 3,9       | 1,6                                             |
| 1999 | 4,6             | 0,8                                             | 5,2      | 1,1                                             | 4,2    | 0,8                                             | 3,7       | 1,5                                             |
| 2000 | 4,3             | 0,9                                             | 5,2      | 1,2                                             | 4,1    | 0,8                                             | 3,5       | 1,2                                             |
| 2001 | 3,9             | 0,9                                             | 5,3      | 0,8                                             | 4,1    | 0,9                                             | 3,7       | 0,9                                             |
| 2002 | 3,7             | 0,8                                             | 4,9      | 0,5                                             | 4,0    | 1,1                                             | 3,7       | 0,6                                             |
| 2003 | 3,9             | 0,9                                             | 4,8      | 0,6                                             | 3,6    | 1,1                                             | 3,7       | 0,7                                             |
| 2004 | 4,2             | 3,7–4,9                                         | 4,8      | 0,5                                             | 3,5    | 0,9                                             | 4,0       | 0,9                                             |
| 2005 | 4,3             | 3,7–5,1                                         | 5,0      | 0,5                                             | 3,4    | 1,0                                             | 4,3       | 1,0                                             |
| 2006 | 4,8             | 0,7                                             | 5,2      | 0,4                                             | 3,7    | 1,0                                             | 4,7       | 0,8                                             |
| 2007 | 5,2             | 0,8                                             | 5,3      | 0,5                                             | 4,2    | 1,2                                             | 4,9       | 0,6                                             |
| 2008 | 5,2             | 1,0                                             | 5,1      | 0,6                                             | 4,6    | 1,0                                             | 5,0       | 0,7                                             |
| 2009 | 4,9             | 1,2                                             | 5,1      | 4,6–5,7                                         | 5,0    | 4,5–5,5                                         | 4,5       | 3,3–5,3                                         |

Pramen: Transparency International

opak. Tato zjištění proto podněcují k řešení otázek: Jaká hospodářská politika má opravdu vliv na zlepšení vnímaného stavu korupce ve společnosti? Proč se s postupující transformací vnímaná korupční situace na Slovensku dále nezlepšuje a je dnes na úrovni roku 1998? Jaký vliv má privatizace na vnímání korupce ve společnosti a jaký vliv má

represivní hospodářská politika? A v neposlední řadě, proč vládní strategie boje proti korupci na Slovensku kulminovala v letech 2001 a 2002 a dále se prakticky nerealizovala? Tato práce hodnotí vývoj problému korupce na Slovensku a ukazuje, že tento problém není zanedbatelný. Je proto úvodem do dalšího výzkumu korupce ve střední Evropě.

*Empirická měření korupce, jakým je CPI, nijakým způsobem neprokazují významný vliv represivní hospodářské politiky na vnímání stavu korupce na Slovensku. Poslední vývoj CPI v letech 2008 a 2009 nenaznačuje zlepšující se trend vývoje vnímání korupce na Slovensku, ale opak.*

#### LITERATURA A PRAMENY

1. Anderson, M. G., Boettke, P. (1997): *Soviet venality: A rent-seeking model of the communist state*. Public Choice, roč. 93, č. 1–2, s. 37–53
2. Brunetti, A., Weder, B. (2003): *A Free Press is Bad News for Corruption*. Journal of Public Economics, roč. 87, č. 7–8, s. 1801–1824
3. The Economist (1999): *Stepping out, or back?* 6 May 1999
4. The Economist (2002): *The secret service gets its (own) man*. 1 August 2002
5. Estrin, S., Hanousek, J., Kočenda, E., Švejnar, J. (2009): *The Effects of Privatization and Ownership in Transition Economies*. Journal of Economic Literature, roč. 47, č. 3, s. 699–728
6. Frič, P. (1999): *Korupční klima v ČR*. In: Korupce na český způsob. Praha: G plus G
7. Geršl, A. (2006): *Development of Formal and Informal Institutions in the Czech Republic and Other New EU Member States Before Their EU Entry: Did the EU Pressure Have Impact?* Prague Economic Papers, roč. 15, č. 1, s. 78–90
8. Gregorová, L., Žák, M. (2008): *Byrokratická bariéra kvality regulace*. Politická ekonomie, roč. 56, č. 2, s. 196–228
9. Hospodářské noviny (2002): *Představitelé HZDS se chlubí bohatstvím, které získali díky politice*. 2. prosince 2002
10. Kadeřábková, A. (2007): *Podmínky podnikání v České republice při hodnocení institucionální kvality*. Politická ekonomie, roč. 55, č. 2, s. 164–182
11. Kornai, J. (1980): *Economics of Shortage*. New York, NY: North-Holland Publishing Company
12. Körner, P., Kudrna, Z., Vychodil, O. (2002): *Měření kvality podnikatelského prostředí ve střední Evropě*. Finance a úvěr, roč. 52, č. 12, s. 674–697
13. Krasko, I. (2005): *Privatizácia na Slovensku od Nežnej revolúcie po súčasnosť a jej vplyv na slovenský kapitálový trh*. Dostupné na [http://knowhow.host.sk/arch\\_privatizacia.html](http://knowhow.host.sk/arch_privatizacia.html) [22. 9. 2009]
14. Leeson, P. (2008): *Media Freedom, Political Knowledge, and Participation*. Journal of Economic Perspectives, roč. 22, č. 2, s. 155–169
15. Leff, N. H. (1964): *Economic Development Through Bureaucratic Corruption*. American Behavioral Scientist, roč. 8, č. 3, s. 8–14



- 16. Levy, M. D. (1990): *The bias in centrally planned prices*. Public Choice, roč. 67, č. 3, s. 213–226
17. Lízal, L., Kočenda, E. (2001): *The paradox of Czech crusaders: will they ever learn the corruption lesson? (Corruption and anticorruption in the Czech Republic)*. Prague: CERGE-EI
18. Mises, L. von (2002): *Byrokracie*. Praha: Liberální institut
19. Nagyvová, I., Žitňanský, E. (2001): *Korupcia na Slovensku a jej spracovanie v médiách*. Bratislava: Transparency International Slovensko
20. Neviditelný pes (2006): *Rozhovor: Korupce v médiích existuje, říká Fedor Gál*. Dostupné na [http://neviditelnypes.lidovky.cz/p\\_spolecnost.asp?r=%20p\\_spolecnost&c=A060331\\_200408\\_p\\_spolecnost\\_wag](http://neviditelnypes.lidovky.cz/p_spolecnost.asp?r=%20p_spolecnost&c=A060331_200408_p_spolecnost_wag) [22. 9. 2009]
21. Niskanen, W. A. (1968): *The Peculiar Economics of Bureaucracy*. American Economic Review, roč. 58, č. 2, s. 293–305
22. North, D. C. (1994): *Economic Performance Through Time*. American Economic Review, roč. 84, č. 3, s. 359–368
23. North, D. C. (1992): *Transaction Costs, Institutions, and Economic Performance: Occasional Papers*. San Francisco, CA: International Center for Economic Growth
24. Nye, J. S. (1967): *Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis*. American Political Science Review, roč. 61, č. 2, s. 417–427
25. OECD (1999): *Economic Survey. Slovak Republic 1998–1999*. OECD Publishing, č. 1999/8
26. Otáhal, T. (2006): *Ekonomická analýza definice korupce*. Národohospodářský obzor, roč. 4, č. 1, s. 50–60
27. Otáhal, T. (2008): *Na obranu dobývání renty*. Ekonomický časopis, roč. 56, č. 10, s. 1019–1032
28. Reed, Q. (1999): *Korupce v privatizaci českou cestou*. In: *Korupce na český způsob*. Praha: G plus G
29. Reed, Q. (1996): *Political Corruption, Privatization and Control in the Czech Republic: A Case Study of Problems in Multiple Transition*. Thesis submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of D. Phil. in Politics. Faculty of Social Studies, University of Oxford
30. Respekt (2001): *Konec loupeže století*. 15. ledna 2001
31. Shleifer, A., Vishny, R. W. (1992): *Pervasive Shortages under Socialism*. Rand Journal of Economics, roč. 23, č. 2, s. 237–246
32. Tříška, D. (2002): *Východiska, cíle a principy provedení kupónové privatizace*. In: *Kupónová privatizace*. Praha: CEP
33. Týden (1999): *Smrt významného lobbyisty*. 18. ledna 1999
34. Žák, M. (1999): *Korupce v médiích*. In: *Korupce na český způsob*. Praha: G plus G
35. Žák, M., Vymětal, P. (2006): *Institucionální aspekty nové komparativní ekonomie: ČR a EU*. Politická ekonomie, roč. 54, č. 5, s. 583–609
36. Židek, L. (2006): *Transformace české ekonomiky, 1989–2004*. Praha: Beckova edice ekonomie

## KLÍČOVÁ SLOVA

*korupce, indikátory korupce, politická korupce, nová politická ekonomie, hospodářská politika, období transformace, Slovensko*

## ABSTRACT

*The paper focuses on corruption in the Slovak Republic after 1989 analyzed from the perspective of the new political economy of corruption. The first section explains the model of the new political economy of corruption that adequately describes the situation related to corruption in the 1980s. It is assumed that the analyzed corruption situation influenced the behaviour of bureaucratic management of the Slovak government*

*in the first stages of transition. In the case of the Slovak Republic it is argued that the first stages of transition could hardly be considered uncorrupted. In Slovakia, the situation was worsened by the lack of privately owned media monitoring. Nevertheless, it does not mean that privatization is not a good mechanism for decreasing a corruption situation in society. The response of later right-wing Slovak governments to the behaviour of the first Slovak governments was explained in the context of the statistics of malfeasance connected with corruption and Corruption Perception Index provided by Transparency International. These empirical indicators suggested a small improvement in the repressive activity of governmental bureaucrats, as well as a small decrease of the perceived corruption situation in the Slovak Republic. However, the question is why this improvement recently disappeared.*

**KEYWORDS**

*corruption, corruption indicators, political corruption, new political economy, economic policy, transformation period, Slovakia*

**JEL CLASSIFICATION**

*D73, P16, P51*

x

# Fluktuace pracovníků — organizační příčiny

► Ing. Lucie Linhartová » Katedra řízení, Provozně ekonomická fakulta České zemědělské univerzity v Praze<sup>1</sup>

\* Fluktuace, jakožto míra pohybu zaměstnanců v rámci i mimo organizaci (Reiß, 2008), má své klady i záporny, zájmem organizace je však eliminovat negativní dopady a nadměrnou (negativní) míru fluktuace, která ohrožuje kontinuitu znalostí v organizaci (Branham, 2009; Ertl, 2005; Reiß, 2008; Zahorsky, 2010) a nadměrně zatěžuje firemní rozpočet i lidské zdroje, tj. čas strávený výběrem pracovníků, inzerce, pohovory, zaškolení, dohled, motivace, hodnocení, doba zapracování, mentorování, koučování, zástup po dobu prázdné pracovní pozice (Armstrong, 2007; Bowes, 2010; Reiß, 2008). Cílem článku je proto prostřednictvím dat získaných kvalitativním výzkumem a pomocí statistických analýz identifikovat a popsat jednotlivé problematické prvky a vztahy mezi nimi s formulací doporučených postupů pro eliminaci těchto negativních jevů. Rámcem studie jsou prakticky využívané postupy personálních činností v organizaci.

## 1. Formulace problematiky

Článek identifikuje příčiny fluktuace pracovníků na základě výzkumu. Účelem je pomocí zkoumaného vzorku respondentů, kteří opustili své pracovní místo během posledního roku, odhalit nea-

dekvátní jednání v rámci vzorku organizací společně s návrhem odstranění zjištěných nevyhovujících praktik uvnitř organizací na základě podkladů získaných kvantitativním výzkumem.

Data k vyhodnocení příčin odchodu zaměstnanců z pracovní pozice byla získána dvěma po sobě následujícími kvantitativními výzkumy, prostřednictvím dotazníkového šetření. Oba dotazníky zodpovědělo 100 zaměstnanců, kteří již opustili své pracovní místo, přitom respondenti se neopakovali. Metodou získání dat prvního výzkumu byl elektronický dotazník, který sám zaznamenával a částečně třídil odpovědi respondentů. Druhý, kontrolní dotazník využíval metodu zjišťování CATI (telefonické dotazování ihned zaznamenávané do počítače). Výběr reprezentativního vzorku, který zastupuje populaci zaměstnanců napříč odvětvími, byl proveden pomocí aplikace náhodného výběru telefonních čísel, což v sobě zahrnuje výhody víceetapového náhodného výběru (Disman, 2008). Vzorek byl vybrán pouze pro účely výzkumu mezi zaměstnanci ve věku 20 až 50 let, kteří opustili své zaměstnání během posledního roku. Respondenti byli po představení zařazeni do výzkumu, pokud splňovali definované podmínky. Odpovědi byly tříděny podle identifikačních otázek, které tvořily první část dotazníku. K měření

<sup>1</sup> Tento článek byl zpracován s podporou výzkumného projektu Interní grantové agentury (IGA) České zemědělské univerzity v Praze, registrační číslo 201011140016, „Faktory ovlivňující fluktuaci zaměstnanců“.

bylo použito v prvním výzkumu uzavřených otázek s jednou, či několika možnými odpověďmi, které byly sestaveny na základě studia literatury, dokumentů a jiných souvisejících výzkumů, provedených autory Branham (2009), Hackman et al. (1980), Meyer et al. (2004) a Katcher et al. (2010). Ve druhém dotazníku bylo použito sémantického diferenciálu, který umožnil zjištění nuancí v postojích respondentů prostřednictvím dotazníku. Reakce respondenta na cílový výrok a postoj k dané problematice byla takto konkretizována nabídkou několika různých výroků (Hayes, 1998). Konce sedmibodové škály představovaly bipolární pojmy hodnotící dimenze. Dotazovaní udali na stupnici 1 až 7 jejich příklon k jednomu z předem daných extrémních výroků, nebo zvolili střední, neutrální hodnotu mezi nimi (střední hodnotu charakterizovalo číslo 4), pokud nebylo možné se přiklonit ani na jednu ze stran. Škála umožnila zjistit nejen postoj respondenta jako takový, ale i jeho sílu. Pro analýzu byl použit program Microsoft Excel 2007, SAS a Statistica 8. Průkaznost získaných výstupů a vztahů podpořily nástroje deskriptivní statistiky, pro testování výsledků byla využita analýza rozptylu, parametrické testy a zjištění korelace, regrese a determinace.

Pomocí metody indukce byly sestaveny faktory charakterizující interní organizační příčiny nespokojenosti zaměstnanců během odchodu z pracovní pozice. Těmito faktory jsou odměňování, jistota, vztahy, uznání, komunikace, kultura a očekávání. Faktory byly konstruovány jako obecné z důvodu prokazatelného jasného chápání, analogicky k výzkumu autorů Gosling, Rentfrow, Swann (2003), John, Naumann, Soto (2008) a Benet-Martinez, John (1998). Prokazatelnost výsledků podpořila agregace, kdy sčítáním jednotlivých testovaných položek bylo dosaženo podpory nadřazeného prvku a celku. Jednotlivé položky konstruktů podporující výsledné faktory byly testovány zvlášť a jejich spolehlivost se sčítá v celku. Průkaznost faktorů i jejich determinant byla testována pomocí korelační analýzy na hladině významnosti 0,01. Výsledky indikují přímou a silnou závislost mezi

nespokojeností zaměstnanců s uvedenými faktory a opuštěním pracovní pozice. Faktory byly proto nadále používány pro další analýzy.

Konstrukci faktorů ukazuje tabulka č. 1.

## 2. Literární řešerše

Bělohávek (2008), Jenkins (2009) a Ramlall (2004) popisují příčiny fluktuace jako nesoulad s vnitřní motivací. Pokud je nesplněna potřeba na vyšším hierarchickém stupni Maslowovy pyramidy, jednotlivec se snaží uspokojit nižší potřebu v hierarchii. Nejčastěji se u zaměstnanců vyskytuje případ, kdy nesplněné očekávání ve formě sebe-rozvoje se přesunuje na rozvoj vztahových potřeb (Bělohávek, 2008; Mikuláščík, 2007). Pokud však nejsou na pracovišti vyhovující ani ty, pracovník opouští pracovní místo (pokud nelze změnit podmínky).

Podle studie provedené autory Hackman et al. (1980), která se zaměřovala na zaměstnance vzdělávacích institucí a vědce, bylo zjištěno šest hlavních faktorů ovlivňujících fluktuaci. Jsou jimi výše odměn a benefitů, růst a rozvoj, smysl práce, vedení nadřízeným, vztahy se spolupracovníky a bezpečnost práce. Pass (2005) in Anderson (2009) uvádí jako hlavní příčiny spokojenosti zaměstnanců systém 3R (Recognition, Respect, Relationships – uznání, respekt, vztahy), které Anderson (2009), Branham (2009) a Katcher et al. (2009) doplňují o odměňování, vyhovující kulturu na pracovišti, jistotu (a bezpečnost) práce. Ramlall (2004) rozdělil motivační faktory vedoucí ke spokojenosti na pracovní pozici na splnění základních motivačních potřeb podle Maslowa (1943) – spravedlnost v zacházení, splnění očekávání a koncept pracovního místa. Výsledkem studií byla nízká korelace mezi nespokojeností na pracovní pozici vedoucí k fluktuaci a výší odměn, naopak organizacím bylo doporučeno zaměřením na kvalifikační růst zaměstnanců, zvyšování kompetencí a zřejmost smyslu práce na konkrétní pracovní pozici.

Při nesplnění základních podmínek práce, které zaměstnanec očekává, dochází k frustraci (Dei-



→ **Tabulka č. 1 » Konstrukce faktorů vedoucích k fluktuaci**

| Faktor     | Determinanta                                    | Zkratka |
|------------|-------------------------------------------------|---------|
| Očekávání  | Nedostatečná podpora nových nápadů              | NÁPAD   |
|            | Nedostatek jasných očekávání                    | OČEKÁ   |
|            | Nadměrné požadavky na cestování                 | CESTOV  |
|            | Nevyrovnanost pracovního a soukromého života    | SOUKR   |
| Vztahy     | Nedostatek týmové spolupráce mezi zaměstnanci   | TÝM     |
|            | Negativní vztah s kolegy/y                      | KOLEGA  |
|            | Negativní vztah s nadřízeným/i                  | NADŘÍZ  |
|            | Nespravedlivé zacházení                         | SPRAVE  |
| Jistota    | Nekalé platební praktiky                        | NEKALÉ  |
|            | Nedostatek důvěry v nejvyšší vedení             | DŮVĚRA  |
|            | Nejistota ohledně budoucnosti firmy             | BUDOUČ  |
|            | Nedostatek zájmu o rozvoj                       | ROZVOJ  |
|            | Nejistota stálosti zaměstnání                   | STÁLOST |
| Uznání     | Nedostatek příležitosti pro vzdělávání a rozvoj | VZDĚL   |
|            | Nezajímavá nebo nenaplňující práce              | NÁPLŇ   |
|            | Nedostatek zaměření na produktivitu             | PRODUK  |
|            | Nedostatek uznání                               | UZNÁNÍ  |
| Komunikace | Nedostatek upřímnosti / integrity / etiky       | UPŘÍMN  |
|            | Nedostatek otevřené komunikace                  | KOMUNI  |
|            | Nedostatečná podpora vstupů či nápadů           | PODPOR  |
|            | Nedostatečná zpětná vazba                       | ZPĚT    |
| Odměňování | Nedostatečné platové ohodnocení                 | PLAT    |
|            | Nevyhovující benefity                           | BENEFI  |
|            | Odměna neodpovídá výkonu                        | ODPOV   |
| Kultura    | Nepružný pracovní poměr                         | PRUŽN   |
|            | Nadměrné zatížení                               | ZATÍŽ   |
|            | Nedostatek potřebných zdrojů                    | ZDROJ   |
|            | Nevyhovující organizační kultura                | KULTUR  |
|            | Nedostatek zaměření na kvalitu                  | KVALIT  |

Pramen: vlastní zpracování

Tabulka č. 2 » Vztah mezi faktory a fluktuací

| Vztah mezi faktory nespokojenosti a fluktuací | Pearsonův koeficient korelace |
|-----------------------------------------------|-------------------------------|
| Očekávání — odchod z organizace               | 0,95610                       |
| Organizační kultura — odchod z organizace     | 0,99072                       |
| Jistota budoucnosti — odchod z organizace     | 0,98788                       |
| Komunikace — odchod z organizace              | 0,88209                       |
| Vztahy — odchod z organizace                  | 0,92022                       |
| Uznání — odchod z organizace                  | 0,87689                       |
| Odměňování — odchod z organizace              | 0,97052                       |

Pramen: vlastní výzkum

Tabulka č. 3 » Faktory ovlivňující fluktuaci

| Faktor     | % odchodů | R <sup>2</sup> |
|------------|-----------|----------------|
| Odměňování | 21        | 0,942          |
| Jistota    | 17        | 0,976          |
| Vztahy     | 16        | 0,847          |
| Uznání     | 14        | 0,914          |
| Komunikace | 14        | 0,778          |
| Kultura    | 11        | 0,982          |
| Očekávání  | 7         | 0,914          |
| Celkem     | 100       | :              |

Pramen: vlastní výzkum

*Nejčastějším důvodem odchodu z pracovní pozice v České republice je stále nevyhovující odměňování (21 % všech dotazovaných zaměstnanců odešlo z pracovní pozice z důvodu nespokojenosti s výší odměn, strukturou benefitů a spravedlností při odměňování ve vazbě odměna-výkon). Jako další nejčastější důvody odchodu ze zaměstnání byly uváděny nedostatečná jistota budoucnosti (17 %), nespokojenost s interpersonálními vztahy na pracovišti (16 %), nespokojenost se zastávanou rolí a pozicí v zaměstnání (14 %), dále zaměstnanci uváděli jako důvod odchodu nevhodný styl a stav komunikace v organizaci (13,5 %), následovaný typem kultury převládající na pracovišti (11 %).*



- blová, 2005; Kocianová, 2010; Bělohávek, 2008). Opuštění pracovního místa lze považovat za extrémní případ stresové situace, nespokojenosti, demotivace a dlouhodobé frustrace pracovníka (Kolman, 2003; Linhart, 2003).

## 3. Výsledky

### 3.1 Faktory vedoucí k rozhodnutí o odchodu

Výsledky výzkumu ukázaly, že nejčastějším důvodem odchodu z pracovní pozice v České republice je stále nevyhovující odměňování (21 % všech dotazovaných zaměstnanců odešlo z pracovní pozice z důvodu nespokojenosti s výší odměn, strukturou benefitů a spravedlností při odměňování ve vazbě odměna-výkon). Je možné tento výsledek přisuzovat situaci, kdy odměny jsou v podmínkách České republiky stále nejdůležitější položkou a motivátorem zaměstnanců a ostatní programy (jako individuální pracovní podmínky a další zaměstnanecké výhody) ještě nejsou ve větší míře (zejména u menších firem) uplatňovány. Jako další nejčastější důvody odchodu ze zaměstnání byly uváděny nedostatečná jistota budoucnosti (17 %), nespokojenost s interpersonálními vztahy na pracovišti (16 %), nespokojenost se zastávanou rolí a pozicí v zaměstnání (14 %), dále zaměstnanci uváděli jako důvod odchodu nevhodný styl a stav komunikace v organizaci (13,5 %), následovaný typem kultury převládající na pracovišti (11 %) a posledním důvodem odchodu byla nesplněná očekávání, která vedla k odchodu 7 % zaměstnanců.

Konkrétní výroky, které uváděli respondenti, se projevíly následovně. Nejvíce zaměstnanců odešlo ze zaměstnání z důvodu nevyhovujících platových či mzdových podmínek. Jako další nejčastější důvody odchodu ze zaměstnání byla uváděna nedostatečná důvěra ve vedení společnosti (31,52 %), nespravedlivé zacházení (27,17 %), nezajímavá a nenaplňující práce (22,83 %) a shodně s 19 % figuroval negativní vztah s vedoucím, nadměrné zatížení a nedostatek uznání. Dalšími často zmiňova-

nými důvody (16 %) byly nedostatek spolupráce, upřímnosti a etiky společně s nekalými praktikami firmy.

Průkaznost faktorů vedoucích k fluktuaci pracovníků je uvedena v tabulce č. 2. Korelační analýza na hladině významnosti 0,01 indikuje přímou, silnou závislost mezi nespokojeností zaměstnanců s uvedenými faktory a opuštěním pracovní pozice.

Organizační příčiny odchodů zaměstnanců jsou provázány přes osobní a neformální stránku (pokud je vynechán faktor odměňování, jakožto samostatná a nejdůležitější položka spokojenosti českých zaměstnanců), jak ukazuje tabulka č. 3. Nejvyšší naměřené procento zaměstnanců, kteří odešli ze své pracovní pozice, se projevilo u faktorů jistoty, vztahů, uznání a komunikace. Pozitivní vztahy a jejich prožívání vytvářejí vhodné předpoklady pro posílení motivace pracovníků pracovat kvalitně a s vyšším výkonem. Osobní spokojenost je hlavní příčinou pracovní spokojenosti. U vnitřně vyrovnaných zaměstnanců dochází k vyššímu výkonu i navzdory horším podmínkám.

### 3.2 Korelace determinant majících vliv na fluktuaci

Tabulka č. 4 ukazuje korelaci mezi faktory a fluktuací a jejich determinantami a fluktuací (jedná se vždy o přímý vztah k fluktuaci). Pro další využití faktorů je níže uvedena korelace mezi jednotlivými determinantami a výsledným rozhodnutím zaměstnance o odchodu, z důvodu vyjasnění míry podpory jednotlivých determinant pro daný faktor. Přímý a silný vliv determinant na fluktuaci je vyznačen tučně. Níže budou popsány nejvýznamnější se projevující determinanty ve vztahu k fluktuaci. Vysvětlení zkratk je uvedeno v tabulce č. 1.

Je možné si povšimnout významného vztahu mezi všemi determinantami faktoru odměňování a výsledným vlivem na fluktuaci. Nejsilnější koreluje s odchodem výrok Nevyhovující benefity, ale ani ostatní dvě determinanty nejsou zanedbatelné (Nedostatečné platové ohodnocení a Odměna ne-

Tabulka č. 4 » Vztahy mezi výroky respondentů a fluktuací

| Fluktuace — Pearsonův koeficient korelace |         |         |         |            |
|-------------------------------------------|---------|---------|---------|------------|
| Očekávání                                 | Vztahy  | Jistota | Uznání  | Komunikace |
| 0,95610                                   | 0,92022 | 0,98788 | 0,87689 | 0,88209    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97052 | 0,99072    |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
|                                           |         |         |         |            |
| 0,99072                                   | 0,97052 | 0,99072 | 0,97    |            |

Tabulka č. 5 » Vztahy mezi faktory navzájem

|            | Očekávání | Kultura  | Jistota  | Komunikace | Vztahy   | Uznání   | Odměňování |
|------------|-----------|----------|----------|------------|----------|----------|------------|
| Očekávání  | 1         | 0,27305  | 0,09200  | 0,15751    | 0,06714  | 0,18232  | 0,13387    |
| Kultura    | 0,27305   | 1        | 0,14325  | 0,04206    | -0,07251 | -0,08639 | 0,08778    |
| Jistota    | 0,09200   | 0,14325  | 1        | 0,14055    | 0,10027  | -0,05530 | 0,02054    |
| Komunikace | 0,15751   | 0,04206  | 0,14055  | 1          | 0,35061  | 0,36961  | 0,15107    |
| Vztahy     | 0,06714   | -0,07251 | 0,10027  | 0,35061    | 1        | 0,28634  | 0,09987    |
| Uznání     | 0,18232   | -0,08639 | -0,05530 | 0,36961    | 0,28634  | 1        | 0,29367    |
| Odměňování | 0,13387   | 0,08778  | 0,02054  | 0,15107    | 0,09987  | 0,29367  | 1          |

Pramen: vlastní výzkum

mých nadřízených, které jsou velmi často zdrojem problémů (jak bude uvedeno dále), a nad zacházením se zaměstnanci, jejichž vzorek ve výzkumu velmi často tvrdil, že jsou udržovány osoby, které jsou zcela neproduktivní, nebo jsou prosazovány z jiných (například rodinných) důvodů a jejich pozice je tak neohrožena, ačkoli působí destruktivně uvnitř organizace.

Očekávání je samostatně podporováno nejvíce determinantou Nedostatečná podpora nových nápadů. Vzorek zaměstnanců uvedl, že jejich iniciativa je přehlížena a jsou v organizaci bráni jen jako stroje plnící nařízené úkoly bez možnosti změny či inovace. Zejména se s daným tvrzením ztotožňovali zaměstnanci velkých firem, jak bude dále uvedeno v následujících kapitolách. Záporný koeficient korelace byl nalezen u Nadměrných požadavků na cestování. Sledovaný vzorek necítil přehnané nároky na cestování, zřejmě z důvodu, že takovýto požadavek nebývá v českých organizacích častý.

### 3.3 Vztahy mezi faktory

Pro potvrzení vzájemné nezávislosti konstruovaných faktorů, která byla předpokládána pro jejich vypořádací schopnost a vhodnost pro konstrukci modelu, je uvedena korelační tabulka, uvádějící vztahy mezi faktory navzájem (tabulka č. 5). Korelační analýza potvrdila značnou nezávislost faktorů, závislosti se projeví pouze velmi slabé. Tyto závislosti jsou v tabulce č. 5 vyznačeny tučně.

Slabé korelace byly zjištěny pouze mezi faktorem očekávání a firemní kulturou, kdy byl splněn předpoklad, že očekávání zaměstnanců je často nesplněno právě kvůli praktikám, které jsou ve firmě zakotveny, což zahrnuje zejména kulturu. Další slabá závislost se projevila mezi komunikací a vztahy mezi pracovníky a dále mezi komunikací a uznáním. Jak bylo předpokládáno při sestavování modelu (viz tabulka č. 1 a schéma č. 1), u komunikace se předpokládaly nejčastější a nejvyšší korelace mezi všemi faktory, neboť komunikace propojuje téměř veškeré podnikové činnosti. Oproti očekávání komunikace nejvíce souvisí pouze se

vztahy a uznáním, což dokládá dobrou konstrukci faktorů a jejich značnou nezávislost, ačkoli byla brána v potaz jejich možná provázanost.

Posledním slabým vztahem, který se projevil, byl vztah mezi vztahy a uznáním. Jejich vzájemný vztah zvyšuje korelaci s komunikací, což ještě snižuje vzájemnou závislost s faktorem komunikace. Závislost mezi kulturou a uznáním lze vysvětlit vlivem firemní kultury na subjektivní pocity zaměstnanců ohledně jejich vlastního postavení ve společnosti. Všechny uvedené závislosti je možné vysvětlit a byly předpokládány, navíc jsou velmi slabé, proto lze prvky modelu považovat za nezávislé a model je možné potvrdit a dále používat.

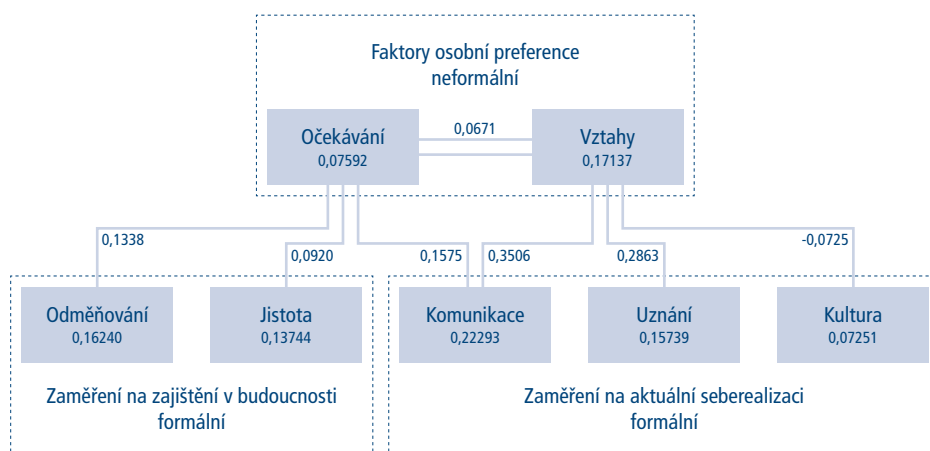
Zjištěné hodnoty jsou pro lepší interpretaci uvedeny ve schématu č. 1. Schéma č. 1 znázorňuje celý model faktorů ovlivňujících fluktuaci, který byl předpokládán. Koeficienty, které jsou uvedeny u jednotlivých faktorů, jsou vytvořeny pomocí regrese k celkové fluktuaci a jejich součet je roven 1. Regresní analýza byla využita z důvodu možného zkreslení vysvětlující funkce korelace. Tato analýza jasněji odhaluje vzájemnou provázanost faktorů a může pomoci odhalit skryté nepřímé vlivy či nepravé příčiny v kauzálním modelu.

Vztahy mezi faktory, znázorněné pomocí spojovacích čar, byly modelovány pomocí koeficientů korelace, zjištěných mezi faktory navzájem. Jak bylo popsáno výše, názorně lze ve schématu vidět větší provázanost faktorů vztahů, uznání a komunikace, čemuž odpovídají jak korelační koeficienty, tak následně zvýšený regresní koeficient u faktoru komunikace, který je vysvětlen právě ovlivněním ostatními dvěma faktory, které jeho hodnotu navyšují. Nejedná se tedy o vyšší přímý vliv na fluktuaci. Ostatní faktory mají regresní koeficienty přibližně shodné, nižší má jen faktor očekávání a kultury. U těchto dvou faktorů byl zároveň naměřen slabý vztah. Faktory se sice jeví jako méně ohrožující organizace fluktuací, nicméně jsou mezi sebou provázány a vedou k impulsům, které ovlivňují výsledek ostatních faktorů.

### 3.4 Vliv afektu během rozhodování zaměstnance o odchodu z organizace

Pracovní motivace a nasazení se během rozhodování o odchodu z organizace prokazatelně mění. Rozhodnutí o odchodu má vliv na pracovní nasa-

**Schéma č. 1 » Vztahy mezi faktory a jejich významnost v modelu**



Pramen: vlastní zpracování



- ➔ zení, neboť pouze 22 % respondentů uvedlo, že toto rozhodnutí nemělo žádný vliv na jejich pracovní výkon. Ostatní uváděli různé míry vlivu snížení pracovního nasazení; vysoké snížení pracovní morálky uvedlo 21 % respondentů. Tento výsledek výrazně podporuje tvrzení o vysokých nákladech na odcizené zaměstnance pro organizaci.

Ve výzkumu se projevila vysoká míra impulsivního jednání při situacích vedoucích k odchodu zaměstnance z firmy. Dotazovaní uváděli, že odcházeli z pracovní pozice, i když ještě neměli za tuto náhradu (51 %), během doby, kdy se rozhodovali o odchodu, ještě nehledali jiné zaměstnání (47 %) a 57 % dotazovaných z organizace odešlo, aniž by mělo v danou dobu jiné zdroje příjmů. Proto by manažeři měli věnovat pozornost svým podřízeným, pokud o ně nechtějí nečekaně přijít. V kontrastu s tímto doporučením ale z výzkumu vyplynulo, že když zaměstnanec oznámil svůj odchod, jeho nadřízený nejčastěji neprojevil žádnou snahu změnit názor pracovníka, pouze toto přijal (60 %) nebo pouze požádal zaměstnance o zvážení situace (31 %). Jen 10 % manažerů se snažilo ptát po příčině či změnit rozhodnutí zaměstnance.

### 3.5 Komunikace v organizaci v souvislosti s rozhodnutím odejít

Respondenti dále uváděli, že neměli obavy ze sdělení pravých důvodů odchodu svému zaměstnavateli (72 %). 65 % dotazovaných uvedlo, že jejich nadřízený, vedení či pracovník personálního oddělení byli obeznámeni se vzniklou situací. Naopak téměř 36 % uvedlo, že potíže či zvažování odchodu vůbec nediskutovalo. 21 % dotazovaných uvádí, že pouze čekali, zda se situace nezmění.

Většina zaměstnanců je o svém odchodu přesvědčena natolik, že 48 % uvedlo, že manažer by s jejich rozhodnutím nemohl nic udělat. Čtvrtina dotazovaných však byla ochotna své rozhodnutí změnit, pokud by došlo k vyřešení nevyhovujících podmínek v jejich prospěch. Proto je vhodné, jak je uváděno v literatuře, si s odcházejícími zaměstnanci promluvit a zjistit důvody jejich nespokojenosti.

Společnost tak může u významné části odcizených zaměstnanců odvrátit hrozbu jejich odchodu a tím udržet zaškolené zaměstnance a potažmo ušetřit náklady na přijímání, školení a zapracování nových pracovníků.

Celá polovina zaměstnanců uvedla, že chtěli odejít z pracovní pozice z důvodu nespokojenosti, aniž by to ovlivnilo okolní prostředí mimo organizaci, tedy nabídky jiných pracovních pozic a jiné podněty. Dalších 43 % uvedlo, že k odchodu vedlo ve stejné míře vnitřní nespokojení i vnější podněty. Pouze 7 % respondentů uvedlo, že byli z původní organizace „přetaženi“, byli tedy spíše motivováni okolním prostředím. Toto zjištění podporuje již zmíněné tendence zaměstnanců setrvat na pracovním místě, pokud jsou podmínky příznivé. Je proto třeba využívat spíše dlouhodobých a nehmotných odměn a typu personální práce. Pouze malé procento zaměstnanců se soustředí na vnější výhodnější nabídky.

### 3.6 Časový interval rozhodování o výpovědi

Téměř 40 % respondentů podává výpověď ihned po zlomové události a odchází po uplynutí výpovědní lhůty. Celkově odchází během prvního roku z pracovní pozice dalších 81 % zaměstnanců. V roce následujícím odejde dalších 13 % zaměstnanců. Průzkum dále ukázal na časté konkrétní „zlomové“ situace, které vedou k odchodu ze zaměstnání. Za povšimnutí stojí skutečnost, že 3 % dotazovaných uvedla, že pracovní pozici opustili ještě týž den, kdy k takovéto události došlo (pokud měli tuto možnost – byli ve zkušební době apod.).

### 3.7 Srovnání příčin odchodu zaměstnanců v národních a nadnárodních společnostech

#### 3.7.1 Faktory vedoucí k rozhodnutí o odchodu

V malých (rodinných) firmách (do 20 zaměstnanců) jsou nejčastějším důvodem odchodu nedostatečné či nevhodné odměny. 23 % dotazovaných

nebylo spokojeno s výší platu či poměru odměna-výkon, nebo jim nevyhovovaly benefity poskytované malou společností. Takto malé firmy se své zaměstnance snaží udržet na základě splnění očekávání (nesouhlas projevilo pouze 7 % respondentů) a příjemnou organizační kulturou (z 90 % vyhovující). Malé firmy tvoří pro zaměstnance pozice na míru, ovšem jsou limitovány ve svém rozpočtu, nemohou tedy poskytovat vysoké odměny, a dalšími důvody nespokojenosti zaměstnanců jsou nejistota budoucnosti firmy a tím jejich pracovní pozice (18 % dotazovaných) a problémové vztahy (16 % respondentů), zejména chování nadřízených, jako je jejich důvěra v samostatnost zaměstnanců, nespravedlivé zacházení, nevhodné složení týmu či skupiny a tím ohrožená spolupráce. Nejčastěji mají zaměstnanci pocit, že vedení je nechce obeznámit se situací, protože pro firmu a potažmo její zaměstnance není dobrá (předpokládají při zatajení informací horší scénář), a to snižuje pocit jistoty i pocit uznání (myslí si, že je management nepovažuje za rovnocenné partnery a důvěryhodné společníky, nepokládá za nutné jim interní informace sdělovat). Zaměstnanci se cítí nedoceny a opouštějí svá místa, která předem vybírali s tím, že odpovídají jejich představám.

Naopak ve velkých (nadnárodních) firmách rozhodně nepřevažuje jako důvod opuštění místa odměňování. Mnohem častěji jsou zaměstnanci velkých gigantů nespokojeni se vztahy na pracovišti

(26 %), které považují za neosobní, a vedení se k nim nechová vstřícně, považuje je za pouhé jednotky velkého stroje. To potvrzuje i další hlavní důvod nespokojenosti, a to je vážnou komunikaci v organizaci, jako je nedostatečná zpětná vazba, nesdělování důležitých firemních informací, nedostatek etiky či integrity a nedoceny nových nápadů a návrhů (16 % respondentů). Zaměstnanci velkých firem (10–20 tisíc zaměstnanců) se cítí nedoceny ve své pozici, a to ohrožuje jejich jistotu práce v budoucnosti. 16 % dotazovaných nemá důvěru ve vedení společnosti, nepovažují za etické některé její praktiky nebo mají pocit, že se o řadové zaměstnance a jejich rozvoj společnost nezajímá. Velké firmy nepodporují samostatnost a jedinečnost svých zaměstnanců, kteří se proto cítí jednotvárně a nechtějí přijmout pocit, že se nikdo nestará o jejich rozvoj, seberealizaci a prestiž.

Rozdíly v důvodech odchodu zaměstnanců u národních a nadnárodních firem (viz tabulka č. 6) byly testovány pomocí Studentova t-rozdělení. Byl prokázán statisticky významný rozdíl na hladině významnosti  $\alpha = 0,01$ .

Z tabulky č. 6 vyplývá, že zaměstnanci nastupují se stejnými očekáváními do obou typů firem. Faktor očekávání u národních i nadnárodních společností není významným důvodem k odchodu. Lze konstatovat reálná očekávání současných zaměstnanců ohledně jejich pracovního místa a povinností s ním spojených.

**Tabulka č. 6 » Komparace faktorů vedoucích k rozhodnutí o odchodu (v %)**

| Faktor nespokojenosti | Národní malé firmy | Nadnárodní společnosti | Diference | T-test                                                        |
|-----------------------|--------------------|------------------------|-----------|---------------------------------------------------------------|
| Očekávání             | 7                  | 7                      | 0         | $t = 4,5714$<br>$t_0 = 3,499$<br>$t > t_0$<br>$\alpha = 0,01$ |
| Vztahy                | 16                 | 26                     | 10        |                                                               |
| Kultura               | 12                 | 6                      | 6         |                                                               |
| Odměňování            | 23                 | 19                     | 4         |                                                               |
| Uznání                | 14                 | 10                     | 4         |                                                               |
| Komunikace            | 10                 | 16                     | 6         |                                                               |
| Jistota               | 18                 | 16                     | 2         |                                                               |

Pramen: vlastní výzkum





*Ve výzkumu se projevila vysoká míra impulsivního jednání při situacích vedoucích k odchodu zaměstnance z firmy. Dotazovaní uváděli, že odcházeli z pracovní pozice, i když ještě neměli za tuto náhradu (51 %), během doby, kdy se rozhodovali o odchodu, ještě nehledali jiné zaměstnání (47 %) a 57 % dotazovaných z organizace odešlo, aniž by mělo v danou dobu jiné zdroje příjmů. Z výzkumu vyplynulo, že když zaměstnanec oznámil svůj odchod, jeho nadřízený nejčastěji neprojevil žádnou snahu změnit názor pracovníka, pouze toto přijal (60 %) nebo pouze požádal zaměstnance o zvážení situace (31 %). Jen 10 % manažerů se snažilo ptát po příčině či změnit rozhodnutí zaměstnance.*

Neuspokojivé vztahy na pracovišti jsou u malých i velkých firem jednou z nejčastěji uváděných příčin nespokojenosti a podnětem vedoucím k rozhodnutí o odchodu z organizace. V případě nadnárodních firem je tento faktor dokonce silně dominující nad ostatními. Více než čtvrtina zaměstnanců nadnárodních firem odchází ze svého pracovního místa právě kvůli vztahovým podmínkám na pracovišti. Diference mezi malými a velkými firmami je nejvyšší ze všech uvedených faktorů, nicméně u obou typů firem dochází k silné nespokojenosti v tomto směru. U malých národních firem je přesto nespokojenost o 10 procentních bodů nižší, dominuje zde spíše nespokojenost s odměňováním a pocitem jistoty.

Stav a styl vnímání organizační kultury je u obou typů organizací velmi odlišný. Zatímco u malých firem je tento faktor brán více v úvahu (12 % dotazovaných odešlo z pracovní pozice právě kvůli nevyhovující kultuře), u nadnárodních společností se tento faktor projevuje jako nejméně rizikový ze všech možných. Styl kultury v nadnárodních společnostech lze tedy považovat za příznivější a více vyhovující pracovníkům.

Odměňování je nejvýznamnějším faktorem nespokojenosti a důvodem k odchodu u malých firem. U nadnárodních společností nevystupuje tento faktor výrazně z průměru. Příčinou pak může být přetěžování a nedostatečná vazba odměna-výkon u malých firem, nebo automaticky vyšší platy u velkých nadnárodních firem, které jsou kapitálo-

vě silné oproti ostatním společnostem a mohou svým zaměstnancům nabídnout adekvátní odměnu za striktně ohraničené povinnosti. V malých firmách často nejsou přesně stanovené úkoly jednotlivých zaměstnanců, ale platí pravidlo, že každý musí umět vše, aby byla možná zastupitelnost jednotlivců. Zaměstnanci tento fakt mohou brát jako zátěž navíc.

Nedostatkem uznání v souladu s výše uvedeným tvrzením trpí více lidé v malých firmách. Nemají možnost postupu a osobního rozvoje. Nicméně celkové množství zaměstnanců, odcházejících právě z důvodu nedostatku uznání, nevybočuje z průměru ostatních faktorů. Zaměstnanci nadnárodních společností nemají s nedostatkem uznání v 90 % případů žádný problém.

Naopak komunikace vykazovala opačnou tendenci. Zaměstnanci malých firem hodnotí způsob komunikace výrazně lépe než jejich kolegové ve velkých společnostech. Komunikace je u malých společností společně s očekáváním jedním z nejméně uváděných důvodů odchodu z pracovní pozice.

Jistota jako faktor nespokojenosti u obou typů firem nezaznamenala výchyly z průměru, i diference u obou typů společností je zanedbatelná.

### 3.7.2 Komunikace ve vztahu k nespokojenosti ve firmě

Neosobní postoje ukazují i rozdíly, které vyšly najevo při srovnání chování zaměstnanců při rozhodnutí o odchodu z organizace. Zatímco 62 % za-

městnanců malých firem se se svými problémy a nespokojeností obrátilo na vedení firmy či personální oddělení, u velkých firem tento trend nelze sledovat. Téměř polovina respondentů uvedla, že své stanovisko s nikým nediskutovali, nečekali radu ani změnu k lepšímu a odcházeli bez dalších pokusů o vyřešení nevyhovujících podmínek. Zřejmě tomu napomáhá striktní kultura velkých firem, kde se jen pomalu prosazují změny a jedinec se musí přizpůsobit, nebo organizaci opustit.

Malá zainteresovanost manažerů ohledně udržení si stávající pracovní síly se projevila při zhodnocení výstupních pohovorů. U velkých i malých firem zaměstnanci uváděli, že při výstupních pohovorech jim manažer nenabídl možnosti zlepšení, pokud by se rozhodli zůstat a s firmou dále spolupracovat. V tomto směru se opět projevilo neosobní jednání u velkých firem, kde 83 % respondentů uvedlo, že jejich nadřízený se nesnažil o jakoukoli nabídku, zlepšující dosavadní pracovní podmínky. U malých firem se stejně vyjádřilo 70 % dotazovaných, zbytek ovšem uváděl různé druhy kompenzací a změn, například zvýšení platu, změnu práce a pracovních podmínek či změnu v osobním přístupu a jednání nadřízeného s podřízeným. Zaměstnanci velkých firem uváděli jako jedinou možnost změny, která jim byla nabídnuta, změnu pracovních podmínek (17 %).

### 3.7.3 Afektivnost při rozhodování o výpovědi

Afektivnost ohledně událostí, které zapříčiňují rozhodnutí o odchodu z pracovní pozice, byla analyzována pomocí odpovědí respondentů. Dotazování z malých i velkých firem uváděli, že existovala konkrétní událost, která je donutila ke konečnému rozhodnutí o podání výpovědi. U obou typů společností shodně 70 % respondentů uvedlo konkrétní zlom, který inicioval celkové rozhodnutí, které následovalo krátce poté.

V této souvislosti bylo zkoumáno, zda při impulsivním jednání a rozhodování se o opuštění pracovního místa zaměstnanci myslí na svou budoucnost a finanční zajištění. Zde se projevily rozdíly u zaměstnanců národních a nadnárodních

společností. Zatímco zaměstnanci malých firem si před výpovědí aktivně hledali nové zaměstnání, pracovníci velkých společností zřejmě neměli pocit nejistoty ohledně vlastní budoucnosti a většina (71 %) před odchodem ze své stávající pozice nové uplatnění nehledala. Tento fakt může souviset také s vyšším odměňováním, které prokázaly výsledky výše. Extrémním případem, tedy zajištěním v okamžiku odchodu bez možnosti náhradního pracovního místa nebo finančního zajištění se zabývala dílčí otázka. Pokud zaměstnanci uvedli, že opustili pracovní místo, aniž by za něj měli náhradu, byli dotazováni, zda v té době měli jiné zdroje příjmů. Opět se projevila vyšší afektivnost u zaměstnanců malých firem, kde 67 % dotazovaných uvedlo, že opustili předchozího zaměstnavatele, aniž by byli jakkoli jinak zajištěni. U velkých firem se takto vyjádřila pouze polovina pracovníků.

Odlišnou impulsivnost u jednotlivých typů společností prokázal také výstup, který ukazuje, že zaměstnanci malých firem jsou natolik nespokojeni se svou současnou pracovní pozicí, že ji opouštějí, ačkoli za tuto ještě nemají náhradu (54 % respondentů). U velkých firem tento trend nebyl zaznamenán, naopak, nadnárodní společnosti opouštějí zaměstnanci, kteří mají ze tří čtvrtin za současnou pozici náhradu. Jsou ochotni čekat déle s výpovědí, než se jim naskytne vhodná příležitost k přesunu, nebo mají snazší cestu k novému zaměstnavateli se zvuknou společností, která je ochotna jim poskytnout reference.

Zaměstnanci obou typů společností se shodli v otevřenosti, s jakou byli ochotni přiznat pravé důvody svého odchodu. Většina zaměstnanců (v obou případech 70 %) neměla problém sdělit svému nadřízenému důvody nespokojenosti.

Afektivněji se projevili zaměstnanci malých společností i v ochotě nadále vykonávat pracovní úkoly během doby přemýšlení o odchodu z organizace. Zatímco velké snížení výkonu během této doby uznalo jen 14 % zaměstnanců velkých nadnárodních společností, u malých firem byla zaměstnanců se značně sníženým pracovním úsilím a výkonem celkem jedna čtvrtina.



→ **Tabulka č. 7 » Afektivnost při rozhodování o odchodu (v %)**

| Afektivnost                               | Národní firmy | Nadnárodní společnosti | Diference | T-test                                                        |
|-------------------------------------------|---------------|------------------------|-----------|---------------------------------------------------------------|
| Existence zlomové události                | 64            | 71                     | 7         | $t = 4,4548$<br>$t_0 = 4,032$<br>$t > t_0$<br>$\alpha = 0,01$ |
| Hledání alternativního zaměstnavatele     | 55            | 29                     | 16        |                                                               |
| Jiné zaměstnání ihned po výpovědi         | 44            | 71                     | 27        |                                                               |
| Jiné zdroje příjmů v případě výpovědi     | 33            | 50                     | 17        |                                                               |
| Sdělení pravých důvodů výpovědi vedoucímu | 70            | 71                     | 1         |                                                               |

Pramen: vlastní výzkum

**Tabulka č. 8 » Srovnání spokojenosti zaměstnanců národních a nadnárodních organizací (v %)**

| Spokojenost | Nadnárodní společnosti | Národní malé firmy | Diference | T-test                                                          |
|-------------|------------------------|--------------------|-----------|-----------------------------------------------------------------|
| Spokojeno   | 14                     | 3                  | 11        | $t = 20,80865$<br>$t_0 = 5,841$<br>$t > t_0$<br>$\alpha = 0,01$ |
| Nevyhraněno | 72                     | 48                 | 24        |                                                                 |
| Nespokojeno | 14                     | 49                 | 35        |                                                                 |

Pramen: vlastní výzkum

**Tabulka č. 9 » Spokojenost podle faktorů ovlivňujících rozhodnutí o výpovědi (v %)**

| Faktor nespokojenosti | Spokojeno | Nevyhraněno | Nespokojeno |
|-----------------------|-----------|-------------|-------------|
| Očekávání             | 0,26      | 2,85        | 3,89        |
| Kultura               | 0,52      | 4,66        | 6,22        |
| Jistota               | 0,26      | 6,99        | 9,84        |
| Komunikace            | 0,00      | 5,70        | 7,77        |
| Vztahy                | 0,26      | 6,22        | 9,84        |
| Uznání                | 0,78      | 5,18        | 7,77        |
| Odměňování            | 1,30      | 9,84        | 9,84        |

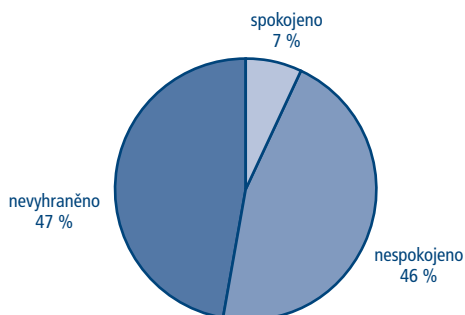
Pramen: vlastní výzkum

Srovnání afektivních faktorů uvádí tabulka č. 7. Rozdíly mezi afektivním a impulsivním chováním zaměstnanců u národních a nadnárodních firem (viz tabulka č. 7) byly testovány pomocí Studentova t-rozdělení. Byl prokázán statisticky významný rozdíl na hladině významnosti  $\alpha = 0,01$ .

### 3.7.4 Spokojenost s pracovní pozicí během rozhodování o odchodu

Spokojenost zaměstnanců s pracovní pozicí a organizací během rozhodování o odchodu ukazuje graf č. 1. Lze pozorovat pouze 46 % vědomě nespokojených zaměstnanců. Více než polovina respondentů během svého rozhodování není silně přesvědčena o nevyhovujících podmínkách. Z toho

**Graf č. 1 » Spokojenost v organizaci během rozhodování o odchodu**



Pramen: vlastní zpracování

vyplývá, že tyto zaměstnance je možné získat zpět vhodným přístupem.

Při srovnání národních a nadnárodních organizací byly prokázány významné rozdíly ve vnímání spokojenosti u obou typů firem. Vysoké procento nespokojenosti (49 %) se projevilo u malých národních firem. Tito zaměstnanci odcházejí z pracovní pozice přesvědčení o neslučitelnosti jejich představ se zastávanou pozicí. Odcházejí přesvědčení o svém rozhodnutí. Zaměstnanci nadnárodních společností neprojevili tak významný odpor k zastávanému místu. Během rozhodování o odchodu je 72 % zaměstnanců nevyhraněno, nespokojených je pouze 14 %, jak ukazuje tabulka č. 8.

Spokojenost pracovníků v návaznosti na jednotlivé faktory vedoucí k výpovědi je uvedena v tabulce č. 9. Tabulka č. 9 ukazuje rozdíly v nespokojenosti na konkrétních faktorech, jež byly výše identifikovány jako statisticky významné. Zaměstnanci projevili vyšší nespokojenost než indiferenci u všech faktorů, vyjma odměňování. Odměňování je specifický faktor, který působí rozporuplně na rozhodování zaměstnance o odchodu z organizace. Zaměstnanci malých společností jsou sice nejvíce fixováni při rozhodování o svém odchodu z organizace na výši a druh odměn, nicméně tento

faktor prokázal i nejvyšší množství spokojených respondentů. Výstup nespokojenosti s odměňováním je možno shrnout jako nelišící se od nespokojenosti s ostatními faktory. Kromě odměňování totiž dosáhla stejného procenta nespokojenosti i jistota budoucnosti a často zmiňovaná nespokojenost se vztahy na pracovišti. Organizace by se proto měly soustředit na snížení nespokojenosti právě u těchto faktorů, pokud nechtějí nečekaně přijít o své pracovníky.

#### 4. Závěr

Výzkum provedený na vzorku respondentů pomocí náhodného výběru potvrdil hypotézy týkající se faktorů ovlivňujících fluktuaci pracovníků. Bylo identifikováno sedm interních organizačních faktorů (odměňování, jistota, vztahy, uznání, komunikace, kultura a očekávání). Korelační analýza indikuje přímou a silnou závislost mezi nespokojeností zaměstnanců u uvedených faktorů a opuštěním pracovní pozice. Spokojenost pracovníků v organizaci je subjektivně hodnocena v souvislosti s osobní a neformální stránkou. Nejčastějším důvodem odchodu je, dle zjištěných dat, odměňování (21 %) a nedostatečná jistota budoucnosti (17 %). Oba tyto faktory tvoří část konstruktů spadající pod osobní očekávání zaměstnance. Dále se řadily faktory ve spojení se vztahy na pracovišti (16 %), které stále kladou důraz na neformální a osobní rovinu. Nespokojenost s uznáním v zaměstnání (14 %) potvrzuje nastoupený koncept. Následuje styl a stav komunikace v organizaci (13,5 %) a až za ním je typ kultury převládající na pracovišti (11 %).

Spokojenost pracovníků v organizaci je provázána především přes interní organizační praktiky a osobní preference. Výsledné faktory ukazují na propojenost fluktuace s vnímáním spravedlnosti zaměstnanci na pracovišti, ať už se to týká spravedlivého odměňování, rozdělování činností, pracovního postupu a povyšování a spravedlivého přístupu ke zdrojům. Vnímaná nerovnováha mezi kolegy na stejné úrovni v uvedených faktorech →

- vede často zaměstnance k tendencím opustit zaměstnání.

Stěžejním bodem pro snížení fluktuace je přetváření způsobu práce se zaměstnanci v souladu s nastoupeným trendem nikoli řízení lidských zdrojů, ale jejich rozvoje ve smyslu podpory samostatnosti, plánování kariéry, otevřené komunikace a sdílení informací. Jak uvádí personální teorie, důležité je brát v potaz potřeby zaměstnanců na různých úrovních rozvoje. Často přehlíženými, a tedy problematickými potřebami jsou potřeby sounáležitosti, přátelství, bezpečí a jistoty, uplat-

nění, uznání skupinou a seberealizace. Vnímaný rozdíl mezi požadovaným a skutečným stavem vede k nespokojenosti a tím k tendenci pracovníků opustit pracovní místo. Pracovníky je nutné ve výkonu úkolů podporovat, a to pro zvýšení pocitu důležitosti, spokojenosti, potřebnosti pro organizaci, ale zejména pro udržení a zvyšování celkového výkonu organizace a produktivity práce v době ekonomické krize. Je jisté, že zaměstnanci, kteří nejsou v práci podporováni, nemají dostatek informací a jsou k tomu navíc kritizováni, téměř určitě organizaci opustí.

## LITERATURA A PRAMENY

- [1] Anderson, V.: *Research Methods in Human Resource Management*. London : Chartered Institute of Personnel Development, 2009, ISBN 978-184398-227-2
- [2] Armstrong, M.: *Řízení lidských zdrojů: Nejnovější trendy a postupy*. Praha : Grada Publishing, 2007, ISBN 978-80-247-1407-3
- [3] Bělohávek, F.: *Jak vést a motivovat lidi*. Brno : Computer Press, 2008, ISBN 978-80-251-2235-8
- [4] Bowes, B. J.: *A Competitive Employee Market Compels Companies to Manage High Turnover*. Legacy Bowes Group [online], 2010 [cit. 2010-06-30]. Dostupné z: <http://legacybowesgroup.com/component/content/article/43-retention/183-a-competitive-employee-market-compels-companies-to-manage-high-turnover.html>
- [5] Branham, L.: *7 skrytých důvodů, proč zaměstnanci odcházejí z firem*. Praha : Grada Publishing, 2009, ISBN 978-80-247-2903-9
- [6] Červinková, R.: *Zmrazili jste platy, a co dál? Aneb co nám krize dala a vzala...* HR forum, 2010, 1, s. 41–45
- [7] Deiblová, M.: *Motivace jako nástroj řízení*. Praha : Linde, 2005, ISBN 80-902105-8-9
- [8] Disman, M.: *Jak se vyrábí sociologická znalost*. Praha : Karolinum, 2008, ISBN 978-80-246-0139-7
- [9] Ertl, J.: *Fluktuace – diagnóza a léčba*. PersonAll consulting [online], 2005 [cit. 2010-03-28]. Dostupné z: [http://www.personall.cz/Fluktuace\\_I.html](http://www.personall.cz/Fluktuace_I.html)
- [10] Hackman, J. R., Oldham, G. R.: *Work redesign*. Reading, MA : Addison-Wesley, 1980
- [11] Hayes, N.: *Základy sociální psychologie*. Praha : Portál, 1998, ISBN 80-7178-198-3
- [12] Jenkins, A. K.: *Keeping the talent: understanding the needs of engineering and scientists in the defense acquisition workforce*. Defense A R Journal, 1. 4. 2009, 1, s. 164–170
- [13] Katcher, B. L., Snyder, A.: *30 důvodů, proč zaměstnanci nenávidí své vedoucí*. Brno : Computer Press, 2009, ISBN 978-80-251-1922-8
- [14] Kocianová, R.: *Personální činnosti a metody personální práce*. Praha : Grada Publishing, 2010, ISBN 978-80-247-2497-3
- [15] Kolman, L.: *Kapitoly z psychologie pro ekonomy – II. část*. Praha : Credit, 2003, ISBN 80-213-0968-7
- [16] Linhart, Z.: *Marketing*. Praha : Credit, 2003, ISBN 80-213-1067-7
- [17] Maslow, A.: *A theory of human motivation*. Psychological Review, 1943, 50, s. 370–396
- [18] Meyer, J. P., Allen, N. J.: *A three-component conceptualization of organizational commitment*. Human Resource Management Review, 1991, 1, s. 61–89

- [19] Mikuláščík, M.: *Manažerská psychologie*. Praha : Grada Publishing, 2007, ISBN 978-80-247-1349-6
- [20] Pass, S.: *What's the best way to secure high-performance working and best practice?* People Management Magazine [online], 15. 9. 2005, 38 [cit. 2010-11-03]. Dostupné z: <http://www.peoplemanagement.co.uk/pm/articles/2005/09/ontheline.htm>
- [21] Ramlall, S. J.: *A Review of Employee Motivation Theories and their Implications for Employee Retention within Organizations*. The Journal of American Academy of Business, Cambridge, 2004, 5(1), s. 52-63
- [22] Reiß, Ch.: *Fluktuation* [online]. 2. 1. 2008 [cit. 2010-03-30]. Dostupné z: <http://www.personaler-online.de/typo3/nc/personalthemen/suche-in-artikeln/detailansicht/artikel/fluktuation.html>
- [23] Zahorsky, D.: *Fighting Employee Turnover Costs: Reduce Employee Turnover*. About.com: Small Business Information [online], 2010, 1 [cit. 2010-06-16]. Dostupné z: <http://sbinformation.about.com/od/hiringfiring/a/reduceturnover.htm>

#### KLÍČOVÁ SLOVA

*fluktuační, lidské zdroje, spokojenost, podniková kultura, očekávání, odměňování, vztahy, komunikace, uznání*

#### ABSTRACT

*Induction and deduction method revealed main factors causing employee turnover. Attributes of those factors were used for further analyses to describe causes of fluctuation inside organisations. Factors were searched and interpreted based on quantitative surveys. Paper describes inadequate behaviour inside organisations together with highlighting of the factors which are the most often reason of decision to leave job position. The aim is to point-out critical and statistically significant variables in order to lower disaffection in organisations. It is essential for modern knowledge-based organisation to be aware of the main causes and consequences of employee fluctuation to maintain competitiveness.*

#### KEYWORDS

*fluctuation, human resources, satisfaction, corporate culture, expectations, remuneration, relationships, communication, recognition*

#### JEL CLASSIFICATION

J63

x

# History of taxation of capital income in the Czech Republic

► Ing. Karel Brychta, Ph.D., Ing. Pavel Svirák, Dr. » Faculty of Business and Management, Brno University of Technology<sup>1</sup>

\* When discussing incomes of natural persons, another category besides income from employment and income from business also plays an undeniable role — income from capital. In principle, separate definitions of this income category are contained in legal modifications of an entire series of nations (see for example Kesti (2009)). One may also say that it is possible to identify a series of similar and sharply differing features in legal regulations of taxation on the income category in question (ex. in the wording of the definition of the type of income, method of establishing taxable income and the amount of applied tax). This last point may at least be partially attributed to the fact that in the area of natural person taxation, the sovereignty of each individual state appears in significant measure in the wording of the right to establish their own rules for taxing incomes earned within their territories, or earned by their tax residents (or citizens). However, international obligations may to a certain extent eliminate this sovereignty (concluded bilateral and multilateral agreements) and in the case of Member States of

the European Union (hereinafter “EU”), also the obligations of a Member State to keep their legal regulations in line with EU law.<sup>2</sup> On the other side, as Týč (2010, p. 250) points out in the context of the description and assessment of EU tax policy, the arrangement of tax systems of individual nations differs significantly, which is attributed to a number of factors. These include for instance historical traditions, the system of introduced financial bodies, sociological factors or economic conditions. In terms of natural person income tax, EU intervention is minimal when compared to the area of indirect taxes. Although it is not possible to deny a certain movement in this area as well, because a number of directives have been adopted that also affect the sphere of direct taxes.

The issue of capital income taxation is a very broad topic. This paper deals with a relatively closely defined area. Its aim is above all to describe development of capital income taxation of natural persons in Czech legal regulations (legal regulations *Lex lata*) from 1993 to the present. The choice of the year 1993 was not random. From the aspect

<sup>1</sup> Having come into being with the financial support of GA ČR (Czech Science Foundation), this paper represents a partial output of the current project No. 402/09/P469 — Development and Competitiveness of the Czech Tax System in the Area of Taxation of Natural Persons Incomes.

The paper represents amended version of the paper presented at the Global Conference on Business and Finance held in Las Vegas (January 2–5, 2011). Brychta, K. — Svirák, P.: Taxation of Capital Income in the Czech Republic. In: Global Conference on Business and Finance Proceedings. The Institute for Business and Finance Research, Las Vegas, Nevada, January 2–5, 2011, Vol. 6, No. 1, pp. 458–469, ISSN 9141-9589.

<sup>2</sup> Free movement of capital comes under four basic freedoms (see Article 63 et seq. of the Treaty on the Functioning of the European Union).

of taxation of natural person income, this year was generally very important, because Act no. 586/1992 Coll., on Income Taxes, as amended (Czech Income Tax Code – hereinafter ITC), assumed validity and came into force on January 1, 1993, which unified the then-fragmented legal amendment of taxation on natural person income.

The authors feel that recognizing the development of legal regulations will enable not just understanding the current situation better, but also to better extrapolate considerations about the future and desired state (so-called legal regulations *Lex ferenda*). Besides this, one may also utilize such attained findings for comparison with legislative regulations in other countries. Results of the performed comparative analysis in the development of capital income taxation in the Czech Republic may also be interesting by virtue of the fact that only around 20 years ago, the Czech Republic began its transformation process of the migration from a planned economy to a market economy – it is thus a representative of so-called *transformation economics*, for which certain specific features apply (like frequent and far-reaching legislative changes relating to the change of the social conditions and the need to reflect them in law).

This paper is divided into several parts. The first part contains a brief introduction. The next part presents selected findings gained from literary research aimed at questions relating to the issue of capital income taxation and aimed at a framework description of the legal regulations in the remaining States of the Visegrád group.<sup>3</sup> Following chapter deals with the legal regulations of capital income taxation in the Czech Republic and provides the actual results of the performed comparative analysis for the legal regulations of capital income in the ITC. This comparison concentrates chiefly

on comparing relevant provisions of the ITC with the fact that attention is also focused on taxation of the income category in question upon existence of an international element. During the actual comparison, the legal status was taken into consideration that was valid and effective to December 31 of the applicable year; for the taxation period of 2010, this concerned the legal status valid and effective to October 30. The computerized legal information system ASPI was applied to gain information on the relevant legal status. Following part of the paper introduces the basic starting points for determined mathematical models, whose task was to describe important changes performed at the level of capital income taxation of natural persons. Next part presents outputs in graphs along with appropriate commentary. The last part of the paper includes the reiteration of defined objectives, a short summary of the methodology and achieved conclusions. The last section also includes indication of the limits of the paper and the relating areas offered for further research activity.

### 1. Literature Review – Selected Issues

The technical literature focuses on the issue of capital income and its taxation from many aspects and from the viewpoint of various entities.<sup>4</sup> Through efforts to perform a comparative analysis at the level of legal regulations of applicable countries, we may and do find certain problems, because the category of *capital income* need not be defined exactly the same way. A question remains besides this of how to appropriately label (name) the applicable income category. In this regard, it is worth mentioning the position of Vančurová & Láchová (2010, p. 152). These authors point out that capital income in the Czech ITC, but for minor exceptions, →

<sup>3</sup> The States of the Visegrád group are States as follows: the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia. Note: arranged in alphabetical order.

<sup>4</sup> It seems that dividends command the most attention in relation to capital income. This is understandable since investments in shares are a relatively ordinary and widespread investment in the globalized world today, which rightfully draws attention of current or potential investors.

- constitutes income from holdings of financial assets, i.e. ordinary and not capital income.<sup>5</sup>

The **Slovak legal regulations** contained in the Slovak Act no. 595/2003 Coll. on Income Tax, as amended (hereinafter Slovak ITC) are very similar to Czech legal regulations. This namely concerns its Sec 7, which is also termed *capital incomes*. Of course, this is but a natural consequence of the common legal foundations for both ITCs, the Czech and Slovak ITC respectively. On the other hand, substantial differences exist. In the wording of Sec 3(2)(c) of the Slovak ITC, the shares in profit (dividends) paid out from the profit of a business company or a cooperative determined for distribution to persons having ownership interest in the registered capital, and incomes similar to it, are not the subject to taxation.

Capital income is included in the aggregate income, unless it is taxed by way of a final withholding tax. Interest and other yields from securities, interest on bank deposits and current accounts and income from supplementary pension insurance are taxed by way of a final withholding tax (Kesti (ed.), 2009).<sup>6</sup> The capital incomes earned by tax non-resident are generally taxed also by means of withholding tax pursuant to Sec 43 applying the 19% tax rate (see Sec 15 of Slovak ITC).

The Czech legal regulations are highly similar also to **Polish legal regulations**. However, the labelling of the capital income is a bit different.<sup>7</sup> Article 17<sup>8</sup> of the Polish Natural Person Taxation Act contains definition of financial capital incomes, which in many aspects in defining types of

income overlaps with the Czech ITC (for more information see Brzeszczyńska, S. *et al.* (2009, p. 336)). There is a number of incomes coming under Article 17 of the Polish Natural Person Taxation Act (e.g. interest on loans; interest on savings deposits and money in bank accounts on or in other forms of saving, depositing or investing; interests (discounted interest) on securities; dividends and other revenues form a share in profits of legal persons and revenues from selling subscription rights) (Brzeszczyńska *et al.*, 2009; Puławska, 2006).

According to **Hungarian legal regulations**, dividends are taxed separately by way of withholding tax. The tax rate for the dividends is 25%. Interests are taxed at 20%. There is an exhaustive list of items of income that are qualified as interest. The list includes e.g. arm's length interest from savings deposits, interest and gains on publicly issued and traded securities representing debt claims and gains on publicly issued investment fund certificates. It also includes, by the law stated conditions and limitations, the part of the income derived from residual rights on an insurance contract, or from a one-off payment with respect to a life insurance contract or a pension insurance contract that exceeds the total premiums paid by the taxpayer. Income from trading activity on the Budapest Stock and Commodity Exchange as well as on an EEA<sup>9</sup> or OECD<sup>10</sup> stock exchange are treated as interest and taxed at a 10% rate. There is a certain "rarity" in the Hungarian legal regulation. Health care charge of 14% is payable also on dividend income and capital gains as long as the employer

<sup>5</sup> The terminology is not even unified in the *European Tax Handbook* (2009). Authors of particular chapters use same terms differently in this book.

<sup>6</sup> Based on the information stated in the chapter on taxation of natural persons in Slovakia by T. Mkrtychyan in Kesti, J. (ed.) (2009): *European Tax Handbook 2009*. Amsterdam : IBFD.

<sup>7</sup> In Polish language: "Przychody z kapitałów pieniężnych"; English equivalent of the term: "Financial Capital Incomes" or "Revenues from Financial Capital".

<sup>8</sup> Polish legal regulations apply the term *artykuł*. Due to linguistic similarity, authors consider using the term "Article" as a more adequate one.

Note: The term *Article* (Art.) as a translation of the Polish term *artykuł* was used also in English translation of the *Personal Income Tax Act* (see Puławska, E. (2006): *Polish Tax Law*. Warszawa : Wydawnictwo C. H. BECK).

<sup>9</sup> EEA — an abbreviation used for European Economic Area. The EEA is created by all the Member States of the European Union plus Iceland, Liechtenstein and Norway).

<sup>10</sup> OECD — an abbreviation used for the Organization for Economic Cooperation and Development.

paid health insurance contribution does not reach HUF 450,000. As stated by KPMG (2010, p. 7), there is no gains tax exceptions in Hungary (Kesti (ed.), 2009;<sup>11</sup> KPMG, 2010).

Regarding the method of taxing capital income, if we approach expansion of this income category to include other types not introduced in the Czech ITC and if we focus on legal regulations in European countries, there exist in principle two basic methods of taxing this type of income. It either is taxed directly in the aggregated tax base, or is subjected to taxation separately (see Kesti (ed.), 2009).

If we mention European countries, we understandably must not omit the EU and related questions. Mitu (2009, p. 67), who in his paper deals with the issue of tax competition with focus on the European Union, stresses the fact that in the past, governments had much greater freedom in determining taxes, caused by major barriers against free movement of capital and persons. Nevertheless, the influence of rising globalization decreased these barriers and they are constantly decreasing. This then legally leads to an increase in capital flows, as well as greater work force mobility. If this applies worldwide, then even more so does it apply of course for the EU, which represents a kind of supranational body founded upon four basic freedoms – freedom of movement of goods, services, persons and capital. Inappropriate legislative taxation regulations may understandably create barriers to achieving these freedoms, whether consciously or subconsciously.

From the performed literary research, from which a very small part of the findings is presented above, it was found that relatively little attention has been paid to the issue of a description and assessment of the system of taxing capital income over a longer period in legal systems of individual countries. This paper attempts to at least partially fill in the existing gap, specifically for the Czech legal system.

## 2. Czech Act on Income Taxes (ITC) – Capital Income Taxation

Right from when the Czech ITC came into effect (January 1, 1993), capital income of natural persons was defined in a separate provision, namely in its Section 8. Of course, this provision and relating provisions experienced a number of modifications over the monitored period. This paper touches upon the most fundamental of these. In this paper, the authors concentrated on capturing the fundamental changes in defining capital income, the conception of taxable income (brutto vs. netto income) and the method of taxation of the type of income in question. Special attention also focuses on the situation where an international element exists, specifically where a tax non-resident of the Czech Republic earns income. Table 1 presents the types of capital income defined in Sec 8 ITC (name of provision *Capital Income*).

From the list stated in the Table 1, it is clear that during the course of the monitored period, specification and redefinition occurred of individual income categories. This fact is evident for a number of incomes (see for example “*Special categories of income*” – incomes from sales of right of first refusal of shares were expanded to include right of first refusal of other securities). One may also see that new types of income were also incorporated into Sec 8 ITC. This of course is not the consequence of omission of existing types of income by the legislature, but rather the rise of new legal institutions (ex. controlling contract as an institution of commercial law).

The provisions of Sec 8 ITC also amend the method of taxing the applicable type of income. From this angle, we may identify in principle two basic groups of income. Those taxed in brutto amount (i.e. without the possibility of applying tax expenses) and those for which expenses may be applied (of course only those specified by law). →

<sup>11</sup> Based on the information stated in the chapter on taxation of natural persons in Hungary by G. Antal and A. Kinstellar in Kesti, J. (ed.) (2009): *European Tax Handbook 2009*. Amsterdam : IBFD.

→ **Table 1 » Definition of incomes falling into capital income pursuant to Sec 8 ITC**

| Type of income                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Period |      |      |           |           |                        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|------|------|-----------|-----------|------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 1993   | 1994 | 1995 | 1996–1997 | 1998–2000 | 2001–2003<br>2004–2010 |
| Profit-sharing (dividends)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |        |      | ✓    |           |           | –                      |
| Interest and other emoluments from securities                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |        |      | ✓    |           |           | –                      |
| Interest and other emoluments from participation in limited liability companies and limited partnerships                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |        |      | ✓    |           |           | –                      |
| Profit-sharing and similar benefits of membership in cooperative associations                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |        |      | ✓    |           |           | –                      |
| Profit-sharing (dividends) from ownership interest in corporations, limited liability companies and limited partnerships, profit-sharing from membership in an association and also interest and other income from security holdings                                                                                                                                                                         |        |      | –    |           |           | ✓                      |
| Income from settlement to partner, who is not party to a contract (hereinafter "outside partner"), achieved on the basis of a contract on transfer of profit pursuant to a special legal regulation (hereinafter "profit transfer contract") or controlling contract pursuant to a special legal regulation (hereinafter "controlling contract")                                                             |        |      |      | –         |           | ✓                      |
| Profit-sharing of a silent partner from participation in business, if such profit is not used for replenishing a deposit reduced by shares in losses back up to the original amount                                                                                                                                                                                                                          |        |      |      | ✓         |           |                        |
| Interest, winnings and other income from deposits in savings books, certificates of deposit and from holding deposits including interest from funds in a deposit account                                                                                                                                                                                                                                     |        |      |      | ✓         |           |                        |
| Late payment interest, late charges                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |        | –    |      |           |           | ✓                      |
| Insurance benefits in the event of reaching a certain age or from pension insurance outside of the social security fund, less the insurance premium paid                                                                                                                                                                                                                                                     | ✓      |      |      |           | –         |                        |
| Insurance benefits in the event of reaching a certain age, less the insurance premium paid                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | –      |      | ✓    |           |           | –                      |
| Private life insurance benefits after reduction according to paragraph 8                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |        |      | –    |           |           | ✓                      |
| Other income from insurance of persons, which is not indemnification and does not constitute termination of the insurance policy, after reduction according to paragraph 7                                                                                                                                                                                                                                   |        |      | –    |           |           | ✓                      |
| Insurance and other income from provided loans and advances, interest from deposits in current accounts and interest from the value of a paid deposit at the agreed amount of shareholders of public business companies                                                                                                                                                                                      |        |      | ✓    |           |           | –                      |
| Interest and other income from provided loans and advances, late payment interest, late charges, interest from the right to call, interest from deposits in current accounts with the exception pursuant to Sec 7(a) and interest from the value of a paid deposit in the agreed amount of shareholders of business companies (note: the provision of Sec 7(a) ITC amends tax determined by lump-sum amount) |        |      | –    |           |           | ✓                      |
| Discount amounts of bills of exchange                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | ✓      |      |      |           | –         |                        |
| Income from bills of exchange (ex. discount amounts of bills of exchange, interest from bill sum)                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | –      |      |      | ✓         |           | –                      |
| Interest and other income from bills of exchange holdings (ex. discount from amount of bill of exchange, interest from bill sum)                                                                                                                                                                                                                                                                             |        |      | –    |           |           | ✓                      |
| Supplemental pension insurance benefits with state contribution less paid contributions and less the state supplemental pension insurance contribution                                                                                                                                                                                                                                                       | –      |      |      | ✓         |           |                        |

Table 1 (cont.)

| Type of income                                                                                                                                                                                          | Period |      |      |           |           |           |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|------|------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|                                                                                                                                                                                                         | 1993   | 1994 | 1995 | 1996–1997 | 1998–2000 | 2001–2003 | 2004–2010 |
| <b>Special categories of income</b>                                                                                                                                                                     |        |      |      |           |           |           |           |
| Difference between paid nominal value of a security or certificate of deposit and market value at the time of their issue                                                                               |        | ✓    |      |           | –         |           |           |
| Difference between the paid nominal value of a bond including certificate of deposit or holding deposit, or paid value of employee shares upon their return and market value at the time of their issue |        | –    |      | ✓         |           | –         |           |
| Difference between the paid nominal value of a bond including certificate of deposit or holding deposit and rate of issue at the time of their issue                                                    |        |      | –    |           |           | ✓         |           |
| Income from sale of right of first refusal of shares                                                                                                                                                    | ✓      |      |      | –         |           |           |           |
| Income from sale of right of first refusal of securities                                                                                                                                                | –      |      |      | ✓         |           |           |           |

Source: Personal elaboration using the ITC

From the aspect of the taxation system of the given type of income, another matter playing a very important role is the question of whether income was earned from sources within the territory of the Czech Republic or from foreign sources. In the case of the first category, it is a general rule that income is subject to so-called withholding tax pursuant to Sec 36 ITC; in the case of the second income category, incomes are generally included as partial tax bases into the total tax base. Table 2 contains further information, which introduces the concept of determining taxable income pursuant to the legal status valid and effective to October 31, 2010.

For supplemental pension insurance benefits with state contribution (income pursuant to Sec 8(1)(e) ITC), contributions are spread out evenly to a limited period of receiving pension. If the period for receiving a pension is not limited, a medium length of life of the participant is determined based on the mortality tables maintained by the Czech Statistical Office at the time when the person first begins to receive the pension. In terms of income pursuant to Sec 8(2)(b) ITC, an expense in the

amount of the acquisition price of the right of first refusal may only be applied up to an amount of earned income (expenses exceeding income are not considered).

One may consider as a very important change in the income taxation system the fact that as of 2008, the option was eliminated for a taxpayer to include selected types of income abroad into a separate tax base. A special tax rate existed for this separate tax base, amended by Sec 16(2) ITC. This institution existed in the ITC from 1998 up to and including 2007. The authors discuss in the next chapter the issue of tax optimization in relation to the legal regulations at that time. It contains determined mathematical models.

Table 3 contains information on the development of withholding tax for selected types of income. With regard to the taxation method (i.e. withholding tax), this thus concerns incomes earned from sources within the territory of the Czech Republic. The indicated incomes used in the table do not reflect the official labelling of incomes. This nevertheless concerns more general terms →

**Table 2 » Determination of partial tax base for incomes pursuant to Sec 8 ITC from sources in the CR and from sources abroad**

| Provision of Sec 8  | Type of income                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Amount reducing the income for taxation                                      | Type of taxation                       |                                                                  |
|---------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
|                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                              | source CR                              | source abroad                                                    |
| letter a)           | profit-sharing (dividends) from ownership interest in a corporation, in a limited liability company and a limited partnership, profit-sharing from membership in an association and also interest and other income from holding securities, income from settlement paid to a partner who is not a party to a contract (hereinafter "outside partner"), achieved on the basis of a contract on transfer of profit pursuant to a special legal regulation (hereinafter "profit transfer contract") or controlling contract pursuant to a special legal regulation (hereinafter "controlling contract") | –                                                                            | withholding tax pursuant to Sec 36 ITC | partial tax base pursuant to Sec 8 ITC                           |
| letter b)           | profit-sharing of a silent partner from participation in business, if such profit is not used for replenishing the deposit reduced by shares in losses back up to the original amount                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | –                                                                            | withholding tax pursuant to Sec 36 ITC | partial tax base pursuant to Sec 8 ITC                           |
| letter c)           | interest, winnings and other income from deposits in savings books, interest from funds in a deposit, with the exception of interest and other income from deposits received by the employer from its employees, if the employer is not authorized to receive deposits from the public or from employees pursuant to a special legal regulation                                                                                                                                                                                                                                                      | –                                                                            | withholding tax pursuant to Sec 36 ITC | partial tax base pursuant to Sec 8 ITC                           |
| (see Sec 8 (5) ITC) | interest income from bonds issued abroad by a taxpayer with registered seat in the Czech Republic or by the Czech Republic flowing to payers who are tax residents of the CR (natural persons)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | –                                                                            | –                                      | partial tax base pursuant to Sec 8 ITC                           |
| letter d)           | income from certificates of deposit and holding deposits                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | –                                                                            | withholding tax pursuant to Sec 36 ITC | partial tax base pursuant to Sec 8 ITC                           |
| letter e)           | supplemental pension insurance benefits with state contribution                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | paid contributions and state contributions to supplemental pension insurance | withholding tax pursuant to Sec 36 ITC | partial tax base pursuant to Sec 8 ITC                           |
| letter f)           | private life insurance benefits or other income from insurance of persons, which is not indemnification and does not constitute termination of the insurance policy after premium payment reduction                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | paid insurance premium                                                       | withholding tax pursuant to Sec 36 ITC | until December 31, 2008 — partial tax base pursuant to Sec 8 ITC |

Para. (1)

Table 2 (cont.)

| Provision of Sec 8           | Type of income                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Amount reducing the income for taxation     | Type of taxation                       |                                        |
|------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|----------------------------------------|----------------------------------------|
|                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                             | source CR                              | source abroad                          |
| Para. (1)                    | letter g)<br>Interest and other income from provided loans and advances, late payment interest, late charges, interest from the right to call, interest from deposits in current accounts with the exception pursuant to Sec 7(a) and interest from the value of a paid deposit in the agreed amount of shareholders of business companies. Interest from deposits in current accounts, which according to terms and conditions of the bank are not determined for commercial purposes (budget accounts, foreign exchange accounts, etc.) are assessed pursuant to letter c) (note: the provision of Sec 7(a) ITC amends the so-called tax established by lump-sum amount) | –                                           | partial tax base pursuant to Sec 8 ITC | partial tax base pursuant to Sec 8 ITC |
|                              | letter h)<br>Interest and other income from bills of exchange holdings (ex. discount from amount of bill of exchange, interest from bill sum)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | –                                           | partial tax base pursuant to Sec 8 ITC | partial tax base pursuant to Sec 8 ITC |
|                              | Interest income and other income from holding a bill of exchange issued by a bank for securing a claim arising from a creditor deposit                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | –                                           | withholding tax pursuant to Sec 36 ITC | partial tax base pursuant to Sec 8 ITC |
| Special categories of income |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                             |                                        |                                        |
| Para. (2)                    | letter a)<br>difference between the paid nominal value of a bond including certificate of deposit or holding deposit and rate of issue at the time of their issue, in the event of premature buy back, the price of the buy back is applied instead of the nominative value                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | –                                           | withholding tax pursuant to Sec 36 ITC | partial tax base pursuant to Sec 8 ITC |
|                              | letter b)<br>Income from sale of right of first refusal of securities                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | acquisition price of right of first refusal | partial tax base pursuant to Sec 8 ITC | partial tax base pursuant to Sec 8 ITC |

Source: Personal elaboration using the ITC

→ **Table 3 » Amount of withholding tax for selected types of income**

| Type of income                                                                                                                                                                                     | Status of taxpayer (receiver of income) | Period |           |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|--------|-----------|-----------|
|                                                                                                                                                                                                    |                                         | 1993   | 1994–1999 | 2000–2010 |
| Dividends and ownership interest in limited liability companies and limited partnerships and profit-sharing from membership of an association                                                      | resident                                |        | 25%       | 15%       |
|                                                                                                                                                                                                    | non-resident                            |        | 25%       | 15%       |
| Profit-sharing of a silent partner from participation in business                                                                                                                                  | resident                                |        | 25%       | 15%       |
|                                                                                                                                                                                                    | non-resident                            |        | 25%       | 15%       |
| Interest, winnings and other income from deposits in savings books, certificates of deposit and from holding deposits including interest from funds in a deposit account (non-commercial accounts) | resident                                |        | 15%       |           |
|                                                                                                                                                                                                    | non-resident                            |        | 15%       |           |
| Insurance benefits in the event of reaching a certain age                                                                                                                                          | resident                                | x      | 15%       |           |
|                                                                                                                                                                                                    | non-resident                            | x      | 15%       |           |
| Pension insurance benefits                                                                                                                                                                         | resident                                | x      | 15%       |           |
|                                                                                                                                                                                                    | non-resident                            | x      | 15%       |           |

Note: The label “x” means that the listed income category was not contained to December 31 of the applicable taxation period (specifically to December 31, 1993).

Source: Personal elaboration using the ITC

**Table 4 » Income earned abroad capable of being included into a separate tax base**

| Income category                                                                                                                                                                                                            | Period    |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|
|                                                                                                                                                                                                                            | 1998–1999 | 2000–2007 |
| Profit-sharing (dividends), interest and other emoluments from securities or participation in limited liability companies and limited partnerships and profit-sharing and similar benefits from membership in associations | 25%       | 15%       |
| Profit-sharing of a silent partner from participation in business, if such profit is not used for replenishing the deposit reduced by shares in losses back up to the original amount                                      |           |           |
| Interest, winnings and other income from deposits in deposits books, interest from funds in a deposit account                                                                                                              |           |           |
| Income from certificates of deposit and holding deposits                                                                                                                                                                   |           |           |
| Supplemental pension insurance benefits with state contribution less paid contributions and less the state supplemental pension insurance contribution                                                                     |           |           |
| Insurance benefits in the event of reaching a certain age, less the insurance premium paid                                                                                                                                 |           |           |
| Winnings in lotteries, bets and other similar games and winnings from advertising contests and drawings with established exceptions (ex. if this does not concern tax free income pursuant to Sec 4 ITC)                   | 20%       |           |
| Prizes from public contests and sports competitions with the exception of tax free income pursuant to Sec 4 ITC                                                                                                            |           |           |

Source: Personal elaboration using the ITC

under which it is possible over the course of the period to categorize incomes that were labelled variously (but identical in content).

It is clear from the Table 3 that not many changes have occurred in the level of rates of withholding tax pursuant to Sec 36 ITC. Since 2000, it is possible in the case of the listed types of income to mention the unification of withholding tax rates at a rate of 15% (effective January 1, 2008, when the concept of a progressive tax rate was replaced by a linear rate, the rate of 15% equals the general rate for taxation of incomes of natural persons pursuant to Sec 16 ITC). From the performed comparison it is also evident that from the aspect of determining the amount of withholding tax, differentiation was not and is not made between tax residents and tax non-residents, which is certainly the desired state. An opposite status could be considered as being in conflict with international obligations arising among others from agreements on limiting double taxation.

### 3. Utilization of the Separate Tax Base Within Tax Liability Optimization

Assessment of changes in the area of income taxation by means of withholding tax pursuant to Sec 36 ITC is relatively easy because at this level, the key variable is the withholding tax rate whose de-

velopment is indicated in Table 3 (see above). What is more difficult and in terms of the actual assessment probably more interesting is the assessment of legislative development for incomes, which were possible to include into a separate tax base up until December 31, 2007. For selected types of income earned abroad by a tax resident of the Czech Republic, the taxpayer had the option of including them either into his total tax base or taxing the given income separately. In the later case, the income was subject to the rate listed in Sec 16(2) ITC. Table 4 offers a summary of rates and types of income for which the option was given of selecting the method of taxation (taxation either in an aggregated tax base or within the framework of a separate tax base).

It is evident from the data stated in the Table 4 that also in the case of the tax rate from the separate tax base, only one change occurred — a reduction from 25% to 15% for the greater part of income from abroad subject to taxation in a separate tax base. Specification (names) of individual types of income were taken from the legal regulations valid and effective up to December 31, 2008, which basically corresponds in its content to the legal regulations of following years.

In the following part of the paper, the authors take up the question of suitability of applying the institution of taxing foreign income in a separate

*In the past, governments had much greater freedom in determining taxes, caused by major barriers against free movement of capital and persons. Nevertheless, the influence of rising globalization decreased these barriers and they are constantly decreasing. This then legally leads to an increase in capital flows, as well as greater work force mobility. If this applies worldwide, then even more so does it apply of course for the EU, which represents a kind of supranational body founded upon four basic freedoms — freedom of movement of goods, services, persons and capital. Inappropriate legislative taxation regulations may understandably create barriers to achieving these freedoms, whether consciously or subconsciously.*

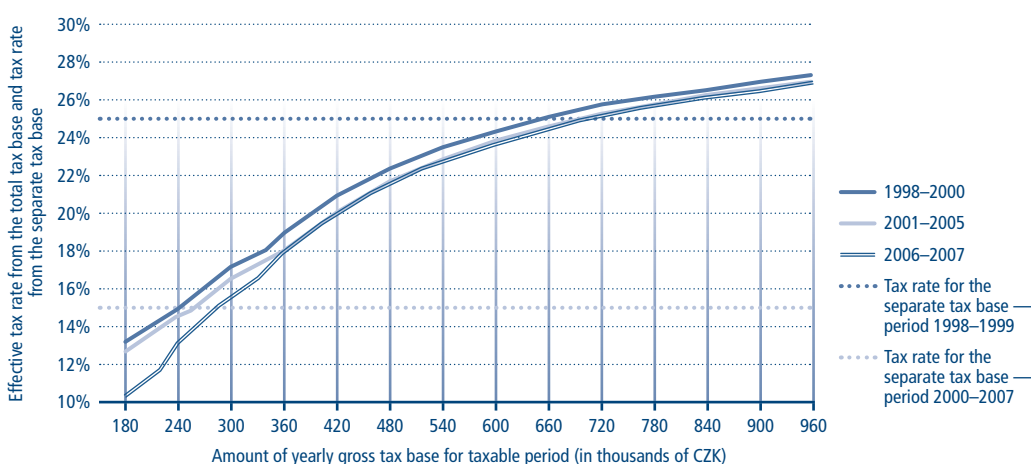


→ **Table 5 » Simplifications and starting points of determined mathematical models**

| Starting points and simplifications of mathematical models                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Common features of scenarios I and II</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>the taxpayer is a tax resident of the CR</li> <li>besides foreign income, the taxpayer also earns income from the CR</li> <li>a tax base is stipulated in the amount of from CZK 180,000 up to CZK 1,008,000</li> <li>foreign income is already included in this tax base</li> <li>the taxpayer is unmarried and has no children (only applies a basic tax free amount from the tax base (up to December 31, 2005) or basic tax discount (as of January 1, 2006, part of the non-taxable parts of the tax base was transformed into tax discounts, whereas this concerned also basic non-taxable part of the taxpayer's tax base)</li> <li>a selected income from abroad is profit-sharing (dividends)</li> <li>the listed foreign income is not tied to a specific country (on the general level a non-contracting and a contracting country is considered under conditions listed hereunder)</li> <li>the effective tax rate is determined as a proportion of the resulting tax obligation pursuant to Sec 16(1) ITC determined according to the relevant wording of ITC (i.e. wording valid and effective to December 31 of the applicable year from the period 1998–2007) and the total tax base</li> <li>a considered interval change in the amount of the tax base is CZK 12,000</li> <li>discrete values of the resulting effective tax rate are consequently connected by a flow line, which enables better assessment of trends in development</li> <li>the proportion of foreign income to the total tax base is constant, amounting to 20%</li> </ul> |
| <b>Scenario I</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>The impact is not considered of Sec 24(2)(ch), according to which it is possible to include tax paid abroad into tax costs in the taxation period for filing an income tax return, into which the aforesaid income from abroad is included.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Scenario II</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>For the given type of income, application is considered of the method of an ordinary tax credit (the reason for this is the fact that the listed method is the prevailing method for taxing the category of so-called "passive income" for a number of agreements concluded by the Czech Republic).</li> <li>It is expected that income is taxed abroad by withholding tax in an amount of 15%.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

Source: Personal elaboration

**Figure 1 » Comparison of the effective tax rate and the tax rate from the separate tax base (scenario I)**



Source: Personal elaboration using the determined mathematical models

tax base. The determined mathematical models and their graphic outputs are founded upon certain starting points and simplifications, which are specified in Table 5. Mathematical models were determined for two versions. The first is the simpler version, which considers income of a tax resident of a nation with which the Czech Republic has not concluded a double taxation agreement (*scenario I*). The second version (*scenario II*) covers the situation where the taxpayer earns an income from a contracting State (understood as a State with which the CR has concluded a double taxation agreement).

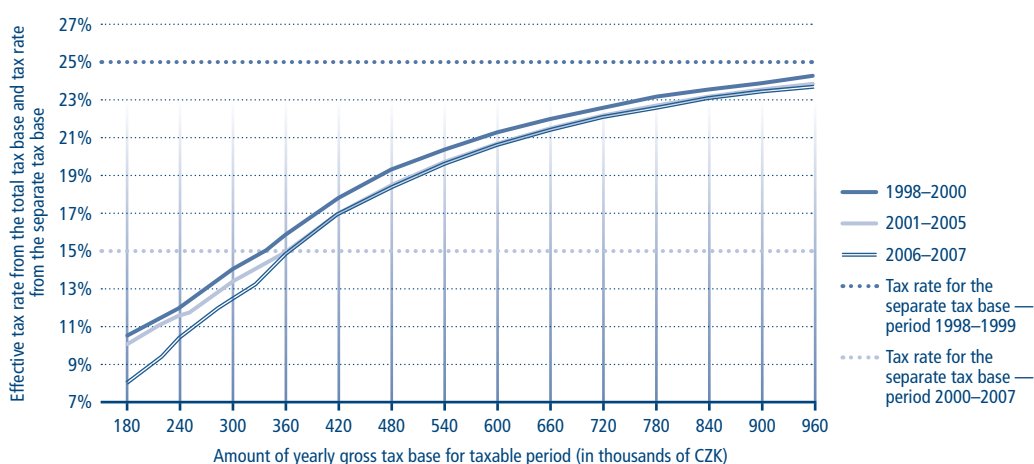
On the basis of comparing the nominal tax rates pursuant to Sec 16(1) ITC, the amount of the basic non-taxable part of the tax base on a taxpayer (or discounts on tax per taxpayer) in individual years of the monitored period, it is possible to state an equal amount of the effective tax rate for 1998 and 1999, and then for 2001 to 2005, and lastly for 2006 and 2007. From comparison of the relevant legal regulations in the years 1999 and 2000 it is clear that the only change that occurred effective from 2000 is removal of the fifth tax bracket of the pro-

gressive tax rate (from the amount of the tax base CZK 1,104,000 and higher). For the monitored income interval, we may thus also note agreement of the effective tax rate for 1998 until 2000.

As indicated above, mathematical models have been determined for two considered scenarios. The Figure 1 represents the output for *scenario I*, where the consideration was that foreign income was earned in a non-contracting country.

A criterion for considering use of the institution of taxation of foreign income in a separate tax base was comparison of the effective tax rate from the total tax base with the rate valid for income taxation in a separate tax base. In the event that the second mentioned rate was lower, from the aspect of optimizing the total tax burden, it was advisable to consider subjecting foreign income to taxation in a separate tax base. In 1998 and 1999, the rate for taxation in a separate tax base was 25%. In these years, the effective tax rate from the total tax base achieved this amount roughly for an annual tax base in an amount of CZK 696,000. From 2000 to 2007, the rate for taxation in a separate tax base was 15%. These facts contributed in fundamental

**Figure 2 » Comparison of the effective tax rate and the tax rate from the separate tax base (scenario II)**



Source: Personal elaboration using the determined mathematical models



- measure to the decrease in the value of the tax base, where the effective tax rate from the total tax base equalled the tax rate from the separate tax base. In 2000 this roughly equalled an amount of CZK 240,000, CZK 252,000 in 2001–2005 and CZK 288,000 in 2006–2007.

In *scenario II*, the situation is considered where foreign income is earned from a contracting state and in relation to this, the method of an ordinary tax credit is applied (this concerns one of the basic methods of limiting double taxation).

If we consider *scenario II*, also playing a role is the influence of the factor of a tax credit paid abroad. From the aspect of the taxpayer, this positively influenced the resulting effective tax rate. For 1998 to 1999, there was no meaning for assessing the income interval in considering application of taxation of foreign income in a separate tax base (by which, aside from others, the option of a tax credit paid abroad to the total resulting tax liability would fall away). For 2000, the effective tax rate from the aggregated tax base equalled the tax base for the independent tax base for a tax base in the amount of CZK 348,000. For 2001–2005, the amount of this tax base then equalled CZK 372,000. The latter amount was also applied for 2006 and 2007.

## 4. Conclusion

This paper deals with the issue of the development of legal regulations governing capital income taxation of natural persons in the Czech legal system. The monitored period was from 1993 up to and including 2010. For 1993–2009, the legal status was taken into consideration that was valid and effective to December 31 of the given year; for the tax period of 2010 the status was taken into consideration that was valid and effective to October 31, 2010. The authors focused on comparing relevant provisions of the ITC. This primarily concerned defining incomes falling into the category of capital income and the method of determining the tax base for capital income achieved by non-residents from sources within the territory of the CR and

capital incomes achieved by residents from sources abroad. Furthermore, a comparison of rates of withholding tax and its development in time was performed for selected types of income.

In terms of the number of incomes included into Sec 8 ITC, one may state that over the course of the monitored period, specifying and redefining of individual categories of income occurred. It is also necessary to state that new types of income were also included, which may be accredited to the existence of new legal institutions in the Czech legal system (ex. controlling contract (*institute of commercial law*)). If we concern ourselves with assessing withholding tax rates, these saw only one major change during the monitored period, which was replacement of the 25% rate with a 15% rate.

In relation to the method of establishing the income for taxation, it is possible to note the relative stability in legal regulations. However, what was an important change was certainly the existence of the option of taxing selected incomes achieved abroad in a separate tax base. The option was provided of taxing the selected types of income in the separate base by legislative amendment in 1998–2007. This legal institute is very interesting in terms of assessing the development of legal regulations, so the authors focused keenly on this aspect. Mathematical models were determined for two considered variations, comparing the effective tax rate from the aggregated tax base with the tax rate for the separate tax base. The first of them (*scenario I*) was the situation where foreign income was earned from a non-contracting state, and the second (*scenario II*) was where foreign income was earned in a contracting state. Regarding the entire spectrum of options offered in this aspect, the authors were compelled to affiliate certain simplifications that they specified prior to the presentation of experiential results.

The independent variable was the sum of the aggregated tax base from natural person income tax, and the dependent variable was the effective tax rate. From the performed comparison of this rate with that which was determined for taxing for-

eign income within the framework of the separate tax rate, the authors identified the amount of incomes for which the listed rates are equal to one another. This data was important from the aspect of considerations on use of taxation of foreign income within the framework of a separate tax base. From the aspect of assessment, a specific period was the period of 1998–1999, when the tax rate from the separate tax base amounted to 25%. This led to the fact that the benefit of taxing foreign income in the separate tax base was only achieved upon attaining a very high tax base. For the period 2000–2007, it is necessary to point out the influence of gradual reduction of the effective tax rate from the aggregated tax base, and the drop in the introduced rate from 25% to 15%. Mainly the second fact contributed significantly to the fact that the level of the tax base decreased dramatically, where the effective tax rate and tax rate from the separate tax base are equal to one another. Nevertheless, during the period 2000–2007, in regards to the declining effective tax rate, one may also note the declining benefit of taxing foreign income in a separate tax base. However, this assessment is somewhat simplifying because it does not consider the question of development of the growth in nominal incomes of taxpayers over time. The determined mathematical models also proved the partial benefit of double taxation agreements. In *scenario II*, where application of the ordinary credit method was presumed, the application of the stated method for limiting double taxation led to a reduction in the effective tax rate.

The experiential results must however be understood within the context of simplification, to which the authors inclined, and in the context of defined starting points. One of the fundamental starting points utilized by the authors is the choice of the model category of the taxpayer (regarding an unmarried taxpayer with no children). The analysis performed would understandably be possible to expand to include further categories of taxpayers (for example, a married taxpayer with a child/children); in like fashion it would be possible to widen the spectrum of the considered tax base. Regarding this last fact, it would then be possible to assess the impact of implemented changes on the taxpayers in various income brackets. In relation to the achieved results, it is vital to still point out the fact that determining the amount of income, where equalling occurs between the effective tax rate from the aggregated tax base and the rate for taxation of the independent tax base, is solely for orientation purposes. Other factors were of course at play in terms of considerations for optimizing the tax burden.

Within the context of the matter at hand, ample room is found for performing comparisons of Czech legal regulations with those of other countries. In this regard, it could be somewhat problematic that the category of *capital income* is defined differently in individual countries. This could lead to the situation where, when lacking knowledge of the actual content of *capital income* in individual countries, comparison would be performed inaccurately.

*In relation to the method of establishing the income for taxation, it is possible to note the relative stability in legal regulations. However, what was an important change was certainly the existence of the option of taxing selected incomes achieved abroad in a separate tax base. The option was provided of taxing the selected types of income in the separate base by legislative amendment in 1998–2007. This legal institute is very interesting in terms of assessing the development of legal regulations.*



## → REFERENCES

1. *Act no. 586/1992 Coll., on Income Taxes, as amended.* Czech Collection of Acts
2. *Act no. 595/2003 Coll., on Income Taxes, as amended.* Slovak Collection of Acts
3. ASPI (Computerized Legal Information System). Aspi Wolters Kluwer © 2010
4. Brychta, K. — Svirák, P. (2011): *Taxation of Capital Income in the Czech Republic*. In: Global Conference on Business and Finance Proceedings. The Institute for Business and Finance Research, Las Vegas, Nevada, January 2–5, 2011, Vol. 6, No. 1, pp. 458–469, ISSN 9141-9589. [cit. 2011-01-25]. Available at: <http://www.theibfr.com/proceedings.htm>
5. Brzeszczyńska, S. et al. (2009): *Podatki 2009*. Warszawa : Wolters Kluwer Polska. [Taxes 2009 — in Polish language]
6. *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*. Official Journal of the European Union, C3, Vol. 53, 30 March 2010, pp. 47–200, ISSN 1725-2423. [cit. 2011-01-22]. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:EN:HTML>
7. Kesti, J. (ed.) (2009): *European Tax Handbook 2009*. Amsterdam : IBFD
8. KPMG (2010): *Hungary: Taxation of International Executives*. [cit. 2011-01-5]. Available at: [http://www.kpmg.com/Global/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/TIES/Documents/HUNGARY\\_2010\\_TIES.pdf](http://www.kpmg.com/Global/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/TIES/Documents/HUNGARY_2010_TIES.pdf)
9. Mitu, N. E. (2009): *Tax Competition — Areas of Display and Effects*. European Research Studies, Vol. 12(2), pp. 67–76
10. Puławska, E. (2006): *Polish Tax Law*. Warszawa : Wydawnictwo C. H. BECK
11. Týč, V. (2010): *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. Praha : Leges. [Bases of the European Union Law for Economists — in Czech language]
12. Vančurová, A. — Váchová, L. (2010): *Daňový systém ČR 2010*. Praha : VOX. [Tax System of the Czech Republic 2010 — in Czech language]

## KLÍČOVÁ SLOVA

kapitálový příjem, kapitálový majetek, zdaňování, Česká republika

## ABSTRACT

The paper describes the history in the legal regulation of taxation of individuals in the Czech Republic. The category of incomes in focus is the category of capital income. The comparative analysis covers the period from 1993 to 2010. On the basis of a realized comparison, one may observe that many changes in the relevant legal regulations took place during the period 1993–2010. Some of them were realized on the level of the Section 8 of the Act on Income Taxes itself (partial tax base “Capital Income”), the others took place in related provisions affecting the system of capital assets taxation.

## KEYWORDS

capital income, capital investment assets, taxation, Czech Republic

## JEL CLASSIFICATION

H24, K34



# Between first- and second-order elections? Electoral turnout and the results of the Czech regional elections

► Mgr. Vlastimil Havlík, Ph.D., Mgr. Libor Hoskovec » Faculty of Social Studies, Masaryk University, Brno<sup>1</sup>

## \* 1. Introduction

In the Czech Republic, the implementation of new regions in the year 2000 not only marked the achievement of an important phase of the reform of Czech territorial self-government; it also introduced a new type of election into Czech political life: of regional assemblies. These joined the already-established elections of both chambers of the Czech Parliament and of local assemblies. After the country entered the EU, this colourful spectrum of electoral competitions was further enhanced by the election of the European Parliament. Czech political scientists have not been indifferent to the new regional electoral arena and the implementation of the election itself, and have produced a number of books treating various aspects of the regional elections (see, for example, Balík, Kysloušek, eds., 2005 and Šaradín, Šulák, 2001). These books have offered helpful analyses of the elections and provided us with valuable data; however, they can also potentially stimulate further study of regional politics in the Czech Republic, for example, in the context of a multi-level perspective or by employing the concept of multi-level governance. This last concept is able to properly render the multi-level structuring and functioning of a po-

litical system (for some aspects of this multi-level perspective, see, for example, Fiala, Strmiska, eds., 2005). An understanding of the political process as a phenomenon occurring on multiple levels of the political system also implies a discussion of the importance of individual levels where decisions are made. Such a discussion is then reflected in the understanding of elections as the basic element that lends legitimacy to decision-making and to the institutions that decide on each of the levels of the political process. Question marks appear over the importance of each type of election (presidential, national, European, regional or local), both in the sense of their impact on the final character of the politics and of how they are perceived by the electorate and the political parties, and also on how these actors behave. The concept of the second-order election has gained a prominent position in the study of elections in the context of multi-level governance. It was originally developed in an analysis of the first European Parliament election by the German political scientists Karlheinz Reif and Hermann Schmitt, who also drew on some studies coming from the U.S. and on analyses of state elections in Germany; the concept was further refined and modified in the following years. Let us begin with an outline of it.



<sup>1</sup> This is part of the project of specific research "Developments of political and social pluralism in modern Europe" (MUNI/A/0888/2010).



The original text by Reif and Schmitt was a reaction to the results of the 1979 European Parliament election. In a parliamentary system, the first-order election is the election of the country-wide parliament or the more important of its chambers. Second-order elections are local and regional elections and the election of the less important chamber in bicameral systems (Reif, Schmitt, 1980). To put it simply: second-order elections are those that are considered by the electorate and the political parties to be less important than the first-

second-order elections, in a crucial way. By comparison with the first-order election, the results of a second-order election should exhibit the following properties: lower voter turnout; higher share of invalid votes; and, depending on the progression of the electoral cycle, lower gains of the parties in government and higher gains of the parties in opposition (Reif, Schmitt, 1980, cf. Norris, 1997).

A lively debate followed the publication of Reif and Schmitt's article, although it has to be said that the overwhelming majority of texts employing the

*From an institutional perspective, the basic premises required for the study of regional elections as second-order elections are met: the electoral systems used for the election of the Chamber of Deputies and the regional assemblies are very similar, as are the party systems at the national and regional levels. They are certainly not so different that their comparison would warrant an a priori claim that the regional arena is not linked to the country-wide arena and that it is autonomous.*

-order election, and their secondary importance is corroborated by lower turnout and, for instance, comparatively cheaper electoral campaigns. Following Reif and Schmitt's premises, in the Czech Republic the second-order elections would be the election of the European Parliament and the Czech Senate, as well as regional and local elections. Within an actual political system, however, second-order elections cannot be strictly separated from the first-order election, as the result of the former can influence the latter, i.e. the arena of decisive importance. And conversely, many voters base their decision in a second-order election upon the events unfolding in the first-order arena (the election is then considered something of a referendum on government policies). Also the tactics employed by the political parties is often influenced by calculations based on the political competition in the main arena. These factors affect the nature of these second-order elections, often called *national* (in the sense of domestic, country-wide)

concept of second-order elections have focused on the election of the European Parliament (for example, Koepke, Ringe, 2006, Marsh, 1998, Schmitt, 2005, Schmitt, Mannheimer, 1991, van der Brug, van der Eijk, eds., 2007, as well as Czech writers, such as Fiala, 2004, Linek, 2004). Considering that Reif and Schmitt themselves were originally inspired by the research undertaken by Reiner Dinkel, who analysed the results of state elections in Germany, this development is something of a paradox.

The study of second-order elections is not absolutely dominated by the European electoral arena, however, as some attention has been given to the elections on sub-state levels, notably the regional one. For the purposes of this paper, the most important discussion was the one that, in applying the basic propositions of the concept of second-order elections, questions whether all the various types of elections (parliamentary election in parliamentary regime excepted) can be considered

“second-order” without further qualifications. It claims that, on the contrary, some sub-state elections can represent wholly autonomous arenas, and within a given political system can equally represent another “first-order” election, or at least a “less second-order” one. Fred Cutler’s 2008 study which, having analysed electoral data, considers the regional election in Ontario to be a “first-order” one, can be mentioned here as an example of this approach.

We will proceed in a similar fashion. Our main objective is to view the regional elections in the Czech Republic through the prism of the concept of the second-order election and thus to interrogate whether those elections can indeed be considered instances of the “second-order” type. The Czech political science has hitherto paid only very limited attention to sub-state politics within the framework of the concept of the second-order election. Pavel Šaradín’s book *Teorie voleb druhého řádu a možnosti jejich aplikace v České republice* (*Theory of second-order elections and the possibilities of its application in the Czech Republic*, Šaradín, 2008), is something of an exception, but despite its title, its treatment of the issues of second-order elections in the Czech Republic is very limited. In his study of the Šumperk and Jeseník districts, Stanislav Balík has linked his analysis of the voter turnout with the concept of the second-order election (Balík, 2009).

We hope that the lacuna that exists not only within Czech political sciences, but also more generally in the study of regional elections that make use of the concept of the second-order election, will be at least partially filled by the present paper. We will observe voter turnout, the share of invalid votes cast and the gains of the individual political parties in connection with their position within the political system, that is, whether they are in the government or in opposition.

## 2. Institutional and structural factors

Before we proceed to a closer look at the electoral data, let us briefly mention the institutional variables which can affect voter turnout. Reif and Schmitt have included them into what they called the institutional-procedural dimension: the character of the suffrage and of the electoral system. We will also offer a concise overview of the development of the Czech party system, highlighting the period from the second half of the 1990s to the present as well as the differences that have appeared in the identities of the party actors, or in the functioning of party systems, between national and regional levels.

### 2.1 Comparison of the suffrage and of the electoral system used in the election of the Chamber of Deputies and of the regional assemblies

Different demarcations of the suffrage, which “defines the circle of individuals who have the right to vote and the conditions of voting (i.e. it defines who is a voter and how he votes)” (Šedo, 2004), can play an important role in the various types of elections, influencing voter turnout, mainly in the following two respects. The first is that of compulsory voting and the sanctions attached to non-compliance with this requirement; its consequences for the turnout are obvious. The second consists in differences in groups of individuals who have the right to vote; in particular, the different age thresholds applied in various circumstances can have consequences on turnout that could not be described as negligible.<sup>2</sup> During the period studied, there was no difference in the suffrage between the election of regional assemblies and the Chamber of Deputies, as voting is compulsory in neither and the age threshold is 18 years. There are some minor differences, though, in the exclusion from suf-

→

<sup>2</sup> Incidentally, this has been shown by a partial study on voter turnout in the 2006 election of the Chamber of Deputies, which has pointed out that turnout varies between different age groups (Linek, Lyons, 2007).

→ frage. An individual who is not *sui juris*, that is one who has been denied legal competence, or someone whose personal freedom has been restricted, in the words of the law, “to protect the health of the people”, can vote in neither type of election. Over and above that, the right to vote in regional elections is also denied to individuals whose personal freedom has been restricted because they are serving a prison sentence, and to those doing military service (whether regular or alternative), if the security of the state so requires. In the regional elections only Czech citizens who have permanent residence in the given region can vote (§ 4 of the Act No. 130/2000 Coll. [On the election of the regional assemblies and on amendments to some acts]). In the election of the Chamber of Deputies, however, the right to vote is less restricted, as only Czech citizenship and age over 18 years are required: since 2002, permanent residency in the Czech Republic is no longer necessary (§ 1, article 7 of the Act No. 247/1995 Coll. [On the election of the Parliament of the Czech Republic and on changes and amendments to some other acts]). However, the consequences for turnout of these different definitions of suffrage for the election of the regional assemblies and of the Chamber of deputies are negligible.<sup>3</sup>

Turnout can be more significantly affected by the electoral system than by suffrage, especially in cases where the system was recently introduced and is therefore new to the country's political tradition, or where it is not fully understood by the electorate. However, this is not the case in the Czech

Republic, as the electoral system used in the regions does not diverge from the Czech (and Czechoslovak) tradition of proportional representation used since 1989, and to a significant degree is based on the electoral system used in the election of the Chamber of Deputies at the time when electoral law on the regions was being drafted.<sup>4</sup> The day of voting, considered in scholarly literature to be a factor that might influence voter turnout, is also a matter of some interest. The Act on the election of the regional assemblies was amended during their first electoral term, and has extended the period during which votes can be cast from one to two days. Although the overall duration of the voting was not changed (14 hours), it cannot be ruled out that the extension of voting into two days can have an effect on the turnout, as the voters are able better to plan when they will go to the polling station. However, to verify this claim one would need to undertake a specialised research task such as an exit-poll. We can therefore conclude that the differences in the suffrage and in electoral system used in the election of, respectively, the Chamber of Deputies and the regional assemblies, are not *per se* important enough to affect voter turnout significantly, and, eventually, the electoral gains of the individual parties.

## 2.2 The Czech party system

In Czechoslovakia, as in other Central and East European countries that were part of the Eastern bloc, the turn of 1989/1990 marked the end of

<sup>3</sup> In the 2002 election of the Chamber of Deputies, 3,742 voters cast their votes abroad, which translates into 0.08% of valid votes. In 2006, the number rose to 6,702 or 0.13% of all valid votes cast. Data on the voting of individuals with restricted personal freedom is not available, however it is possible to assume that the number of individuals with the right to vote and restricted personal freedom constitutes a negligible share of all voters (the number of convicted serving their prison sentence in the Czech Republic is around 15,000 individuals — see the Statistic yearbook of the Czech Prison Service for 2006 (Statistická ročenka Vězeňské služby České republiky 2006).

<sup>4</sup> Although this does not mean that these two electoral systems would not differ in the setup of their basic variables (Lebeda, 2001a, Havlík et al., 2004), it is not possible to assume that a significant part of the electorate, as well as of the media, are able to evaluate or predict the effect of the electoral formula or the size of the constituencies on the final results. Election threshold is probably the variable that is generally best understood. In this sense the fact that in the election of the Chamber of Deputies the so-called additive threshold is used is probably the most important difference between the two systems. Although the effect is probably negligible in the final results of the election, its presence can discourage some voters from choosing a coalition which in the opinion polls vacillates around the level of the threshold. The position of coalitions is therefore better in the regional elections.

communist dictatorship and the gradual onset of a liberal-democratic regime. The main vehicle of change was the Civic Forum (OF)<sup>5</sup>, a movement that encompassed a heterogeneous conglomerate of various ideological currents (such as liberal, social-democratic, conservative, etc.) bound together by their opposition to communism. The Civic Forum won a landslide in the country's first free election in 1990 and has determined the subsequent course not only of the country, but also to a certain degree of the party system. The movement disintegrated in early 1991, and its most important successor was the liberal-conservative Civic Democratic Party (ODS), led by the future prime minister Václav Klaus, who is now the country's president. The 1992 election, the last before the break up of Czechoslovakia, was won by ODS (at the time in coalition with the small Christian Democratic Party, KDS), which formed a majority government with the liberal Civic Democratic Alliance (ODA) and the Christian and Democratic Union – Czechoslovak People's Party (KDU-ČSL), a party that with the exception of the hiatus of 1939–45, has a continuity going back to the early years of the first Czechoslovak Republic (1918–1938). The same government (KDS in the meantime merged with ODS) ruled the country after the 1996 election. It was, however, a minority cabinet dependent on the support of the Czech Social Democratic Party (ČSSD), which was revived in March 1990 (for more details, see Kopeček, Pšeja, 2008). At the turn of 1997/1998, ODS's massive financial scandal was uncovered, and the party split. The anti-Klaus faction founded the Freedom Union (US), a liberal party which has more or less replaced ODA in the country's party spectrum. The June 1998 early election, called after a brief interim of a half-caretaker government, was won by ČSSD, which formed a minority cabinet supported by ODS. The 2002 was again won by ČSSD, which governed together with the Coalition (composed of KDU-ČSL and US, the latter having in the mean-

time absorbed a small party, the Democratic Union, DEU). The 2006 election ended in a stalemate; it was eventually resolved and a government coalition was created, consisting of ODS, KDU-ČSL and the Green Party (SZ), which scraped through the election threshold. In 2009, the government lost a vote of no-confidence and KDU-ČSL split: the former finance minister founded a new party, TOP 09, which will be led the the former minister of foreign affairs, Karel Schwarzenberg, installed in his ministerial job by the Greens. The position of the Communist Party of Bohemia and Moravia (KSČM) also deserves a mention. Although it has made hardly any attempt to reform itself since the Velvet Revolution, it has managed to gain parliamentary representation in all elections since 1990 (back then it was still called the Communist Party of Czechoslovakia), polling an average 15% of the vote. Thus far, the party's coalition potential is practically nil. The Czech party system has thus evolved into an arrangement with two main poles, on the one hand, the right wing ODS and on the other, the left wing ČSSD. The centrist KDU-ČSL and the radical left KSČM must also be considered stable parts of the system (for more detail, see, for example, Fiala, Strmiska, 2005, Strmiska, 2006). At various points, those four parties have been joined by smaller, usually liberal parties (ODA, US and SZ; in the future, this role might be played by TOP 09).

For the purposes of this text, a comparison of the country-wide and regional party system(s) is crucial. Here we can say that the more the party spectrum in a given region differs from that at the country-wide level, the more the regional electoral arena is independent from the events at the country-wide level of politics. The above-mentioned four or five party format present at the country-wide level has also reproduced itself on the level of regions. There were some specific developments in the regions, but to a certain degree they were determined by the developments on the country-



<sup>5</sup> OF was only active in the Czech lands; in Slovakia, the movement called Public Against Violence played a similar role.

→ -wide level. It must be said at the outset that the Civic Democrats, Social Democrats and the Communists regularly gain representation in all of the regions (see below for more details). The position of KDU-ČSL is somewhat different, however, and there are two reasons for that. First, the party's support is concentrated in only some regions, notably Moravia: this forces the party to make electoral coalitions in regions where its position is not strong enough to pass the election threshold. Such was the case in both 2004 and 2008 elections, when KDU-ČSL was involved in various "Regional Coalitions" (e.g. Coalition for the Central Bohemian region). In 2000, the situation was different, as the country was ruled by a single-party minority government of ČSSD, supported by ODS on the basis of the so-called Opposition Agreement. As a means of protest, or as an attempt to express an alternative to the co-operation of the two largest political parties, a partnership of four smaller parties (US, DEU, ODA and KDU-ČSL) was relatively loosely institutionalised under the label of Coalition of Four (Čtyřkoalice), which after a fairly lengthy development eventually transformed itself into the Coalition. The Coalition of Four was one of the most successful party formations in the 2000 election. With regards to the concept of the second-order election it is important to note that parties not already relevant at the country-wide level only rarely establish themselves in the regional elections (an example of such a success was the *Vote for region (Volba pro kraj)* party in the Hradec Králové region in 2004).

From an institutional perspective, the basic premises required for the study of regional elections as second-order elections are met: the electoral systems used for the election of the Chamber of Deputies and the regional assemblies are very similar, as are the party systems at the national and regional levels. They are certainly not so different that their comparison would warrant an *a priori* claim that the regional arena is not linked to the country-wide arena and that it is autonomous.

## 3. Czech regional elections viewed through the prism of the concept of the second-order election

### 3.1 Voter turnout

By contrast with a first-order election, one of a second-order election's most basic characteristics is the significantly lower voter turnout. The factors influencing turnout and voters' motives can be various, but experts on second-order elections agree that the value of turnout expresses the importance the voters afford to the given type of election. The higher the turnout, the more important the election is considered. Within the framework of the theory of second-order elections, the analysis of turnout is therefore one of the basic elements of the study of regional elections in the Czech Republic.

We will analyse data on voter turnout in regional elections aggregated to the level of the individual regions. The basic analytical tools will consist in a comparison of the turnout in the 2000, 2004 and 2008 regional elections with the turnout in the respective preceding elections of the Chamber of Deputies of the Czech Parliament. A concise overview of the data is given in Table 1.

The historically first election of the regional assemblies in the Czech Republic was held on 12 November 2000. Considerable attention has been given to the results and the final turnout; the value of the latter in the Czech Republic as a whole (Prague, where the election was not held, is excluded) was 33.6%, only slightly more than one third of voters. Looking closely at the results in the individual regions, one can identify a fairly significant difference of 8.1% between the region with the highest (Pardubice – 36.5%) and lowest (Karlovy Vary – 28.4%) turnout. The second election was held on 5 and 6 November 2004 and the overall turnout decreased to 29.6%. As in the previous election, the turnout was highest in the Pardubice region (32.6%) and lowest in the Karlovy Vary region (25%), and there was still a fairly large difference (7.6%) between the regions with highest

**Table 1 » Voter turnout in the election of regional assemblies (KV) and the Chamber of Deputies (PS) between 1998–2008 (%)**

| Region            | PS<br>1998         | KV<br>2000 | Diff.<br>98–00 | PS<br>2002         | KV<br>2004 | Diff.<br>02–04 | PS<br>2006         | KV<br>2008 | Diff.<br>06–08 |
|-------------------|--------------------|------------|----------------|--------------------|------------|----------------|--------------------|------------|----------------|
| South Bohemian    | 74.8               | 34.1       | 40.7           | 58.1               | 30.5       | 27.6           | 65.4               | 40.8       | 24.6           |
| South Moravian    | 75.2               | 34.9       | 40.3           | 60.0               | 29.7       | 30.3           | 65.3               | 41.1       | 24.2           |
| Karlovy Vary      | 67.8               | 28.4       | 39.4           | 50.2               | 25.0       | 25.2           | 56.5               | 35.0       | 21.5           |
| Hradec Králové    | 77.2               | 34.7       | 42.5           | 60.8               | 32.6       | 28.2           | 66.7               | 41.7       | 24.0           |
| Liberec           | 73.1               | 33.1       | 40.0           | 55.8               | 30.8       | 25.0           | 62.4               | 38.1       | 24.3           |
| Moravian-Silesian | 71.8               | 32.2       | 39.6           | 55.2               | 27.6       | 27.6           | 61.0               | 38.6       | 22.4           |
| Olomouc           | 75.2               | 34.2       | 41.0           | 58.9               | 28.4       | 30.5           | 64.5               | 38.5       | 26.0           |
| Pardubice         | 77.8               | 36.5       | 41.3           | 61.1               | 32.6       | 28.5           | 67.4               | 42.6       | 24.8           |
| Plzeň             | 74.5               | 35.6       | 38.9           | 58.0               | 31.3       | 26.7           | 63.9               | 40.3       | 23.6           |
| Central Bohemian  | 76.4               | 32.8       | 43.6           | 58.8               | 30.7       | 28.1           | 66.0               | 42.1       | 23.9           |
| Ústí nad Labem    | 69.0               | 29.7       | 39.3           | 50.7               | 25.4       | 25.3           | 57.2               | 37.4       | 19.8           |
| Vysočina          | 78.1               | 35.9       | 42.2           | 62.5               | 31.8       | 30.7           | 67.6               | 44.9       | 22.7           |
| Zlín              | 75.9               | 36.1       | 39.8           | 60.0               | 30.6       | 29.4           | 67.0               | 41.1       | 25.9           |
| Czech Republic    | 74.0 <sup>1)</sup> | 33.6       | 40.4           | 58.0 <sup>1)</sup> | 29.6       | 28.4           | 64.5 <sup>1)</sup> | 40.3       | 24.2           |

<sup>1)</sup> Includes the City of Prague

Source: Volby.cz

and lowest turnouts respectively. It is also worth mentioning that the turnout decreased not only for the country average (by 4%), but also in all of the regions, although interesting differences could be observed between them (for instance, whereas in the Olomouc region the turnout decreased by 5.8%, in Hradec Králové and Central Bohemian regions the difference was less significant at 2.1%). The most recent regional election was held on 17 and 18 October 2008, and the turnout rose significantly not only in the national average, reaching 40.3%, but also in each of the 13 regions. Vysočina region had the highest turnout (44.9%) and Karlovy Vary region again scored the lowest (35%). On average, the turnout went up by 10.7%; it increased most in the Vysočina region (13.1%) and least in the Liberec region (7.3%). In ten out of the thirteen regions the turnout went up by more than 10%.

Although the data on turnout in the regional elections is interesting in itself, for the purposes of

the concept of the second-order election it must be compared with the respective preceding elections of the Chamber of Deputies (this is indicated in the column marked “Diff.” – “Difference”). The data in Table 1 shows that the difference between the turnout in a regional election and the preceding parliamentary election had hitherto always been a significant one (in each region, the turnout in the election of the regional assembly was lower than that in the election of the Chamber of Deputies). This fact can also be seen in the comparison of the average turnout of the regional and parliamentary elections, respectively: the difference is more than 30% in favour of the election of the Chamber of Deputies (see Table 2).

The data summarized in Table 1 also show that the difference in turnout between the regional and parliamentary elections gradually diminishes, which is an important point to make. Whereas in the first couple of elections in 1998 and 2000, the



→ **Table 2 » Comparison of average voter turnout in the elections of the Chamber of Deputies (PS) and of the regional assemblies (KV) between 1998–2008 (%)**

| Region            | KV average | PS average | Difference |
|-------------------|------------|------------|------------|
| South Bohemian    | 35.1       | 66.1       | 31.0       |
| South Moravian    | 35.2       | 66.8       | 31.6       |
| Karlovy Vary      | 29.5       | 58.2       | 28.7       |
| Hradec Králové    | 36.3       | 68.2       | 31.9       |
| Liberec           | 34.0       | 63.8       | 29.8       |
| Moravian-Silesian | 32.8       | 62.7       | 29.9       |
| Olomouc           | 33.7       | 66.2       | 32.5       |
| Pardubice         | 37.2       | 68.8       | 31.5       |
| Plzeň             | 35.7       | 65.5       | 29.7       |
| Central Bohemian  | 35.2       | 67.1       | 31.9       |
| Ústí nad Labem    | 30.8       | 59.0       | 28.1       |
| Vysočina          | 37.5       | 69.4       | 31.9       |
| Zlín              | 35.9       | 67.6       | 31.7       |
| Czech Republic    | 34.5       | 65.5       | 31.0       |

Source: Volby.cz

difference was about 40%, in the next two it was less than 30% and in the most recent pair (2006 and 2008), the difference it was about 25%.

On the basis of what we have seen thus far it is possible to say that the turnout in any regional election is significantly lower than that recorded in the directly preceding election of the Chamber of Deputies, and this fulfils the expectations voiced by the theory of second-order elections. But in addition to observing the average values we also have to focus on the shifts of voter turnout over time. The results thus far indicate that the values of turnout in parliamentary and regional elections converge. Only three terms have passed as yet, and therefore it would be premature to conclude that we can observe a trend: but following the levels of turnover might provide interesting insights for future research.

### 3.2 The number of invalid votes

According to Reif and Schmitt's theoretical concept, the fact that an election is "second-order" should also manifest itself in the number or share of invalid votes. Table 3 provides a comparison of invalid votes cast in the elections of the Chamber of Deputies and the regional assemblies.

Although the share of invalid votes is not high in either the elections of the Chamber of Deputies or of the regional assemblies, there is an appreciable difference between the two types of election. In the regional elections the share of invalid votes is about four times higher than in the parliamentary elections. Before we draw any conclusions stemming from the concept of the second-order election, it is appropriate to consider the influence of other possible variables which might explain the significant difference. The first variable that needs to be considered is the electoral system. For in-

stance, it is possible to imagine a situation where the number of invalid votes would be influenced by the introduction of an unfamiliar electoral system variant into the country, one that is not part of its electoral tradition, or of an unconventional type of candidate list. However, this is not the case of the Czech regional elections which use a very similar electoral system to the one employed in the election of the Chamber of Deputies (see chapter 2.1). On top of that, the “unfamiliarity” would probably wear off after the first election held using the new set of rules. The second variable is specific to the Czech political system: in some places the regional election is held at the same time as the first round of voting in one third of the Czech Senate. If the two elections are concurrent, voters obtain two sets of ballot papers and cast their votes into two separate ballot boxes. Although the two types of ballot papers are colour-coded and the ballots are clearly labelled, it cannot be ruled out that the voters might make a mistake and put their ballot paper into the wrong box, or that they might cast only one vote. We must therefore compare the share of invalid votes in the regional segments

where the Senate election is held concurrently with the share in areas where it is not. A glance at the results shows that the share of invalid votes is indeed higher in places where Parliament’s upper house is voted in simultaneously (*Volby.cz*). The Brno-venkov district during the 2008 regional election provides a good example: the share of valid votes in municipalities where both elections were held concurrently was 93%, whereas in places that only voted the assembly of the Southern Moravian region the number was 99.1%.<sup>6</sup> The higher share of invalid votes, which is recorded regularly in the regional elections, is therefore most probably not linked to their being of the “second-order” type, but is caused by the specific configuration of the Czech political system, that is by the fact that the regional election is held concurrently with that of one third of the Czech Senate.

### 3.3 Electoral gains of political parties

In this section we will compare the electoral gains of political parties in the elections of Chamber of Deputies and the regional assemblies between

*Concerning voter turnout, the regional elections on average exhibit lower values than the parliamentary elections. The analysis also shows that the turnout varies significantly across the regions. Whereas the turnout in the 2004 regional election was lower than in 2000, the 2008 election was marked by a surge in turnout which reached record levels. However, it is not yet possible to state whether this is the beginning of a trend or, on the contrary, an exception to the prevailing one. (An example of such an exception would be the electorate’s temporary conviction that regional politics is important, a view that could be linked to the social democratic election campaigns focused mainly on changes following the health care reform.)*

<sup>6</sup> The calculations do not include a specific case in Nová Ves (only 50.62% of valid votes), where some of the ballot papers were not stamped (the same happened in the case of Královo Pole in Brno, which was widely covered by the media). The data only includes the Brno-venkov district in the 2008 regional election and are therefore to a certain degree only illustrative, although a sample of 187 municipalities does tell part of the story. In any case, if the share of valid votes seems to depend on whether another election is held concurrently, it is worth investigating the matter further, but it would also be advisable that the state authorities and/or electoral commissions take extra care in educating the citizens on how to vote.

→ **Table 3 » Share of invalid votes cast in the elections of the Chamber of Deputies (PS) and the regional assemblies (KV) between 1998–2008 (%)**

| Region            | PS<br>1998         | KV<br>2000 | Diff.<br>00–98 | PS<br>2002         | KV<br>2004 | Diff.<br>04–02 | PS<br>2006         | KV<br>2008 | Diff.<br>08–06 |
|-------------------|--------------------|------------|----------------|--------------------|------------|----------------|--------------------|------------|----------------|
| South Bohemian    | 0.38               | 1.89       | 1.51           | 0.42               | 2.39       | 1.97           | 0.39               | 2.02       | 1.63           |
| South Moravian    | 0.40               | 1.56       | 1.16           | 0.44               | 2.32       | 1.88           | 0.38               | 2.22       | 1.84           |
| Karlovy Vary      | 0.48               | 2.93       | 2.45           | 0.59               | 2.51       | 1.92           | 0.46               | 2.03       | 1.57           |
| Hradec Králové    | 0.38               | 1.88       | 1.50           | 0.42               | 1.13       | 0.71           | 0.31               | 3.04       | 2.73           |
| Liberec           | 0.38               | 2.44       | 2.06           | 0.48               | 1.52       | 1.04           | 0.34               | 2.10       | 1.76           |
| Moravian-Silesian | 0.47               | 2.28       | 1.81           | 0.49               | 2.48       | 1.99           | 0.40               | 2.32       | 1.92           |
| Olomouc           | 0.45               | 3.02       | 2.57           | 0.45               | 1.40       | 0.95           | 0.30               | 2.67       | 2.37           |
| Pardubice         | 0.38               | 2.40       | 2.02           | 0.46               | 2.41       | 1.95           | 0.34               | 1.24       | 0.90           |
| Plzeň             | 0.39               | 2.76       | 2.37           | 0.41               | 1.52       | 1.11           | 0.29               | 2.06       | 1.77           |
| Central Bohemian  | 0.47               | 2.32       | 1.85           | 0.43               | 2.24       | 1.81           | 0.35               | 2.41       | 2.06           |
| Ústí nad Labem    | 0.48               | 3.50       | 3.02           | 0.51               | 1.86       | 1.35           | 0.44               | 2.21       | 1.77           |
| Vysočina          | 0.39               | 2.44       | 2.05           | 0.39               | 1.61       | 1.22           | 0.30               | 2.11       | 1.81           |
| Zlín              | 0.45               | 2.69       | 2.24           | 0.43               | 1.32       | 0.89           | 0.34               | 2.37       | 2.03           |
| Czech Republic    | 0.42 <sup>*)</sup> | 2.39       | 1.97           | 0.44 <sup>*)</sup> | 1.97       | 1.53           | 0.36 <sup>*)</sup> | 2.25       | 1.89           |

<sup>\*)</sup> Includes the City of Prague

Source: Volby.cz

1998 and 2008. It is appropriate to note here that the regional elections were hitherto held almost always in the middle of the term of the Chamber of Deputies. This is one of the reasons why, according to the concept of second-order elections, the governing and large parties should be less successful in the regional election than in the preceding parliamentary one, and the opposition and small parties should do better in the regional election.

Before we proceed to a comparison of the results proper, we need to point out some complications inherent in the diachronic comparative analysis of the Czech political system. The first is that the parties competing in the various elections (or pairs of elections, respectively) are not necessarily identical. On the contrary, the coalitions created in both of the arenas studied here significantly hinder the possibility of a meaningful comparison. An example of this are the various “Coalitions for re-

gions” in the 2008 regional election: KDU-ČSL was involved in those, but ran independently in the 2006 election of the Chamber of Deputies. By contrast the eponymous Coalition which gained parliamentary representation in the 2002 election did not run in the 2004 regional election. The position of ODS between 1998–2002, that is, during the period of the so-called Opposition Agreement, represents a special difficulty. Bearing in mind that we are simplifying the matter somewhat, we will consider ODS to have been a party of the opposition during this period.

Table 4 provides a synoptic overview of electoral results between 1998 and 2008. Results of the parliamentary elections only include parties represented in the Chamber of Deputies. To compare the results of regional and parliamentary elections, an Index of Success is calculated. It is the ratio, for any given party, of the absolute number of votes

**Table 4 » Parties' electoral results in the elections of the Chamber of Deputies (PS; Prague electoral region excepted) and the regional assemblies (KV) between 1998–2008**

| Political party                       | PS<br>1998            | KV<br>2000 | Index of<br>Success | PS<br>2002            | KV<br>2004            | Index of<br>Success | PS<br>2006            | KV<br>2008            | Index of<br>Success |
|---------------------------------------|-----------------------|------------|---------------------|-----------------------|-----------------------|---------------------|-----------------------|-----------------------|---------------------|
| ČSSD                                  | 1,759,458             | 344,441    | 0.20                | 1,288,651             | 297,083               | 0.23                | 1,575,865             | 1,044,719             | 0.66                |
| ODS                                   | 1,349,615             | 559,301    | 0.41                | 968,544               | 769,848               | 0.79                | 1,575,251             | 687,005               | 0.44                |
| KSČM                                  | 608,099               | 496,688    | 0.82                | 817,517               | 416,807               | 0.51                | 633,403               | 438,024               | 0.69                |
| KDU-ČSL                               | 492,595               | :          | :                   | 572,355 <sup>a)</sup> | 226,016               | 0.44                | 242,206 <sup>b)</sup> | 193,911               | 0.80                |
| Green Party (SZ)                      | :                     | :          | :                   | :                     | :                     | :                   | 276,103               | 92,057                | 0.33                |
| Coalition of Four/Coalition           | 981,842 <sup>c)</sup> | 537,012    | 0.55                | 572,355               | 276,783 <sup>d)</sup> | 0.48                | 346,521 <sup>e)</sup> | 276,387 <sup>f)</sup> | 0.80                |
| Coalition for Central Bohemian region | :                     | :          | :                   | :                     | 18,380                | :                   | :                     | 13,671                | :                   |
| Coalition for Karlovy Vary region     | :                     | :          | :                   | :                     | 3,003                 | :                   | :                     | 4,909                 | :                   |
| Coalition for Pardubice region        | :                     | :          | :                   | :                     | 29,384                | :                   | :                     | 32,219                | :                   |
| Coalition for Hradec Králové region   | :                     | :          | :                   | :                     | :                     | :                   | :                     | 13,794                | :                   |
| Coalition for Plzeň region            | :                     | :          | :                   | :                     | :                     | :                   | :                     | 12,899                | :                   |
| Coalition for Liberec region          | :                     | :          | :                   | :                     | :                     | :                   | :                     | 4,984                 | :                   |

a) Votes for Coalition

b) Votes for KDU-ČSL in the 2006 Chamber of Deputies election are quoted only for regions where the party ran independently in the 2008 regional election

c) Sum of votes for US, KDU-ČSL and DEU

d) Sum of votes for KDU-ČSL, US-DEU and the "Coalitions for regions"

e) Votes for KDU-ČSL in the 2006 election of the Chamber of Deputies without the Ústí nad Labem region

f) Sum of votes for KDU-ČSL and the "Coalitions for regions"

Source: Volby.cz

→ obtained in an election of the Chamber of Deputies to the absolute number of votes polled in the subsequent regional election (cf. Eibl et al., 2009: 11).

Let us now look at the results of the individual elections, beginning with the year 2008. It is immediately apparent that in comparison to the preceding parliamentary election, all parties lost votes in the 2008 regional one, but this was mostly caused by lower turnout. The values of the Index of Success indicate that the government parties lost most of the votes, with the one significant exception of KDU-ČSL. The Green Party fared worst, polling only about one third of its 2006 votes. The Civic Democrats were the second least successful party, gaining about half of the votes it did in the previous elections. The losses of both opposition parties, ČSSD and KSČM, were smaller, as these parties polled about two thirds of votes they had in the 2006 election. KDU-ČSL and its various regional coalitions were the most successful party of the election with an Index of Success reaching 0.8. The party did well both in regions where it ran independently and where it was member of a coalition, and its index was the highest of all parties. KDU-ČSL's success therefore constitutes a significant exception to the characteristics of second-order elections as characterised by Reif and Schmitt. The party's electoral results certainly attest the high stability of the party's electorate, and a glance at its performance in earlier elections shows that the party's 2008 score is not an anomaly.

The government parties also witnessed the highest losses in the 2000 and 2004 regional elections. In 2000, ČSSD did worst, followed by ODS of the "Opposition Agreement", suggesting that the voters did not perceive ODS as an opposition party in the usual sense. Four years later ČSSD again scored worst. Evaluation of the 2004 results is not necessarily straightforward, however, as KDU-ČSL's Index of Success must be compared to that of the Coalition of KDU-ČSL and US-DEU in the 2002 election. As an interesting aside we also provide an Index based on the hypothetical sum of votes for KDU-ČSL and the three coalitions of which the par-

ty was a member in the 2004 election. KDU-ČSL's failure is quite apparent from both of these Indices, and the importance of the 2002 results of the Coalition was probably decisive here. KSČM achieved the highest value of the Index of Success in the 2000 election, followed by the Coalition of Four (the results of the latter was compared to the sum of the results of KDU-ČSL, US and DEU in the 1998 elections). Both opposition parties fared best in the 2004 election, although in KSČM's case the decrease in the share of votes is more apparent, a fact that may be linked to the party's fairly frequent legislative coalitions with ČSSD at the time. All in all, a comparison of electoral results from 1998 to 2008 confirms the propositions that Reif and Schmitt put forward in their theory of second-order elections. In 2000, 2004 and 2008, the government parties suffered their greatest losses in the regional elections, while opposition parties were much less affected. There is only one, albeit significant, exception to this: KDU-ČSL's electoral results in 2008. The specific developments of the Czech party system in the years 2000–2008, above all the existence of various electoral coalitions with KDU-ČSL at their cores, unfortunately precludes the possibility of a comparative analysis over a longer period. However, another of the postulates proposed by Reif and Schmitt, one that concerns the size of political parties, might provide an explanation. As a small political party, KDU-ČSL should score relatively better in second-order elections than the large political parties. However, this postulate is brought into question both by the Green Party's weak showing in the 2008 regional election and by the success of ODS – a large party – in the 2004 regional election. A different explanation, more of a hypothesis that would have to be verified by further research, would be based on the discipline and stability of KDU-ČSL's electorate, which seems to vote in all types of elections. However, as we have already suggested, the data available does not allow for a thorough verification of this proposition. Nor does it allow for verification of the claim (based on the electoral results

thus far) that the position of the party in government/opposition on the national level is of decisive importance for its results in second-order elections, and that its size is only a secondary factor.

#### 4. Conclusion

The primary aim of this text was to question whether regional elections in the Czech Republic can be classified as second-order, drawing on a theoretical conception first elaborated by Karlheinz Reif and Hermann Schmitt at the beginning of the 1980s and partially modified in the later years. In comparing elections of the Chamber of Deputies and regional assemblies, we have focused on three selected aspects: the variability of voter turnout, the share of invalid votes cast, and the electoral gains of the individual political parties, attempting to answer the question: Can the elections of the regional assemblies be considered examples of second-order elections?

Concerning voter turnout, the regional elections on average exhibit lower values than the parliamentary elections. The analysis also shows that the turnout varies significantly across the regions. Whereas the turnout in the 2004 regional election was lower than in 2000, the 2008 election was marked by a surge in turnout which reached record levels. However, it is not yet possible to state whether this is the beginning of a trend or, on the contrary, an exception to the prevailing one. (An example of such an exception would be the electorate's temporary conviction that regional politics is important, a view that could be linked to the social democratic election campaigns focused mainly on changes following the health care reform.)

The second aspect that we followed concerned the higher share of invalid votes cast in the elections of regional assemblies than in the election of the Chamber of Deputies. The analysis proves that the value of this variable is indeed higher in the regional elections in the long term, which would suggest that the second of Reif and Schmitt's hypotheses is correct. However, we had to take into account

the presence of an intervening variable, i.e. that the regional and Senate elections are held concurrently. In other words, it is precisely those electoral districts where both types of elections are held at the same time that exhibit the higher share of invalid votes. In districts where a senator is not voted in, on the contrary, the share of invalid votes is similar to the value obtained in the election of the Chamber of Deputies. On its own this does not necessarily imply that the regional elections are not second-order, however. Given the lower turnout in the regional elections, it cannot be ruled out that the voters who consider the regional election less important than that of the Senate do not bother rendering their ballot paper invalid and simply do not cast a vote at all.

The third part of our paper considered the parties' electoral gains in connection to their government/opposition role at the country-wide level and also in relation to their size. Although we had to allow for differences between the actors at regional and country-wide levels (especially the existence of various coalitions), we can say that the ruling political parties do lose at the regional level, and that the parties which are in opposition at the national level are the most successful ones in the regional elections. The exception to this, viz. KDU-ČSL's very good results in the 2008 regional election, is probably best explained by the willingness of the party's core electorate to vote in any type of election. The results achieved in 2000 by ODS are probably influenced by the existence of the so-called "Opposition Agreement" at the time. The effect of a party's size on its results in regional elections could not be shown, however. At the same time, it must be said here that the 2008 election results should be taken with a grain of salt in that the final evaluation can only be made after the 2010 election of the Chamber of Deputies, a condition in fact required by the concept of second-order elections.

Given all of the above it is possible to claim that the 2000, 2004 and 2008 regional election results do comply in the main (i.e. including the level of



- voter turnout and electoral gains of the governing/opposition parties) to Reif and Schmitt's concept of second-order elections. Given some characteristics of the results of the regional elections, viz. the shifting values of turnover and fluid identities of the subjects-coalitions competing, the question of whether this evaluation can be considered final remains open.

## REFERENCES

1. Balík, S. (2005): *Institucionální stránka krajské politiky*. In: Balík, S., Kysloušek, J. (eds.): *Krajské volby v České republice 2004*. Mezinárodní politologický ústav, Brno, pp. 13–27
2. Balík, S. (2009): *Okresy na severu. Komunální politika v okresech Šumperk a Jeseník v letech 1989–2006*. Centrum pro studium demokracie a kultury, Brno
3. Balík, S., Kysloušek, J. (eds.) (2005): *Krajské volby v České republice 2004*. Mezinárodní politologický ústav, Brno
4. Blondel, J., Sinnott, R., Svensson, P. (1997): *Representation and voter participation*. *European Journal of Political Research*, 32 (6), 243–272
5. Blondel, J., Sinnott, R., Svensson, P. (1998): *People and Parliament in the European Union. Participation, Democracy, and Legitimacy*. Oxford University Press, Oxford
6. Cutler, F. (2008): *One voter, two first-order elections?* *Electoral Studies*, 27 (3), 492–504
7. Eibl, O., Havlík, V., Kysloušek, J., Pink, M. (2009): *Krajské volby 2008*. Centrum pro studium demokracie a kultury, Brno
8. Fiala, P. (2004): *Evropští voliči a volby do Evropského parlamentu*. *Revue politika*, 2 (5), 26–28
9. Fiala, P. (2005): *Význam a funkce voleb do Evropského parlamentu*. In: Lequesne, Ch., Rovná, L. (eds.): *Zastoupení evropské pětadvacítky v Evropském parlamentu*. CEFRES, Praha, pp. 51–57
10. Fiala, P. (2007): *Evropský mezičas. Nové otázky evropské integrace*. Barrister & Principal, Brno
11. Fiala, P., Strmiska, M. (1998): *Teorie politických stran*. Barrister & Principal, Brno
12. Fiala, P., Strmiska, M. (eds.) (2005): *Víceúrovňové vládnutí: teorie, přístupy, metody*. Centrum pro studium demokracie a kultury, Brno
13. Foltýn, T. (2005): *Druhořadé volby? Italské regionální volby 2005 – výsledky a události, které vyvolaly*. *Politologický časopis*, XII (4), 403–415
14. Havlík, V., Šedo, J., Čaloud, D. (2004): *Systémy poměrného zastoupení*. In: Chytilík, R., Šedo, J. (eds.): *Volební systémy*. Mezinárodní politologický ústav, Brno, pp. 104–142
15. Hix, S., Marsh, M. (2007): *Punishment or Protest? Understanding European Parliament Elections*. *The Journal of Politics*, 69 (2), 495–510
16. Hloušek, V., Kopeček, L. (2004): *Konfliktní demokracie. Moderní masová politika ve střední Evropě*. Mezinárodní politologický ústav, Brno
17. Koepke, J. R., Ringe, N. (2006): *The Second-order Election Model in an Enlarged Europe*. *European Union Politics*, (7) 3, 321–346
18. Kopeček, L., Pšeja, P. (2008): *Czech Social Democracy and its cohabitation with the Communist Party: The story of a neglected affair*. *Communist and post-communist studies*, 41 (3), 317–338
19. Kysloušek, J., Balík, S. (2005): *Srovnání výsledků krajských voleb 2004*. In: Balík, S., Kysloušek, J. (eds.): *Krajské volby v České republice 2004*. Mezinárodní politologický ústav, Brno, pp. 220–233
20. Lebeda, T. (2001 a): *Hlavní proměnné proporčních volebních systémů*. *Sociologický časopis*, 37 (4), 425–448
21. Lebeda, T. (2001 b): *Přirozený práh poměrných systémů, teorie a realita*. *Politologický časopis*, 8 (2), 134–149

22. Linek, L. (2004): *Analýza voleb do Evropského parlamentu 2004 v ČR. Platí stále teorie voleb druhého řádu?* Naše společnost, 10 (2), 25–29
23. Linek, L., Lyons, P. (2007): *Zdroje a motivace volební účasti*. In: Lebeda, T., Linek, L., Lyons, P., Vlachová, K. et al.: *Voliči a volby 2006*. Sociologický ústav Akademie věd ČR, Praha, pp. 63–86
24. Mareš, M. (2005): *Nezávislé a „antistranické“ strany a hnutí*. In: Malíř, J., Marek, P. et al.: *Politické strany. Vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a na Slovensku, 1861–2004*. 2. díl. Doplněk, Brno, pp. 1653–1665
25. Marsh, M. (2007): *European Parliament elections and losses by governing parties*. In: van der Brug, W., van der Eijk, C. (eds.): *European Elections & Domestic Politics. Lessons from the Past and Scenarios for the Future*. University of Notre Dame Press, Notre Dame, pp. 51–72
26. Norris, P. (1997): *Nominations: Second-order elections revisited*. European Journal of Political Research, 31 (1), 109–114
27. Pink, M. (2009): *Prostorová analýza voleb – krajské volby z pohledu volební geografie*. In: Eibl, O., Havlík, V., Kyloušek, J., Pink, M.: *Krajské volby 2008*. CDK, Brno
28. Reif, K. (1997): *Reflections: European elections as member state second-order elections revisited*. European Journal of Political Research, 31 (1), 115–124
29. Reif, K., Schmitt, H. (1980): *Nine second-order national elections – A conceptual framework for the analysis of European election results*. European Journal of Political Research, 8 (1), 3–44
30. Schmitt, H. (2005): *The European Parliament Elections of June 2004: Still Second-Order?* ([http://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/papers/HS\\_EP\\_ParElec\\_2004.pdf](http://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/papers/HS_EP_ParElec_2004.pdf))
31. Schmitt, H., Mannheimer, R. (1991): *About voting and non-voting in the European elections of June 1989*. European Journal of Political Research, (19) 1, 31–54
32. Schmitt, H., van der Eijk, C. (2007): *Non-voting in European Parliament elections and support for European integration*. In: van der Brug, W., van der Eijk, C. (eds.): *European Elections & Domestic Politics. Lessons from the Past and Scenarios for the Future*. University of Notre Dame Press, Notre Dame, pp. 145–167
33. *Statistická ročenka Vězeňské služby České republiky 2006*. ([http://www.vscr.cz/clanky/?cl\\_id=25](http://www.vscr.cz/clanky/?cl_id=25))
34. Šaradín, P. (2007): *Srovnávací analýza voleb prvního a druhého řádu v ČR. Volby do Evropského parlamentu a Poslanecké sněmovny PČR*. In: Linek, L., Outlý, J., Tóka, G., Bathory, A. (eds.): *Volby do Evropského parlamentu 2004*. Sociologický ústav Akademie věd ČR, Praha, pp. 265–278
35. Šaradín, P. (2008): *Teorie voleb druhého řádu a možnosti jejich aplikace v České republice*. Univerzita Palackého, Olomouc
36. Šaradín, P., Šulák, T. (2001): *Krajské volby 2000: Olomoucký kraj*. Univerzita Palackého, Olomouc
37. Šedo, J. (2004): *Volební právo a klasifikace volebních systémů*. In: Chytilík, R., Šedo, J. (eds.): *Volební systémy*. Mezinárodní politologický ústav, Brno, pp. 11–36
38. *Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů*
39. *Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů*

#### KLÍČOVÁ SLOVA

krajské volby, druhořadé volby, volební účast, politické strany, volební systém, Česká republika



## → ABSTRACT

*With the introduction of a new regional structure in the year 2000 an important phase in the reform of Czech territorial self-government was achieved. Officially called higher territorial self-governing units, these new regions also imply a new type of election. Their only directly-elected bodies are the regional assemblies. Using the concept of the second-order election, which first properly established itself in the political science at the turn of the 1970s and 1980s in connection with the first direct election of the European Parliament, this paper analyses some aspects related to the election of the Czech regional assemblies between 2000 and 2008. In analysing the results of the regional elections, the authors attempt to answer the following question: Can regional elections in the Czech Republic be considered second-order elections?*

## KEYWORDS

*regional elections, second-order elections, voter turnout, political parties, electoral system, Czech Republic*

## JEL CLASSIFICATION

D70



# Scientia *Et* Societas

**Scientia et Societas \* číslo 3 \* ročník VII**

Recenzovaný společenskovední časopis | Vychází čtyřikrát ročně

## **Vydavatel**

NEWTON College, a.s., Politických vězňů 10, 110 00 Praha 1, IČ: 27081869 | [www.newtoncollege.cz](http://www.newtoncollege.cz)

## **Redakce**

Politických vězňů 10, 110 00 Praha 1 | e-mail: [redakce@sets.cz](mailto:redakce@sets.cz) | [www.sets.cz](http://www.sets.cz)

## **Výkonný redaktor**

PhDr. Jiří Malý, Ph.D. | e-mail: [jiří.maly@sets.cz](mailto:jiří.maly@sets.cz)

## **Redakční rada**

### **Předseda redakční rady**

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

### **Členové redakční rady**

prof. Ing. Ladislav Blažek, CSc., Ekonomicko-správní fakulta Masarykovy univerzity

doc. Ing. Petr Chvojka, CSc., bývalý hlavní ekonom ČSOB

prof. Ing. Jaroslav Jakš, DrSc., Metropolitní univerzita Praha, o.p.s.

Mgr. Petr Kraus, předseda představenstva NEWTON College, a.s.

prof. Ing. Václav Kubišta, CSc., Metropolitní univerzita Praha, o.p.s.

MUDr. Jan Mojžíš, rektor a místopředseda představenstva NEWTON College, a.s.

PaedDr. Mgr. Petr Parma, poradce představenstva NEWTON College, a.s.

Ing. David Průdek, MBA, člen představenstva NEWTON College, a.s.

prof. Ing. Milan Šikula, DrSc., ředitel Ekonomického ústavu Slovenské akademie věd

prof. Ing. PhDr. Ing. Vladimír Tomšík, Ph.D. Ph.D., viceguvernér České národní banky

prof. Ing. Milan Žák, CSc., rektor Vysoké školy ekonomie a managementu

## **Grafická úprava**

Matěj Bacovský, [BIOPORT.cz](http://BIOPORT.cz)

## **Sazba**

[studio@vemola.cz](mailto:studio@vemola.cz)

Rozhodnutím Rady pro výzkum a vývoj ze dne 20. 6. 2008 byl časopis Scientia et Societas zařazen  
na Seznam recenzovaných neimpaktovaných periodik vydávaných v ČR

Vyšlo v Praze 31. října 2011

MK ČR E 16579

ISSN 1801-7118

© NEWTON College, a.s.

Scientia  Societas

{ 3 ' 11 }

časopis pro společenské vědy a management  
číslo 3 | 2011 | ročník VII  
**cena 89 Kč**

3  
|  
(11)

časopis pro společenské vědy a management

Scientia  Societas